



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



19-03-19

SEB

=====  
76 TC-002182/009/14

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Sorocaba.

**Contratada:** W3Mentor América Sistemas e Informática Ltda.

**Homologação:** Publicada no D.O.E. de 16-09-11.

**Autoridades que firmaram os Instrumentos:** Vitor Lippi e Antonio Carlos Pannunzio (Prefeitos).

**Objeto:** Prestação de serviços de solução de sistemas integrados de informática e comunicação formada por um conjunto de ferramentas em ambiente para Internet.

**Em Julgamento:** Licitação – Tomada de Preços. Contrato celebrado em 21-09-11. Valor – R\$571.250,00. Termo Aditivo de Prorrogação celebrado em 24-09-13. Justificativas apresentadas em decorrência de assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Renato Martins Costa, publicadas no D.O.E. de 02-11-17, 19-12-17 e 09-01-18.

**Advogados:** Anderson Tadeu Oliveira Machado (OAB/SP nº 221.808), Iris Pedrozo Lippi (OAB/SP nº 114.360), Laura Botto de B. N. Santos (OAB/SP nº 359.723), Thiago L. F. Donnini (OAB/SP nº 235.247), Eduardo Pannunzio (OAB/SP nº 162.740), Gabriel Calil Pinheiro (OAB/SP nº 391.280), João Benedito Martins (OAB/SP nº 65.529), Márcio Flávio Lima (OAB/SP nº 194.100) e outros.

**Procurador de Contas:** Celso Augusto Matuck Feres Junior.

=====  
77 TC-040766/026/11

**Representante:** José Antonio Caldini Crespo – Vereador da Câmara Municipal de Sorocaba.

**Representado:** Prefeitura Municipal de Sorocaba.

**Assunto:** Possíveis irregularidades na Tomada de Preços nº 72/2010, realizada pela Prefeitura Municipal de Sorocaba, objetivando a prestação de serviços de solução de sistemas integrados de informática e comunicação



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



formada por um conjunto de ferramentas em ambiente para Internet. Justificativas apresentadas em decorrência de assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini e Conselheiro Renato Martins Costa, publicadas no D.O.E. de 19-04-12, 02-11-17, 19-12-17 e 09-01-18.

**Advogados:** Anderson Tadeu Oliveira Machado (OAB/SP nº 221.808), Iris Pedrozo Lippi (OAB/SP nº 114.360), Laura Botto de B. N. Santos (OAB/SP nº 359.723), Thiago L. F. Donnini (OAB/SP nº 235.247), Eduardo Pannunzio (OAB/SP nº 162.740), Gabriel Calil Pinheiro (OAB/SP nº 391.280), João Benedito Martins (OAB/SP nº 65.529), Márcio Flávio Lima (OAB/SP nº 194.100) e outros.

**Procurador de Contas:** Celso Augusto Matuck Feres Junior.

=====

**EMENTA: CONTRATO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFORMÁTICA. PESQUISA DE PREÇOS INEFICIENTE. INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHAS. IRREGULARIDADE.**

1. É insuficiente a cotação de preços efetuada com duas empresas com lapso temporal de 06 meses entre elas, sendo que uma das cotações foi firmada por funcionário pertencente aos quadros de ambas as empresas pesquisadas.
2. Em licitações da espécie é obrigatória a elaboração do orçamento detalhado em planilhas expressando a composição de todos os preços unitários, nos termos do inciso II do parágrafo 2º do artigo 7º da Lei de Licitações.

## **1. RELATÓRIO**

**1.1** Em exame o **contrato nº 502/11**, de 21-09-11 (fls. 115/123), celebrado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA** e a empresa **W3MENTOR AMÉRICA SISTEMAS E INFORMÁTICA LTDA.**, objetivando a prestação de serviços de solução de sistemas integrados de informática e comunicação formada por um conjunto de ferramentas em ambiente para internet<sup>1</sup>, com prazo de vigência de 24 meses e valor global de R\$ 571.250,00.

<sup>1</sup> Compreende no objeto:

a) Publicação, manutenção e atualização do Portal principal de serviços e informações da Prefeitura;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Em análise, também, o **termo de prorrogação s/nº**, assinado em de 24-09-13 (fl. 138) que dilatou a vigência contratual por mais 06 meses, no valor de R\$ 140.023,44, ratificando as demais cláusulas.

**1.2** O ajuste foi precedido da **tomada de preços nº 72/2010**, com critério de julgamento de melhor técnica e preço e valor orçado em R\$ 576.000,00, cujo edital foi divulgado em 28-05-11 no Diário Oficial do Estado e em jornais de circulação regional<sup>2</sup>, com entrega dos envelopes marcada para 04-07-11.

Conforme as atas de abertura e julgamento (fls. 97, 100, 102, 108 e 110), a licitação contou apenas com a participação da ora contratada, a quem, após análise dos documentos apresentados, o objeto foi adjudicado, tendo o procedimento sido homologado pelo então Prefeito Municipal (fl. 111).

**1.3** Tramita em conjunto o processo TC-040766/026/11, que trata de **representação** intentada por José Antonio Caldini Crespo, vereador da Câmara Municipal de Sorocaba à época, comunicando possíveis irregularidades ocorridas no certame em questão, no que diz respeito ao possível direcionamento à empresa contratada e a falhas na elaboração da pesquisa prévia de preços.

**1.4** Na instrução dos autos (fls. 158/163), a **Fiscalização** apontou a

- 
- b) Implementação, publicação, manutenção e atualização da Agência de Notícias da Prefeitura;
  - c) Implementação de soluções de manutenção e publicação de conteúdos textuais e multimídia na internet;
  - d) Publicação, manutenção e atualização do banco de imagens da Prefeitura;
  - e) Implementação de solução de manutenção e publicação do clipping digital sobre assuntos ligados à Prefeitura e divulgados nos veículos de comunicação;
  - f) Implementação de solução para a criação, edição e publicação de boletins eletrônicos de todas as entidades da Prefeitura;
  - g) Implementação de solução de um Serviço de Atendimento ao Cidadão através de banco de dados na internet, chamado "Fale com o Prefeito;";
  - h) Implementação de solução de clipping eletrônico de portais de notícias, sites e mídias sociais através de robot eletrônico online;
  - i) Implementação, publicação, manutenção e atualização do Serviço de Integração das áreas de comunicação da Prefeitura, através de intranet.

<sup>2</sup> Diário de Sorocaba, Jornal Cruzeiro do Sul e Bom Dia Sorocaba (fls. 92/94).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



ausência do Termo de Ciência e de Notificação e a falta da complementação da garantia contratual quando da assinatura do aditamento, porém entendeu que tais falhas não comprometiam o procedimento. Quanto à representação, concluiu pela sua improcedência (fls. 268/270 e 345/346 do TC-040766/026/11).

**1.5** Por outro lado, foram levantados os seguintes questionamentos pelo Conselheiro Relator à época<sup>3</sup> e pela Assessoria Técnico-Jurídica<sup>4</sup>:

**a)** ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação, haja vista que o Diário de Sorocaba tem tiragem de 12.000 exemplares nos dias úteis, ficando abaixo da abrangência estadual aceita pela jurisprudência desta Casa;

**b)** a cotação de preços feita com a Fundação Universa foi firmada em 18-11-10, enquanto a da empresa Doctors Net foi formalizada seis meses depois, em 16-05-11, às vésperas da publicação do edital (28-05-11), de modo a comprometer a confiabilidade do levantamento preliminar;

**c)** pesquisa de preços efetuada com apenas 02 fornecedores;

**d)** ausência, no edital, do orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os preços unitários;

**e)** contratação de empresa recém-constituída (em 08-12-10) logo após a expedição da Solicitação de Compra (em 22-11-10);

**f)** o orçamento apresentado pela empresa Doctors Net Informática Ltda. (fls. 45/49) foi assinado por Maurício Bragaia, que também é Coordenador de Treinamento e Suporte Técnico da empresa contratada (fl. 186 do TC-040766/026/11) sugerindo eventual direcionamento do certame.

**1.6** Notificadas, as partes trouxeram aos autos suas justificativas.

O Prefeito Municipal à época, **VITOR LIPPI**<sup>5</sup>, aduziu que o certame foi precedido de pesquisa de preços junto à Fundação Universa, entidade civil, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos,

<sup>3</sup> Fls. 244/245 do TC-002182/009/14 e fls. 428/429 do TC-040766/026/11.

<sup>4</sup> Fls. 166/168 do TC-002182/009/14 e fls. 300/302 do TC-040766/026/11.

<sup>5</sup> Fls. 177/232 do TC-002182/009/14 e fls. 443/454 do TC-040766/026/11.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



a qual, inclusive, poderia ter sido contratada de forma direta pela Administração, nos termos do artigo 24, XIII, da Lei nº 8.666/93. Ressaltou que, entretanto, a Prefeitura optou pela realização de procedimento licitatório a fim de ampliar a participação e obter a proposta mais vantajosa.

Ponderou que, ademais, também foi realizado orçamento prévio com a empresa Doctors Net Informática, que, juntamente com o orçamento da Fundação, baseou o custo estimado da contratação, salientando que o lapso temporal existente entre as duas cotações não lhes retira a confiabilidade, mesmo porque qualquer reajuste nas cotações somente seria considerado após 12 meses de sua apresentação.

Destacou que o edital foi publicado em jornais de circulação regional, em jornal de grande circulação (Diário de São Paulo) e no Diário Oficial do Estado, tendo o procedimento seguido seu trâmite normal até a contratação da empresa vencedora.

Alegou que, assim que teve conhecimento da representação, a Administração tomou a iniciativa de realizar novas pesquisas de mercado (fls. 199/226), que permitiram constatar a vantajosidade dos preços então contratados<sup>6</sup>.

Observou que a participação de apenas uma empresa na disputa foge à alçada da Administração, que, por seu turno, deu a devida publicidade ao certame. Frisou que não há impedimento ou vedação legal na participação de empresas recém-constituídas em licitações públicas e que a contratada faz parte de um grupo empresarial já existente e atuante no mercado<sup>7</sup>.

Argumentou que o fato de o representante comercial da empresa Doctors Net (Maurício Bragaia) ter firmado orçamento prévio em maio de 2011, não o impedia de participar como membro da equipe técnica de outra empresa.

Afirmou que a ausência do termo de ciência e de notificação se deu em razão de o ajuste não ter atingido o valor de remessa obrigatória ao Tribunal e que a falta de garantia da prorrogação contratual não interferiu na execução do pactuado, razões pelas quais essas falhas podem ser relevadas.

<sup>6</sup> W3MENTOR (R\$ 571.250,00), Megawork (R\$ 664.000,00), Agence (R\$ 800.000,00) e DSF (R\$ 2.028.000,00).

<sup>7</sup> Conforme informado no detalhamento na proposta de preço às fls. 215/223 do TC-040766/026/11.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



A **PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA**<sup>8</sup> defendeu a regularidade do procedimento, aduzindo que o edital foi elaborado de acordo com as normas legais e os princípios administrativos, sem qualquer cláusula restritiva de participação. Assinalou que não houve impugnação ao instrumento convocatório e que o mesmo contou com ampla publicidade, inclusive em jornal de grande circulação, Diário de São Paulo, consoante cópia à fl. 441 do TC-040766/026/11.

Asseverou que o orçamento junto à empresa Doctors Net Informática Ltda. foi providenciado pela Secretaria de Comunicação para verificação da compatibilidade do preço com o mercado e que referida empresa não participou do certame, de maneira que a suposta relação entre esta e a contratada, na pessoa de Maurício Bragaia, não exerceu qualquer interferência no resultado final. Argumentou, ademais, que o fato de ter havido um lapso temporal de 06 meses entre esses dois orçamentos não retira a sua confiabilidade.

Em relação ao orçamento prévio, afiançou que, assim que conheceu da representação, determinou novo levantamento de preços, cujas empresas pesquisadas apresentaram valores bem superiores ao contratado.

Ressaltou que os orçamentos prévios apresentados pela Fundação Universa e pela Doctors Net apresentam nível de detalhamento adequado, contendo fases de realização dos serviços e seus custos unitários, de modo que foram suficientes para embasar a licitação em cumprimento ao inciso II do § 2º do artigo 7º da Lei de Licitações, além do que o Anexo III do edital apresentou o escopo detalhado dos serviços pretendidos.

Esclareceu, por fim, que o termo de ciência e de notificação não foi assinado em vista de o ajuste não atingir o valor de remessa obrigatória a este Tribunal, e que a ausência da complementação da garantia não interferiu na execução dos serviços.

**ANTONIO CARLOS PANNUNZIO**<sup>9</sup>, responsável pela assinatura do termo de aditamento, defendeu a regularidade dos atos, argumentando que

<sup>8</sup> Fls. 235/239 do TC-002182/009/14 e fls. 307/332 e 434/441 do TC-040766/026/11.

<sup>9</sup> Fls. 252/255 do TC-002182/009/14.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



o procedimento foi devidamente publicado, garantiu a competitividade e que o valor ao final contratado se manteve abaixo da média do mercado.

Ressaltou que o termo aditivo foi motivado, antecedido de manifestações técnicas e jurídicas e assegurou a continuidade da prestação dos serviços.

Sustentou a autonomia do termo aditivo em face da matéria principal, de modo que eventuais impropriedades no certame não devem acarretar, automaticamente, a sua reprovação.

Por fim, a empresa **W3MENTOR AMÉRICA SISTEMAS E INFORMÁTICA LTDA.**<sup>10</sup> informou que se sagrou vencedora do certame após análise e aprovação de sua proposta, sendo que desde a contratação cumpriu fielmente o objeto pactuado, com ética e boa-fé.

**1.7** A **Unidade Jurídica da Assessoria Técnico-Jurídica** e a **Chefia** do órgão<sup>11</sup> se manifestaram pela irregularidade da matéria e procedência da representação, salientando que os argumentos trazidos não afastaram as impropriedades, com enfoque especial no direcionamento da disputa, na falta de competitividade, na ausência de orçamento detalhado e na insuficiente pesquisa de preços.

**1.8** O **Ministério Público de Contas**<sup>12</sup>, de igual modo, pugnou pela irregularidade do procedimento e procedência da representação, enfatizando a ofensa ao princípio da publicidade e a falta de comprovação da economicidade, em razão dos vícios que cercaram a pesquisa de preços realizada pela Prefeitura.

**1.9** O presente feito foi inserido na pauta dos trabalhos da Sessão de 19-02-19 desta E. Primeira Câmara. Dela foi retirado, nos termos do inciso I, do

---

<sup>10</sup> Fls. 275/292 do TC-040766/026/11.

<sup>11</sup> Fl. 168-v do TC-002182/009/14 e fls. 351/353 do TC-040766/026/11.

<sup>12</sup> Fls. 259/265 do TC-002182/009/14 e fls. 462 do TC-040766/026/11.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



artigo 105, do Regimento Interno, oportunidade em que a defesa apresentou memoriais, reiterando o alegado em suas justificativas.

O processo foi novamente retirado de pauta após sustentação oral proferida na Sessão de 26-02-19.

É o relatório.

## **2. VOTO**

**2.1** Inicialmente, em face dos documentos juntados pelas partes, entendo afastado o questionamento relativo à falta de publicação do edital em jornal de grande circulação, esta realizada junto ao Diário de São Paulo.

Da mesma maneira, não obstante deva o Órgão ser advertido, afasto a questão relativa à ausência do termo de ciência e de notificação, suprida pelo ingresso de justificativas de todos os interessados nos autos.

**2.2** Por outro lado, não merecem a mesma sorte os demais apontamentos, especialmente em relação às falhas que nortearam a elaboração do orçamento prévio, impossibilitando a aferição do atendimento ao princípio da economicidade, o que, por si só, tem o condão de macular toda matéria.

Nesse passo, como bem assinalado pelo Ministério Público de Contas, foram realizadas apenas duas cotações de preços, com lapso temporal de 06 meses entre elas, sendo que a última foi solicitada em 16-05-11, a 12 dias da publicação do edital (28-05-11).

Em sustentação oral, a defesa alegou que tal lapso temporal decorreu da mudança de entendimento da Administração que, *a priori*, pretendia contratar o objeto diretamente com a Fundação Universa mediante dispensa de licitação, porém ao resolver licitá-lo, devolveu o procedimento à Secretaria requisitante para que esta realizasse nova pesquisa antes da divulgação do edital.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Tal assertiva, entretanto, ainda que houvesse sido documentalmente comprovada nos autos, não alteraria a situação desfavorável assinalada, em particular quanto à responsabilidade do Gestor no cumprimento dos dispositivos legais que orientam a matéria, no caso, a obrigatoriedade de aferição dos preços correntes no mercado.

De se frisar, também, que o orçamento apresentado pela Doctors Net Informática Ltda., em 16-05-11, foi assinado por Maurício Bragaia quando este, desde 03-02-11, já fazia parte dos quadros funcionais da empresa vencedora do certame, conforme comprova o contrato de prestação de serviços juntado às fls. 197/198 do TC-040766/026/11, indicando o possível direcionamento mencionado nos autos da representação.

Quanto às cotações ora juntadas pela defesa, foram realizadas entre maio e junho de 2012, ou seja, 18 meses após aquele orçamento inicial, de modo que não refletem a realidade mercadológica à época.

Dessa forma, a precariedade na realização da pesquisa prévia de preços prejudica a confiabilidade do orçamento apresentado, impossibilitando o cotejo previsto no artigo 43, inciso IV, da Lei federal nº 8.666/93.

**2.3** Some-se a isso a ausência de orçamento detalhado em planilhas expressando a composição de todos os preços unitários, na forma exigida pelo inciso II do § 2º do artigo 7º da Lei de Licitações, contentando-se a Prefeitura em afirmar que os orçamentos prévios apresentados foram suficientes para embasar o certame.

**2.4** Em relação ao aditamento, além de restar contaminado pelos vícios oriundos da avença principal, consoante o princípio da acessoriedade, pesa ainda contra o mesmo a falha atinente à falta de prorrogação da garantia contratual.

**2.5** Por fim, no que diz respeito à ausência do termo de ciência e de notificação, **advirto** a Municipalidade para que atente às Instruções desta Corte, no sentido da obrigatoriedade de elaboração do referido termo, cujo



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



descumprimento poderá ensejar a aplicação de penalidades, independentemente do julgamento da avença.

**2.6** Diante do exposto, voto pela **procedência** da representação e pela **irregularidade** da licitação, do contrato e termo de aditamento em exame e pela **ilegalidade** dos atos ordenadores das despesas decorrentes, sem prejuízo da advertência anotada, com determinação para as providências previstas no artigo 2º, incs. XV e XXVII, da Lei Complementar estadual nº 709/93, devendo a Administração, no prazo de 60 (sessenta) dias, dar ciência a este Tribunal das medidas adotadas.

Sala das Sessões, 19 de março de 2019.

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**CONSELHEIRO**