EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO,

O **Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo (MPC-ES)**, por meio da Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas funções institucionais, com fundamento no artigo 130 da Constituição da República[1], no art. 99, § 1º, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012[2], e no art. 3º, incisos I e VI, da Lei Complementar Estadual nº 451/2008[3], vem oferecer

REPRESENTAÇÃO
Com Pedido Liminar de Natureza Cautelar
Inaudita altera parte

em face da senhora **Mirian Scárdua**, Diretora Presidente do Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Espírito Santo (DIO-ES), em razão de robustos indícios de prática de atos de gestão ilegais, ilegítimos e antieconômicos, no **Contrato nº. 006/2013** (fl. 628/636 – Doc. 4), concernente ao Processo nº. 61710415/2013, cujo objeto refere-se, em síntese, à "*aquisição, implantação, suporte técnico e manutenção (adaptativa, corretiva e evolutiva) de Sistema para Gestão, Geração de Matriz do Diário Oficial para impressão e Automação de Publicações da Imprensa Oficial do Estado do Espírito Santo"* (fl. 629 – Doc. 4), no

---

1 **Art. 130**. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

2 **Art. 99**. Serão recebidos pelo Tribunal como representação os documentos encaminhados por agentes públicos comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de lei específica.
§ 1º. Têm legitimidade para representar ao Tribunal:
[...]
VI - membros do Ministério Público junto ao Tribunal;

3 **Art. 3º**. Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:
I - promover a defesa da ordem jurídica, representando contra a ilegitimidade ou irregularidade de qualquer despesa;
[...]
VI – prover as medidas necessárias ao efetivo respeito ao ordenamento jurídico;

valor total de **R$ 2.293.000,00 (dois milhões e duzentos e noventa e três mil reais)**.

1 FATOS

O Ministério Público de Contas recebeu, no dia 27 de setembro de 2015, por intermédio do seu site oficial[4], no *link* para contato "Fale Conosco"[5], denúncia relatando indícios de irregularidades no **Segundo Termo de Prorrogação** do Contrato nº. 006/2013, celebrado entre o Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Espírito Santo (DIO-ES) e a empresa ***Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda.*** (Processo nº. 61710415/2013).

Na oportunidade, o denunciante questiona, inclusive, o fato de o DIO-ES ter ignorado a recomendação da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT) no sentido do sobrestamento do Contrato nº. 006/2013, ante a constatação de sobrepreço no serviço de suporte técnico, manutenção corretiva e adaptativa. Confira-se o teor (Doc. 1):

> O Departamento de Imprensa Oficial do ES renovou um contrato de manutenção com a empresa Gendoc, responsável pelo Sistema de Publicação da Autarquia. O problema é que a Secont (Secretaria de Controle e Transparencia do Governo do Estado) orientou que o referido contrato seja sobrestado pela suspeita de sobrepreço em sua aquisição. Na auditoria, os auditores encontraram sistemas da própria empresa em outras regiões, com mais funcionalidades, 300% mais baratos. Além do mais, a manutenção (praticamente inexistente) fica em 75 mil mês, mas que sistemas do Governo que controlam atividades no Estado inteiro. O aditivo nº 006/2013, referente ao processo 61710415/2013, foi publicado no dia 04/09/2015, na página 11 do caderno Executivo do Diário Oficial. Foi inserida uma cláusula de que o valor da manutenção seria renegociado, mas foi pura fachada. Os valores continuam sendo pagos integralmente. Mesmo com todas as orientações, a diretora presidente da instituição continua bancando a manutenção do contrato.

A título informativo traz-se à colação o **Resumo do Segundo Termo Aditivo** ao Contrato nº. 006/2013 (fl. 1024/1030 – Doc. 4), citado pelo denunciante, publicado no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo em 04 de setembro de 2015, por meio

[4] Disponível em: http://www.mpc.es.gov.br/ Acesso em: 30 nov. 2015.
[5] Disponível em: http://www.mpc.es.gov.br/fale-conosco/ Acesso em: 30 nov. 2015.

do qual a Administração publicou a prorrogação do prazo de vigência do acordo por mais 12 meses, contados de 06 de setembro de 2015 a 05 de setembro de 2016, bem como aludiu que as recomendações engendradas pela SECONT, no ofício nº. 304/GAB/SECONT, datado de 25 de agosto de 2015, no que tange às demais condições contratuais, seriam tratadas em aditamento posterior. Veja-se:

Departamento de Imprensa Oficial - DIO -

RESUMO DO SEGUNDO TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 006/2013

PROCESSO Nº 61710415/2013
CONTRATANTE: Departamento de Imprensa Oficial do Espírito Santo - DIO/ES.
CONTRATADA: Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda.
OBJETO: Prorrogação de prazo de vigência do contrato por mais 12 meses, contados de 06/09/2015 a 05/09/2016.
FUNDAMENTO LEGAL: Cláusula quarta do contrato original.
DAS DEMAIS CONDIÇÕES CONTRATUAIS: Tendo em vista recomendação feita pela SECONT - Secretaria de Controle e Transparência do Estado do Espírito Santo, em seu ofício nº 304/GAB/SECONT, datado de 25/08/2015, no sentido de se adequar o preço contratado ao preço de mercado, as demais condições contratuais serão tratadas em aditamento posterior.
Vitória-ES, 04 de setembro de 2015.

MIRIAN SCÁRDUA
Diretora Presidente do DIO/ES

LUCIANO SCAMPINI
Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda.
Protocolo 178002

À vista do conteúdo encaminhado e da publicação no Diário Oficial, o *Parquet* Especial de Contas, no exercício da atribuição estabelecida no IV, art. 3º, da Lei Complementar 451/2008[6] (Lei Orgânica do Ministério Público de Contas do Estado

[6] Art. 3º Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:
[...]
IV - juntar documentos, produzir provas e requerer medidas ou diligências que julgar necessárias;

do Espírito Santo), oficiou ao DIO-ES (Ofício MPC nº. 605/2015 – Doc. 2) e à Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Ofício MPC nº. 604/2015 – Doc. 3), com o fito de obter documentação apta a dar suporte e atestar os fatos descritos pelo denunciante.

O DIO-ES, em resposta ao Ofício MPC nº. 605/2015, enviou cópia integral do Processo nº. 61710415/2013, por meio de mídia digital (Doc. 4), do qual destaca-se as diversas constatações e subsequentes recomendações expedidas pela SECONT no bojo da **Manifestação nº. 61/2013** (fl. 189/192), de 26 de junho de 2013, concernentes, ainda, à análise do procedimento licitatório. Confira-se:

> [...]
>
> **2. Constatações e Recomendações**
>
> **2.1 Do prazo para manutenção adaptativa.**
>
> Consta da minuta do Edital (fl. 130), item 9.3.2, que o prazo para realização de cada manutenção adaptativa deverá ser acordado entre a contratada e a contratante.
>
> Considerando que a manutenção adaptativa compreende toda alteração de caráter impositivo (legal ou normativo).
>
> Considerando que, via de regra, a lei ou norma têm prazos próprios definidos para entrar em vigor.
>
> Recomendamos que o prazo para a realização da manutenção adaptativa fique atrelado ao prazo definido em lei ou norma à qual se refere.
>
> **2.2 Do critério para aplicação de sanção administrativa.**
>
> Consta da minuta do Edital (fl. 143), item 9.4.13, que a contratada estará sujeita à sanção administrativa todas as vezes em que "Os abatimentos ultrapassarem os 30%, previstos no item 9.4.10.5".
>
> Considerando que o percentual máximo de abatimento, de acordo com a tabela do item 9.4.11, é de 5% (cinco por cento).
>
> Considerando que o item 9.4.10.5 não define o percentual máximo de abatimento, mas a forma de cálculo do índice de Defeitos por Ponto de Função.
>
> Recomendamos reformular o item 9.4.13 de forma a esclarecer se a sanção administrativa está vinculada ao índice de defeitos por ponto de função ou ao percentual de abatimento.
>
> **2.3 Da conversão do sistema gerencial de banco de dados.**
>
> Consta da minuta do Edital (fl. 145), item 13.1, que a contratada deverá converter o sistema para utilização do sistema gerenciador de banco de dados SQL Server 2008 R2, caso o sistema ofertado utilize outro banco de dados.

> Recomendamos que o Edital determine que o custo de trabalho de conversão seja de responsabilidade da contratada, não acarretando, portanto, em custos adicionais para a contratante.
>
> **2.4 Da aquisição de hardware.**
>
> Consta da minuta do Edital (fl. 146/148), itens 15 a 19, que a contratada deverá fornecer todo o hardware (servidores de aplicação, banco de dados e arquivos) necessário para o fornecimento do sistema.
>
> [...]
>
> Recomendamos que a aquisição de hardware seja objeto de processo licitatório próprio.
>
> Recomendamos que seja realizada nova cotação de preços, retirando-se do termo de referência o fornecimento de hardware.
>
> **2.5 Da qualificação técnica.**
>
> Consta da minuta do Edital (fl. 150), item 22.2, que a contratada deverá comprovar que "possui em seu quadro permanente profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente através de atestado de responsabilidade técnica que comprove que o mesmo já executou serviços em conformidade com os licitados".
>
> Considerando que a exigência de comprovação de que possui profissional qualificado em quadro permanente da licitante prejudica a competitividade do certame e fere o princípio de isonomia conforme esclarece o Relatório de Levantamento de Auditoria do Tribunal de Contas da União TC 011.274/2010-7:
>
> [...]
>
> Recomendamos que seja removida do Edital a exigência de comprovação de profissional qualificado em quadro permanente da licitante.
>
> **2.6 Da necessidade de ampliar a pesquisa de preços.**
>
> Consta da minuta do edital, fl. 117, que a presente contratação trata de: "Aquisição, implantação, manutenção evolutiva, adaptativa, corretiva e suporte técnico de sistema, **já disponível no mercado** e que atenda à integralidade dos requisitos traçados neste Termo de Referência".
>
> No entanto, nas propostas inseridas nos autos, fls. 51-72 e 88-90, não há indicação do nome do software ofertado e em alguns casos o fornecedor consignou preços considerando que seria desenvolvido um novo software, fl. 06.
>
> Sendo assim, recomendamos que o DIO/ES amplie a pesquisa de preços consultando fornecedores que já possuem este software, conforme estabelecido no projeto básico e que utilize também de outras fontes de pesquisa para definir o valor máximo da contratação, tais como: outros contratos com objeto similar, atas de registro de preços, notas fiscais, etc.

Ainda acostado ao Processo nº. 61710415/2013 encontra-se o relevante **Relatório Preliminar de Auditoria nº. 001-A/2015** (fl. 991/1010), confeccionado em 19 de agosto de 2015 e encaminhado ao DIO-ES em 25 de agosto de 2015, por meio do Ofício/Nº 304/GAB/SECONT (fl. 990).

Neste Relatório Preliminar detectou-se - *em virtude do pagamento a maior pelo licenciamento e implantação de software, bem como pelo serviço de manutenção* - a necessidade de instauração de Tomada de Contas Especial, na forma do art. 152 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo[7]. Confira a parte dispositiva do Relatório:

> **III CONCLUSÃO**
>
> As constatações desta auditoria evidenciaram, em perspectiva ampla, a necessidade de aperfeiçoamento dos procedimentos de controle interno em relação à realização de licitação, gestão e fiscalização do contrato objeto da auditoria.
>
> Em relação à licitação, evidenciou-se que **a recomendação apresentada pela Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT)**, em decorrência da análise prévia do processo licitatório, **de ampliar a pesquisa de preços, contemplando contratos similares ao objeto licitado, não foi atendida pelo Departamento de Imprensa Oficial do Espírito Santo (DIO/ES)**, que optou por manter propostas em desacordo com o objeto licitado, ou seja, de desenvolvimento de sistema ao invés de aquisição de licença de uso, para fins de estimativa do valor de mercado da contratação.
>
> **A comparação em contrato semelhante celebrado, em 31/08/2012, pela Empresa Pública de Serviços Gráficos de Sergipe – SEGRASE com a mesma empresa GENDOC, permitiu evidenciar uma diferença significativa entre os valores do mesmo serviço. Enquanto a SEGRASE contratou pelo valor de R$ 579.000,00 (quinhentos e setenta e nove mil reais), conforme o Quadro 06, o DIO/ES contratou os mesmos serviços por um valor 276,5 % (duzentos e setenta e seis inteiros e cinco décimos por cento) superior àquele.**
>
> Assim, em homenagem ao princípio da legalidade, **a situação evidenciada demanda aos gestores do DIO/ES que observem, de forma imediata, o que estabelece as normas do TCE/ES, especialmente o art. 152 de seu Regimento Interno, aprovado pela Resolução TC nº. 261, de 04 de junho de 2013.**
>
> Na gestão e fiscalização do Contrato, o DIO/ES deve envidar esforços no sentido de adequar procedimentos internos observando o estabelecido nas normas regentes, no caso a Lei Federal nº. 8666/1993 e a Portaria SEGER/PGE/SECONT nº. 049-R/2010, especialmente quanto à designação do gestor e fiscal do contrato, ao correto aditamento das alterações contratuais e ao acompanhamento de prazos e demais condições estabelecidas em contrato.

[7] Seção IV
Da Tomada de Contas Especial
Art. 152. A autoridade administrativa competente, diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou Município, mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, da ocorrência de extravio, perda, subtração ou deterioração culposa ou dolosa de valores e bens ou da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, deve imediatamente, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos.

> Por fim, é oportuno frisar também que as correções não devem se restringir às apontadas neste relatório, visto que as inconsistências foram identificadas mediante análise amostral de acordo com o escopo definido, não se podendo descartar, portanto, a possibilidade de ocorrência de outras situações não detectadas. (grifou-se)

Por sua vez, a SECONT, em resposta ao Ofício MPC nº. 604/2015, remeteu ao *Parquet* cópia integral do **Relatório Conclusivo de Auditoria nº. 001-A/2015** (Doc. 5), aprovado em 09 de novembro de 2015, isto é, posteriormente ao desfecho da contratação, **por meio do qual também foi possível confirmar as alegações do denunciante**, haja vista que, após análise pormenorizada da licitação, contratação, gestão e fiscalização dos serviços prestados por meio do Contrato nº. 006/2013, verificou-se múltiplas irregularidades, dentre as quais cita-se, por oportuno, a descrita no **item 3 - R*enovação contratual sem a devida pesquisa de preços*, ***in verbis:***

> **3. Renovação contratual sem a devida pesquisa de preços**
>
> A prorrogação dos contratos administrativos, conforme estabelecido na Portaria SEGER/PGE/SECONT nº 049-R/2010, art. 28, § 1º, deverá ser precedida da pesquisa de preços de mercado, com o objetivo de assegurar-se de que a contratação mantém-se economicamente vantajosa.
>
> Conforme se observa nos autos, quando da celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 006/2013, fls. 814-815, o DIO solicitou à Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda. a apresentação de cópias de contratos similares, fls. 798. Em resposta, a contratada informou que o contrato celebrado com o DIO era diferenciado, não havendo nenhum outro similar. Diante da justificativa apresentada pela GENDOC, o DIO/ES celebrou o 1º Termo Aditivo sem a devida justificativa dos valores estabelecidos no contrato.
>
> Evidencia-se, portanto, que o DIO manteve o valor do serviço de suporte técnico, manutenção corretiva e adaptativa em R$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais) mensais, sem efetuar diligências no sentido de confirmar se o preço mensal proposto estava de acordo com o mercado. Importante frisar que a equipe de auditoria, valendo-se de recursos facilmente disponíveis, como portais de transparência e publicações de diários oficiais, e das prerrogativas oferecidas pela Lei de Acesso à Informação, pesquisou e obteve informações referentes ao contrato

de manutenção corretiva e adaptativa do software celebrado entre a GENDOC e o Estado de Sergipe. Onde se verificou que os valores contratados pelo DIO/ES correspondiam a 2,76 vezes os pactuados pela SEGRASE.

Novamente, na renovação, persistiu a falta de apresentação das planilhas de formação de preços, mantendo-se prejudicada a análise da relação entre os custos e os preços.

Recomendações

Providenciar o sobrestamento do Contrato nº 006/2013, caso ainda esteja vigente;

Providenciar as planilhas de formação de preços, de tal forma que demonstrem a composição de custos dos serviços contratados;

Proceder à efetiva pesquisa de mercado, de forma a subsidiar o cálculo do valor mensal dos serviços de manutenção pretendidos para revisão dos valores referentes ao aditivo contratual;

Ao final do Relatório Conclusivo de Auditoria nº. 001-A/2015 considerou-se oportuno ressaltar '***que as correções não devem se restringir às apontadas neste relatório, visto que as inconsistências foram identificadas mediante análise amostral de acordo com o escopo definido, não se podendo descartar, portanto, a possibilidade de ocorrência de outras situações não detectadas'***.

Registre-se, neste momento, fragmento relevante constante do Relatório Conclusivo de Auditoria nº. 001-A/2015 (fl. 5/6 - Doc. 5):

[...]

Informa-se que **este Relatório Conclusivo de Auditoria foi elaborado após a análise dos esclarecimentos que constam do Ofício OF/DIO/GD/DP/Nº 111/2015 recebido por esta SECONT em 25/09/2015**. (grifou-se)

I - CONTEXTUALIZAÇÃO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede do Departamento da Imprensa Oficial do Espírito Santo – DIO/ES, no período de 18/03/2015 a 10/04/2015, em **estrita observância às normas estabelecidas na Portaria SECONT nº. 003-R/2014**. Os trabalhos tiveram por base os registros que constam do Processo nº. 61710415. Além disso, foram **realizadas entrevistas com os envolvidos**, **analisados os registros mantidos em sistema informatizado de controle de atendimentos**, **realizadas inspeções no sistema fornecido a fim de verificar a adequação aos termos do contrato, dentre outras atividades. Para as análises, foram utilizadas amostras selecionadas de forma a dar representatividade aos procedimentos auditados**. (grifou-se)

> **Para verificação da compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado, além de extratos de contratos publicados em diários oficiais, com base na Lei de Acesso à Informação** (Lei Federal nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011), foram encaminhadas **solicitações de informação a outros órgãos e entidades de outras unidades federativas que realizaram contratações similares**. (grifou-se)
>
> Decorrido o prazo legal de atendimento às solicitações de informação, foram obtidas duas respostas. No entanto, verificou-se que o objeto contratado em uma delas não era similar ao da presente contratação. Nenhuma outra restrição foi imposta aos trabalhos.

Assim sendo, *in casu*, a SECONT, órgão de controle interno, constatou flagrantes violações às normas atinentes à Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº. 8.666/93), em especial àquelas que proporcionam a seleção da proposta mais vantajosa, e cuja inobservância resulta em contratação contrária ao interesse público, conforme será demonstrado nos tópicos seguintes.

Desse modo, representa o Ministério Público a este egrégio Tribunal de Contas para que, ao final, confirmado os termos desta Representação, repute o ato ilegal, ilegítimo e antieconômico, cominando à Responsável as sanções preconizadas pela legislação vigente (notadamente artigos 135, III[8], e 139[9], da Lei Complementar nº. 621/2012), bem como se determine o ressarcimento ao erário Estadual, caso seja confirmado o superfaturamento na contratação da empresa *Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda*.

2 HISTÓRICO DO CONTRATO Nº. 006/2013

Antes de realizar análise pormenorizada dos indicativos de irregularidades que permeiam o caso em tela, cumpre evidenciar, de forma didática, os principais aspectos do **Contrato 006/2013** (fl. 628/636).

---

8 **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:
[...]
III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário;

9 **Art. 139.** O Tribunal de Contas, por maioria absoluta de seus membros, considerada a gravidade da infração cometida, poderá aplicar ao responsável a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por prazo não superior a cinco anos, sem prejuízo das sanções previstas nos artigos 134 e 135 desta Lei Complementar e das penalidades administrativas aplicáveis pelas autoridades competentes.

Este acordo de vontades, celebrado entre o Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Espírito Santo (DIO-ES) e a empresa *Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda*., **em 26 de agosto de 2013**, refere-se à "*aquisição, implantação, suporte técnico e manutenção (adaptativa, corretiva e evolutiva) de Sistema para Gestão, Geração de Matriz do Diário Oficial para impressão e Automação de Publicações da Imprensa Oficial do Estado do Espírito Santo"* (fl. 629, Processo nº. 61710415/2013), tendo sido estipulada a quantia de **R$ 2.293.000,00 (dois milhões e duzentos e noventa e três mil reais)** como valor total a ser despendido pelo contratante, no período de 12 (doze) meses.

Confira o detalhamento do objeto no quadro abaixo:

ITEM	ESPECIFICAÇÕES	UND/PONTO DE FUNÇÃO	QUANT./ PERÍODO	VALOR MENSAL/POR PONTO DE FUNÇÃO	TOTAL (R$)
01	Contratação de empresa especializada no licenciamento e implantação de *software* pronto para automação do Departamento de Imprensa Oficial.	UND	1	-	**1.280.000,00**
02	Suporte técnico com manutenção corretiva e adaptativa do *software*.	UND	12 meses	75.000,00	**900.000,00**
03	Serviço de manutenção evolutiva do *software*.	Ponto de Função	200	565,00	**113.000,000**

Após, **em 1 de setembro de 2014**, foi celebrado o **Primeiro Termo Aditivo** ao Contrato nº. 006/2013 (fl. 814/815), com o fito de prorrogar o prazo de vigência dos serviços de ***(i)*** *suporte técnico com manutenção corretiva e adaptativa do software;* e ***(ii)*** *serviço de manutenção evolutiva do software,* por mais 12 (doze) meses, contados de 06 de setembro de 2014 a 05 de setembro de 2015, ao custo total de **R$ 1.013.000,00 (um milhão e treze mil reais),** na forma detalhada no quadro abaixo:

ITEM	ESPECIFICAÇÕES	UND/PONTO DE FUNÇÃO	PERÍODO/QUANT.	VALOR POR MÊS/ PONTO DE FUNÇÃO	TOTAL (R$)
01	Serviço de suporte técnico com manutenção corretiva e adaptativa do software	UND	12 meses	75.000,00	**900.000,00**
02	Serviço de manutenção evolutiva do Software	Ponto de Função	200	565,00	**113.000,00**

No mesmo aditivo, por intermédio da cláusula terceira, atualizou-se, reduzindo-se, a garantia de execução do contrato a ser oferecida pela contratada, empresa *Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda*., passando do valor de **R$ 114.650,00 (cento e quatorze mil e seiscentos e cinquenta reais)**, conforme inicialmente ajustado (fl. 630), para o valor de **R$ 50.650,00 (cinquenta mil seiscentos e cinquenta reais)**, (fl. 814/815)**.**

Por derradeiro, **em 04 de setembro de 2015**, pactuou-se o **Segundo Termo Aditivo** (fl. 1029/1030), cujo objeto refere-se à prorrogação do prazo de vigência do contrato original por mais 12 (doze) meses, contados de 06 de setembro de 2015 a 05 de setembro de 2016.

Na oportunidade, inclusive, registrou-se, na Cláusula Segunda, que as recomendações engendradas pela SECONT, no ofício nº. 304/GAB/SECONT, de 25 de agosto de 2015, '*no sentido de se adequar o preço contratado ao preço de mercado, as demais condições contratuais serão tratadas em aditamento posterior.* '

Sobre tal aspecto, vê-se que a Diretora do Departamento de Imprensa Oficial, senhora Mirian Scárdua, **em 13 de outubro de 2015**, oficiou ao Diretor da *Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda*., solicitando proposta de redução do custo financeiro do serviço de manutenção mensal do objeto contrato, com o fito de apresentar ao Governo do Estado a contribuição da autarquia na política de contenção de gastos instituída pelo Decreto estadual 3755-R/2015.

CÓPIA

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
DEPARTAMENTO DE IMPRENSA OFICIAL – DIO/ES

Diretora Presidente

DIO/ES-CG
Nº Proc. 61730415
Nº Fls.: 1101
R:

OF/DIO/GD/DP/Nº 117/2015 **Vitória, 13 de outubro de 2015.**

Ao Senhor
Luciano Scampini
Sócio Diretor da Empresa Gendoc

Senhor Diretor,

Reportamo-nos ao Termo Aditivo nº 002 ao Contrato nº 006/2013 celebrado entre esta autarquia e essa empresa, no sentido de fazer valer ao que restou estabelecido na cláusula segunda, "in verbis":

"CLÁUSULA SEGUNDA

1 - DAS DEMAIS CONDIÇÕES CONTRATUAIS

Tendo em vista recomendação feita pela SECONT – Secretaria de Controle e Transparência do Estado do Espírito Santo, em seu ofício nº 304/GAB/SECONT, datado de 25/08/2015, no sentido de se adequar o preço contratado ao preço de mercado, as demais condições contratuais serão tratadas em aditamento posterior".

Diante disso, solicitamos seus préstimos no sentido de nos apresentar uma proposta de redução do custo financeiro da manutenção mensal do objeto contratado, a fim de que possamos apresentar ao Governo do Estado a contribuição desta autarquia na política de contenção de gastos instituída pelo Decreto estadual nº 3755-R/2015.

Atenciosamente,

Mirian Scárdua
Diretora Presidente

Recebidos estes nesta data
Em: 14 / 10 / 2015

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.375 – Bento Ferreira – CEP 29050-625 –Vitória – ES
Tel. (027)3636- 6900 – Fax: 3636-6904 - E-MAIL: mirian.scardua@dio.es.gov.br
Site: www.dio.es.gov.br

Contudo, até a presente data, não foi possível verificar se houve, por parte da *Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda*., o atendimento da solicitação expedida pela senhora Mirian Scárdua.

3 INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES

3.1 ESTIMATIVA DE PREÇOS EM DESCONFORMIDADE COM O OBJETO CONTRATADO

Dispositivo violado: art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93.

Por força do inciso II, § 2º, art. 7º da Lei 8.666/93, cumpre à Administração, ainda na fase interna da licitação, estimar os custos do objeto que deseja contratar.

> Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:
> [...]
> § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
> [...]
> II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Tal medida revela-se indispensável, pois é por meio dessa apuração que se (i) avalia a compatibilidade das propostas oferecidas pelos licitantes com os preços praticados no mercado e (ii) se estabelece uma previsão dos valores a serem desembolsados, nos moldes da exigência prescrita no inc. III, § 2º, art. 7º, do mesmo diploma legal, *verbis*:

> Art. 7º [...]
> § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
> [...]
> III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

No mesmo sentido o Tribunal de Contas da União (TCU):

> A importância da realização de uma ampla pesquisa de preços no mercado e de uma correta estimativa de custos é inconteste, pois fornece os parâmetros para a Administração avaliar a compatibilidade das propostas

> ofertadas pelos licitantes com os preços praticados no mercado e verificar a razoabilidade do valor a ser desembolsado, afastando a prática de atos possivelmente antieconômicos.
>
> 6. O preço estimado é o parâmetro de que dispõe a Administração para julgar licitações e efetivar contratações, e deve refletir adequadamente o preço corrente no mercado e assegurar efetivo cumprimento, dentre outros, dos princípios da economicidade e da eficiência. Ademais, um orçamento superestimado sinaliza aos licitantes um determinado patamar de preços e pode fazer com que a Administração venha a celebrar um contrato antieconômico. Nesse sentido, entendo pertinente a determinação sugerida pela unidade técnica ao DEADI. (Acórdão TCU 710/2007, Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro)[10]
>
> 6. É importante notar que a pesquisa de preços não constitui mera exigência formal estabelecida pela Lei. Trata-se, na realidade, de etapa essencial ao processo licitatório, pois estabelece balizas para que a Administração julgue se os valores ofertados são adequados. Sem valores de referência confiáveis, não há como avaliar a razoabilidade dos preços dos licitantes. (Acórdão 1405/2006, Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro).[11]

Vê-se, inclusive, que a jurisprudência da Corte de Contas Federal é pacífica quanto à necessidade de, previamente à instauração da fase externa do procedimento licitatório - inclusive nos casos de dispensa e inexigibilidade -, ser observado um mínimo de três orçamentos distintos. Confira-se:

> 6.11. A jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 3.506/2009-1a Câmara, 1.379/2007-Plenário, 568/2008-1ª Câmara, 1.378/2008-1a Câmara, 2.809/2008-2a Câmara, 5.262/2008-1a Câmara, 4.013/2008-1a Câmara, 1.344/2009-2a Câmara, 837/2008-Plenário e 3.667/2009- 2a Câmara, é no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade, consistindo essa pesquisa de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos. É necessária a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações.
> **Voto do Ministro Relator**
> 8. Em comum nas conclusões da unidade técnica o entendimento de que responsáveis acima nominados não lograram descaracterizar a irregularidade consistente na aquisição de medicamentos, por dispensa de licitação, sem a prévia pesquisa de preços no mercado, em desacordo com a jurisprudência do Tribunal sobre o tema.
> 9. Com efeito, consoante afirmou a instrução da unidade técnica, há muito a Corte firmou o posicionamento de que a realização de pesquisa de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive nos casos de aquisição direta (dispensa e inexigibilidade), composta de, no mínimo, três orçamentos distintos, sendo necessária a apresentação de justificativa sempre que não for possível a obtenção do número razoável de cotações.
> **Acórdão**

[10] Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight Acesso em: 2 dez. 2015.
[11] Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight Acesso em 09 dez. 2015.

> 9.6. alertar as prefeituras municipais de Cruzeiro do Sul, Feijó, Jordão, Mâncio Lima, Marechal Thaumaturgo, Porto Walter, Rodrigues Alves e de Tarauacá, todas abrangidas pelo Distrito Sanitário Especial Indígena do Alto Rio Juruá no Estado do Acre, quanto à seguinte impropriedade constatada na aquisição de medicamentos com recursos do Programa de Incentivo de Atenção Básica dos Povos Indígenas nos exercícios de 2007 e 2008 (conforme descrito no item 13 da instrução da Secex/AC):
> 9.6.1. ausência da consulta dos preços correntes no mercado, daqueles fixados por órgão oficial competente ou, ainda, daqueles constantes do sistema de registro de preços, nos processos de dispensa de licitação, em dissonância com o disposto nos arts. 26, parágrafo único, incisos II e III, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas. (AC-1928-09/11-2 - Relator: Ministro JOSÉ JORGE - Sessão: 29/03/11)[12].

Ademais, revela-se necessário observar a homogeneidade das amostras obtidas. De acordo com o próprio TCU,

> [...] os gestores devem ficar atentos quanto à ocorrência de discrepâncias significativas nos valores da amostra obtida que possam levar ao cálculo de um orçamento estimativo da licitação que venha a não representar os preços correntes no mercado.
> [...]
> 9.3.1 - atente, na elaboração do orçamento prévio do objeto das licitações, para as eventuais discrepâncias entre os valores das cotações de preços na amostra, ampliando esta, na medida do possível, com vistas a conferir-lhe mais confiabilidade e representatividade para a aferição dos preços correntes de mercado; (AC-0254-04/07-1 Sessão: 13/02/07 Grupo: II Classe: II Relator: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA - Tomada e Prestação de Contas - - Iniciativa Própria)[13].

Ante a farta jurisprudência sobre o assunto, conclui-se, com segurança, que a ausência de pesquisa mercadológica ou mesmo a sua realização de forma equivocada, configuram elementos obstativos para a contratação, ensejando, inclusive, a **nulidade de todo o procedimento licitatório ou da contratação efetivada**, na forma do § 6º, art. 7º, da Lei 8.666/93, *in verbis*:

> Art. 7º [...]
>
> § 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

Em idêntica senda o Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

---

[12] BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Portal de Pesquisa Textual**. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>. Acesso em 02 dez. 2015.

[13] BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pls/apex/f?p=175:25:0::NO:::> Acesso em: 02 dez. 2015.

> ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – CONTRATAÇÃO DE OBRA – EDITAL – INOBSERVÂNCIA DE EXIGÊNCIA LEGAL – ANULAÇÃO DO CERTAME DE OFÍCIO PELA ADMINISTRAÇÃO – LEGALIDADE DO ATO. I – Em seus artigos 7º, §2º, II e 40, §2º, II, a Lei nº 8.666/93 exige que o edital de licitação para a contratação de obra contenha orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. II – Ao constatar que o edital não cumpriu a exigência acima, a Administração houve por bem, de ofício, anular todo o procedimento, o que, longe de violar direito líquido e certo da Impetrante, **constitui verdadeiro dever**, tendo em vista o disposto no §6º do art. 7º do Estatuto Licitatório e a necessidade de observância do princípio da legalidade. III – Apelação desprovida. (MAS 200551010239270/TRF2, Rel. Des. Federal Sergio Schwaitzer, 7ª Turma especializada, unanimidade, Dj 23.7.2007).[14] (grifo nosso)

Entretanto, *in casu*, o Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Espírito Santo (DIO-ES) não envidou esforços para realizar pesquisa de preços no mercado de acordo com o objeto estampado no projeto básico, qual seja, contratação de empresa especializada para **disponibilização de licença de uso de *software*[15].**

De acordo com apuração realizada pela Secretaria de Controle e Transparência do Estado do Espírito Santo (SECONT–ES), cujos resultados estão expostos de forma hialina tanto no Relatório Preliminar (fl. 995/998 – Doc. 4), quanto no Relatório Conclusivo de Auditoria nº. 001-A/2015 (fl. 5/8, - Doc. 5), tal fato se deu porque dos 3 (três) referenciais de preços considerados para apuração do valor máximo a ser pago, 2 (dois) revelaram-se incompatíveis com o objeto que se pretendia contratar.

Veja-se, por exemplo, que a empresa **Sigma Dataserv Informática Ltda.**, apresentou proposta de preço para **desenvolvimento de novo sistema (novo *software*)**, em dissonância, portanto, com o serviço de licenciamento de *software* (previamente existente, logicamente), que se tencionava contratar.

Por sua vez, a empresa **ARS Assessoria e Consultoria Ltda.**, segundo relata o Órgão de Controle, indicou proposta de preço para **objeto indefinido**, haja vista que

---

14 Disponível em: https://www2.jf.jus.br/juris/unificada/Resposta Acesso em: 2 dez. 2015.

15 Afastando-se qualquer espécie de dúvida, imperioso conferir a descrição detalhada do que se almejava contratar (fl. 2, Processo nº. 61710415/2013):
PROJETO BÁSICO:
Contratação de empresa especializada para aquisição, implantação, manutenção adaptativa, corretiva, evolutiva e suporte técnico de sistema para Gestão, Geração da Matriz do Diário Oficial para impressão e Automação de Publicações da Imprensa Oficial do Estado do Espírito Santo.

não foi possível confirmar junto ao fornecedor se o objeto era referente ao licenciamento de *software*.

No quadro abaixo constam as principais características dos referenciais de preços utilizados, com especial destaque para os objetos aos quais se pretendiam atender. Veja a síntese do ocorrido:

FORNECEDOR	OBJETO	VALOR (R$)	DATA	OBSERVAÇÕES
ARS Assessoria e Consultoria Ltda.	**Indefinido**	2.473.400,00	10/07/2013	Não foi possível confirmar junto ao fornecedor se o objeto proposto era referente ao licenciamento de algum *software*
Sigma Dataserv Informática Ltda.	Desenvolvimento de **novo sistema**	2.730.000,00	10/07/2013	**Não possuía o *software* para licenciamento, conforme afirma à fl. 225** do Processo 61710415.
Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda.	**Licenciamento de *software***	2.538.000,00	05/07/2013	

No que tange à empresa *Sigma Dataserv Informática Ltda*., há nos autos do Processo nº. 61710415/2013, declaração expressa da empresa quanto à impossibilidade de atender à solicitação do DIO-ES, tendo cotado preço, ressalte-se, para o **desenvolvimento de novo sistema**. Confira-se:

DIO/ES-CSL
Nº Proc.: 61710415
Nº Fls.: 225
R: 6

SIGMA
SIGMA DATASERV INFORMÁTICA S.A.

SIGMA BUSINESS SOLUTIONS
SOLUÇÕES SEM COMPLICAÇÕES

ESPÍRITO SANTO

		GERAÇÃO DA MATRIZ PARA IMPRESSÃO, PUBLICAÇÃO DA VERSÃO ELETRÔNICA. O SOFTWARE DEVERÁ OPERAR PREFERENCIALMENTE COM BANCO DE DADOS RELACIONAL. JUNTO A LICENÇA ESTARÃO INCLUSA A IMPLANTAÇÃO CUSTOMIZAÇÃO, INTEGRAÇÃO, TREINAMENTO, MANUTENÇÃO E SUPORTE DURANTE PERÍODO DE GARANTIA DO SOFTWARE					
						TOTAL	R$ 2.730.000,00

IMPORTANTE: **Os valores orçados têm como base as especificações fornecidas pela DIO/ES a esta empresa em 05/07/2013, e poderão ser revistos em caso de alteração de escopo ou das condições de prestação de serviço descritas naquele documento.**

IMPORTANTE: **Não dispomos, como solicitado, do produto para licenciamento imediato. O mesmo poderá ser disponibilizado no prazo de 120 (cento e vinte dias), com os custos de engenharia de software já incluídos no valor da licença, acima indicado.**

IMPORTANTE: **Não trabalhamos com o fornecimento de hardware, por isso não temos como apresentar cotação para o Lote 02.**

- Não estão considerados aspectos adicionais de forma/prazos de pagamento, de responsabilidades contratuais, de garantias financeiras, nem feitas considerações a respeito de forma de contratação de pessoal e/ou de sub-contratação de parte dos serviços, nem tampouco da sazonalidade/homogeneidade na distribuição dos serviços. **Todas essas situações podem alterar o custo dos serviços prestados**.

Cumpre trazer à baila, por imperioso, que anteriormente aos Relatórios de Auditoria (que datam de agosto e novembro de 2015), a SECONT, por intermédio da **Manifestação nº. 061/2013**, expedida em 26 de junho de 2013, acostada à fl. 189/192, do Processo nº. 61710415/2013 (Doc. 4), já havia evidenciado ao DIO-ES que alguns dos preços cotados tinham como objeto o desenvolvimento de um novo sistema e não o licenciamento de um sistema existente, conforme prescrito no projeto básico. Ao final, recomendou-se a ampliação da pesquisa de preços. Confira-se (fl. 192):

> **2.6 Da necessidade de ampliar a pesquisa de preços.**
>
> Consta da minuta do edital, fl. 117, que a presente contratação trata de: "Aquisição, implantação, manutenção evolutiva, adaptativa, corretiva e suporte técnico de sistema, **já disponível no mercado** e que atenda à integralidade dos requisitos traçados neste Termo de Referência".
>
> No entanto, nas propostas inseridas nos autos, fls. 51-72 e 88-90, não há indicação do nome do software ofertado e em alguns casos o fornecedor consignou preços considerando que seria desenvolvido um novo software, fl. 06.
>
> Sendo assim, recomendamos que o DIO/ES amplie a pesquisa de preços consultando fornecedores que já possuem este software, conforme estabelecido no projeto básico e que utilize também de outras fontes de pesquisa para definir o valor máximo da contratação, tais como: outros contratos com objeto similar, atas de registro de preços, notas fiscais, etc.

Todavia, conquanto conste no processo administrativo o posicionamento do DIO-ES, no sentido de que a recomendação expedida foi acolhida (fl. 250), verifica-se, indubitavelmente, que as propostas das empresas Sigma Dataserv Informática Ltda. e ARS Assessoria e Consultoria Empresarial Ltda. continuaram a ser consideradas na composição final da estimativa do valor máximo.

Sobre tal aspecto, o derradeiro Mapa Comparativo de Preços é esclarecedor:

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
DEPARTAMENTO DE IMPRENSA OFICIAL

Mapa Comparativo de Preços

Número do Processo: 61710415	Critério de Classificação: Global
Órgão: DIO	Geração do Mapa: TODOS
Tipo de Apuração: Menor Preço	

Item	Qtde	Un.	Códig	Descrição	Fornecedor	Origem	Valor Unit.	Valor Total
LT 001								
1	1	UNIDADE	2188	SERVIÇOS DE SUPORTE TÉCNICO; TREINAMENTO DE USUÁRIOS E MANUTENÇÃO EVOLUTIVA DE SOFTWARE	ARS ASSESSORIA E CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA	Pesquisa de Preço	136.000,00	136.000,00
					SIGMA DATASERV INFORMÁTICA LTDA		133.000,00	133.000,00
					GENDOC SISTEMAS E EMPREENDIMENTOS LTDA		130.000,00	130.000,00
						RESULTADO	130.000,00	130.000,00
2	1	SERVIÇO	54407	SERVICO; TITULO: SUPORTE E MANUTENCAO; SUBTITULO: SOFTWARE	ARS ASSESSORIA E CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA	Pesquisa de Preço	1.022.400,00	1.022.400,00
					SIGMA DATASERV INFORMÁTICA LTDA		912.000,00	912.000,00
					GENDOC SISTEMAS E EMPREENDIMENTOS LTDA		920.000,00	920.000,00
						RESULTADO	912.000,00	912.000,00
3	1	UNIDADE	64163	LICENÇA DE SOFTWARE PARA GESTÃO E AUTOMAÇÃO DE PUBLICAÇÕES; O SOFTWARE GERENCIA OS PROCESSOS DE ENVIO DE MATÉRIAS PARA PUBLICAÇÃO, ORGANIZAÇÃO DAS MATÉRIAS, DIAGRAMAÇÃO/GERAÇÃO/EDIÇÃO ELETRÔNICA DO JORNAL DIÁRIO OFICIAL, GERAÇÃO DA MATRIZ PARA IMPRESSÃO, PUBLICAÇÃO DA VERSÃO ELETRÔNICA. O SOFTWARE DEVERÁ OPERAR PREFERENCIALMENTE COM BANCO DE DADOS RELACIONAL. JUNTO A LICENÇA ESTARÃO INCLUSA A IMPLANTAÇÃO CUSTOMIZAÇÃO, INTEGRAÇÃO, TREINAMENTO, MANUTENÇÃO E SUPORTE DURANTE PERÍODO DE GARANTIA DO SOFTWARE	SIGMA DATASERV INFORMÁTICA LTDA	Pesquisa de Preço	1.685.000,00	1.685.000,00
					GENDOC SISTEMAS E EMPREENDIMENTOS LTDA		1.488.000,00	1.488.000,00
					ARS ASSESSORIA E CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA		1.315.000,00	1.315.000,00
						TOTAL DO LOTE	2.357.000,00	2.357.000,00
LT 002								

DIO/ES-GSU
Nº Proc: 61710415
Nº Fls: 244
Rubrica:

Vê-se, portanto, sem muito esforço, que a única empresa que realmente apresentou cotação apta a compor o preço referencial é a *Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda.*, **justamente a licitante que se sagrou vencedora do certame**.

Coerente, por conseguinte, a conclusão da SECONT, na parte dispositiva de ambos os Relatórios de Auditoria, no sentido de que a necessidade de ampliar a pesquisa, contemplando contratos similares ao objeto licitado, **não foi atendida pelo DIO-ES**, que optou por manter propostas em desacordo com objeto licitado, ou seja, de desenvolvimento de sistema ao invés de aquisição de licença de uso, para fins de estimativa do valor de mercado da contratação. Veja-se (fl. 19 do Relatório Preliminar de Auditoria e fl. 22 do Relatório Conclusivo de Auditoria):

> **III – CONCLUSÃO**
> [...]
> Em relação à licitação, evidenciou-se que a recomendação apresentada pela Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT), em decorrência da análise prévia do processo licitatório, de ampliar a pesquisa de preços, contemplando contratos similares ao objeto licitado, **não foi atendida** pelo Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Espírito Santo (DIO-ES), que optou por manter propostas em desacordo com objeto licitado, ou seja, de desenvolvimento de sistema ao invés de aquisição de licença de uso, para fins de estimativa do valor de mercado da contratação. (grifou-se).

Assim sendo, ante a flagrante deficiência na cotação de preços, impropriedade causadora da violação ao II, § 2º, art. 7º da Lei 8.666/93[16] - e que, conforme será abordado adiante, possuiu a aptidão para impactar negativamente no valor despendido pela Administração, por ocasião da celebração do Contrato nº. 006/2013 -, o Ministério Público de Contas pugna pela declaração de nulidade da contratação da empresa *Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda.*, na forma estabelecida no § 6º, art. 7º, da Lei 8.666/93[17].

---

[16] Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:
[...]
§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
[...]
II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

[17] Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:
[...]

3.2 DISCREPÂNCIA ENTRE O PREÇO CONTRATADO E O PREÇO DO MERCADO

Dispositivo violado: art. 3º da Lei 8666/93 e princípios da economicidade e moralidade pública.

Tendo por base uma cotação de preços inapta a transmitir o real valor de mercado e ignorando a recomendação expedida pela SECONT, o Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Espírito Santo deflagrou o Pregão Eletrônico nº. 15/2013.

O certame contou com a participação das empresas *Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda.* e *Mindworks Informática Ltda.* Registre-se que está última, à época do levantamento de preços, sequer possuía o *software* para licenciamento, tendo apresentado cotação para o desenvolvimento de novo sistema, conforme relata a Equipe de Auditoria da SECONT, por intermédio do **Relatório Conclusivo de Auditoria nº. 001-A/2015** (fl. 6):

> [...] Dentre as propostas recebidas, encontram-se as encaminhadas pelas empresas Sigma Dataserve Infromática Ltda., fls. 66-72, e Mindworks Informática Ltda., fls. 63-64, cujos preços são relativos ao desenvolvimento de sistema, ou seja, **o objeto proposto pelas empresas não se coaduna com o que se pretendia contratar**, pois não se tratava de licenciamento de uso, mas sim dos serviços de desenvolvimento de software. O primeiro mapa de preços, fl. 73, que estabeleceu a base inicial dos preços, utilizou os orçamentos dessas duas empresas, **e nele não constava a proposta da Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda. (fls. 88-90), que foi incluída posteriormente**. (grifo não consta no original)

FORNECEDOR	OBJETO PROPOSTO	VALOR PROPOSTO (R$)	DATA DA PROPOSTA	OBSERVAÇÕES
ARS Assessoria e Consultoria Ltda.	**Indefinido**	2.578.400,00	15/04/2013	Não foi possível confirmar junto ao fornecedor se o objeto proposto era referente ao licenciamento de algum software
Mindworks Informática Ltda.	**Desenvolvimento de novo sistema**	**2.680.000,00**	**17/04/2013**	**Confirmação de proposta para desenvolvimento obtida pela auditoria através de e-mail junto ao fornecedor**
Sigma Dataserv Informática Ltda.	**Desenvolvimento de novo sistema**	2.730.000,00	10/07/2013	Não possuía o software para

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

FORNECEDOR	OBJETO PROPOSTO	VALOR PROPOSTO (R$)	DATA DA PROPOSTA	OBSERVAÇÕES
				licenciamento, conforme afirma à fl. 71 do Processo 61710415. O valor referente à parcela de licenciamento foi descartado do mapa de preços por estar acima de 20% da média dos demais valores, fl. 81.
Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda.	Licenciamento de software	2.750.000,00	13/05/2013	

Denota-se, à vista disso, que, a princípio, estamos tratando de um procedimento licitatório desprovido de ampla concorrência, o que acarreta dúvidas sobre o atingimento da melhor proposta, finalidade precípua de todo certame, consoante o *caput* do art. 3º da Lei 8.666/93, *in verbis*:

> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, **a seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010) (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento) (grifo nosso)

Ao final, a empresa *Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda*. sagrou-se vencedora do certame, tendo celebrado com DIO-ES o Contrato nº. 006/2013 (fl. 628/636), no valor total de **R$ 2.293.000,00 (dois milhões duzentos e noventa e três mil reais).**

Ante a expressividade da quantia final, bem como a desconformidade na realização de pesquisa de preços, a SECONT verificou a necessidade de avaliar objetivamente o valor contratado, com o fito de comprovar a sua adequação ao preço de mercado.

No exercício desse mister, a Equipe de Auditoria pesquisou contratos celebrados entre entes públicos e a empresa *Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda.* e, nessa apuração, constatou-se que a Empresa Pública de Serviços Gráficos de

Sergipe (SEGRASE), mediante o contrato nº. 08/2012, realizou a contratação de serviços similares àqueles adquiridos pelo DIO-ES - mormente devido à estreita correlação entre as funcionalidades exigidas para os sistemas - **todavia, com um preço bem inferior,** quando se compara os itens 1 e 2 de cada contrato, respectivamente *licenciamento e implantação de software* e *serviço técnico com manutenção corretiva e adaptativa*.

O gráfico abaixo exprime com nitidez a similitude entre os serviços exigidos pelo DIO-ES e a pela SEGRASE (fl. 10):

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

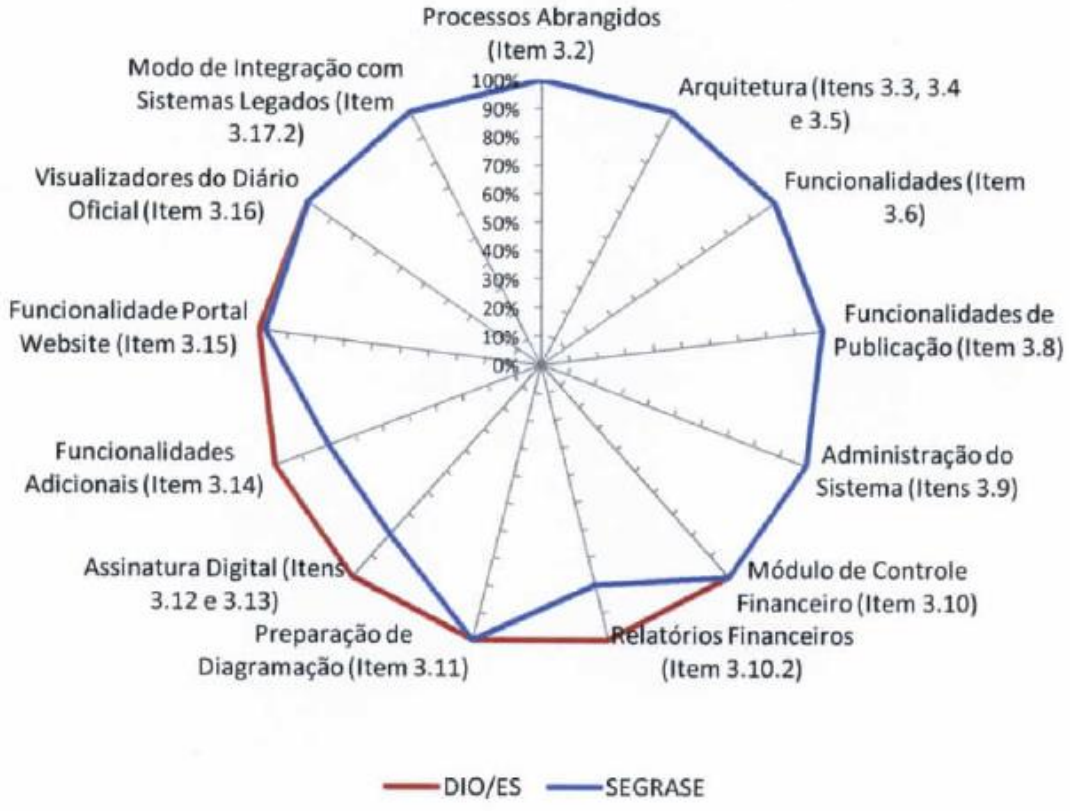

Gráfico 01 – Similaridade entre as funcionalidades requeridas pela SEGRASE e pelo DIO/ES.

No gráfico, cada eixo que parte do centro do círculo representa uma funcionalidade do sistema descrita no TR elaborado pelo DIO/ES. Desta forma, a linha vermelha, que representa o DIO/ES está na posição de 100% para cada funcionalidade. A linha azul, que representa as funcionalidades que constam do TR da SEGRASE, corresponde aos percentuais de similaridade deste com o DIO/ES.

Por sua vez, o quadro comparativo produzido pela SECONT sintetiza, com maestria, a incompatibilidade de preços verificada nos itens 1 e 2 (fl. 1002, do Processo 61710415/2013):

Descrição do Serviço		Valor Contratado (R$)	
Contrato nº 006/2013 (DIO-ES)	Contrato nº 08/2012 (SEGRASE)	Contrato nº 006/2013 (DIO-ES)	Contrato nº 08/2012 (SEGRASE)
Contratação de empresa especializada no licenciamento e implantação de Software pronto para automação do departamento de Imprensa Oficial	Fornecimento e implantação de solução pronta para automação de atividade da SEGRASE, abrangendo os processos de produção do Diário Oficial, gestão da gráfica, gestão da editora, gestão de patrimônio, gestão de almoxarifado e gestão contábil financeira.	1.280.000,00	254.000,00
Suporte técnico com manutenção corretiva e adaptativa.	Manutenção corretiva e adaptativa do software.	900.000,00 (12x 75.000,00)	325.000,00 (12x 27.083,33)
	Total:	2.180.000,00	579.000,00

Quadro 06 – Quadro comparativo de valores contratados para serviços similares

Registre-se que além das funcionalidades comparadas no Gráfico 01, segundo a SECONT, o Termo de Referência para o sistema da SEGRASE possui itens diferenciados, **tais como gestão da gráfica, gestão de patrimônio e almoxarifado, gestão contábil e gestão da editora**, funcionalidades adicionais que certamente impactaram no preço final.

Ademais, verificou-se que os **ambientes operacionais** exigidos nos Termos de Referência eram praticamente idênticos. Diferiam-se, tão somente, quanto à inclusão de suporte ao navegador *Google Chrome* no DIO/ES, e quanto aos Sistemas Gerenciadores de Banco de Dados (SGBD) adotados: *SQL Server 2008 R2* no caso do DIO/ES e *MySQL* ou *PostegresSQL* no que tange à SEGRASE.

Confira essas informações de forma didática, no seguinte quadro:

DIO/ES	SEGRASE
À exceção do módulo de Preparação para diagramação (paginação) que deve ser uma aplicação cliente, os demais deverão ser implementados em tecnologia JAVA ou PHP, com interface baseada WEB;	À exceção do módulo de Preparação para diagramação (paginação) que deve ser uma aplicação cliente, os demais deverão ser implementados em tecnologia JAVA ou PHP, com interface baseada WEB;
Sistema compatível com MSWord, BROffice e StarOffice. Navegador WEB independente, que possua suporte a imagens, XML, HTML e JavaScript sendo a interface de usuário compatível com os navegadores Internet Explorer 8.0 ou superior, Mozilla Firefox 7.0 ou superior e **Google Chrome 25.0.1364.97 m ou superior**;	Sistema compatível com MSWord, BROffice e StarOffice. Navegador WEB independente, que possua suporte a imagens, XML, HTML e JavaScript sendo a interface de usuário compatível com os navegadores Internet Explorer 8.0 ou superior e Mozilla Firefox 7.0 ou superior;
A aplicação deverá ser composta pelas camadas de apresentação (navegador web, responsável pela interface de usuário), servidor de aplicação (camada de processamento e regras de negócio) e bancos de dados (repositório das informações dos sistemas);	A aplicação deverá ser composta pelas camadas de apresentação (navegador web, responsável pela interface de usuário), servidor de aplicação (camada de processamento e regras de negócio) e bancos de dados (repositório das informações dos sistemas);
A camada de apresentação deverá utilizar as tecnologias HTML, JavaScript, PHP, JSP ou JAVA;	A camada de apresentação deverá utilizar as tecnologias HTML, JavaScript, PHP, JSP ou JAVA;
A camada do servidor de aplicação deverá suportar servidor WEB Tomcat ou Apache http Server ou superior;	A camada do servidor de aplicação deverá suportar servidor WEB Tomcat ou Apache http Server ou superior;
Banco de dados SQL Server 2008 R2	**Bancos de dados MySQL ou PostgresSQL**

Quadro 04 – Descrição dos ambientes operacionais exigidos nos TR's.

No que tange ao **serviço de suporte técnico**, constatou-se diferença em relação ao horário de atendimento, o que, ao menos em tese, possuiria a aptidão de impactar no preço final, haja vista que o DIO-ES estabeleceu um regime de atendimento, à primeira vista, maior que o da SEGRASE.

Todavia, tal conclusão não merece prosperar, pois apesar de o regime de atendimento exigido pelo DIO-ES, de 24x7 (vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana) - realizado por telefone, correio eletrônico ou sistema de abertura de chamados - evidenciar superioridade quando comparado com o exigido pela SEGRASE, cujo horário de atendimento por telefone deve ser feito das 8:30 as 12:00 e das 13:30 as 17:30, de segunda a sexta, exceto feriados nacionais (todos) ou regionais, em verdade, diante de uma análise qualitativa dos dados de atendimento, que constam do sistema de abertura de chamados disponibilizados pela *Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda.*, a SECONT observou que todos os atendimentos ao DIO-ES foram registrados no período compreendido no intervalo entre 08 e 18 horas, e nos dias úteis (de segunda à sexta-feira).

Além disso, conforme se extrai do item 3.21.8 do Anexo I do Pregão Eletrônico 15/2013, fl. 650/Doc. 4, a *Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda*. possui um prazo de até 2 horas úteis para responder à solicitação, informando as providências que estão sendo adotadas, caso a severidade do problema seja considerada alta. Para a apresentação de uma solução temporária, o prazo máximo seria de 24 horas úteis, considerando esse mesmo nível de severidade, e para a apresentação de uma solução definitiva foi estabelecido o prazo máximo de 40 horas úteis (5 dias). Confira-se:

3.21.8 De acordo com a severidade estabelecida na abertura da solicitação, a CONTRATADA deverá realizar o tratamento conforme os prazos na tabela abaixo:

		Severidade		
Tipo	**Descrição**	**Alta**	**Média**	**Baixa**
1. Atendimento	Tempo máximo para responder ao chamado do solicitante, informando as providências tomadas (andamento).	2 horas úteis	4 horas úteis	6 horas úteis
2. Solução Temporária	Tempo máximo para envio de solução de contorno para o problema, quando possível.	24 horas úteis	32 horas úteis	40 horas úteis
3. Solução Definitiva	Tempo máximo para envio da solução definitiva.	40 horas úteis (5 dias)	48 horas úteis (6 dias)	72 horas úteis (9 dias)

Tabela 01 – Prazos de Atendimento

Desta forma, conclui-se que o regime 24x7 não é garantia de uma solução mais rápida para os problemas, o que torna a exigência editalícia notoriamente

antieconômica, não podendo ser utilizada como elemento vocacionado a justificar o valor a maior despendido pelo DIO-ES.

Com relação aos demais serviços, tais como manutenção corretiva, adaptativa e treinamento, a SECONT não identificou condições diferenciadas entre os dois Termos de Referência.

Vê-se, inclusive, que a Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT), em sede de Relatório Preliminar de Auditoria nº. 001-A/2015 (fl. 992, do Processo 61710415/2013) e, posteriormente, em sede de Relatório de Auditoria Conclusivo nº. 001-A/2015 (fl. 14), enfatizou "*que o valor total contratado pelo DIO-ES, considerando-se o mesmo prazo de execução (12 meses), corresponde a um montante 276,5% (duzentos e setenta e seis inteiros e cinco décimos por cento) superior ao valor contratado em 2012 pela SEGRASE, utilizando, nesta auditoria, como parâmetro de referência*".

O Núcleo de Tecnologia da Informação do DIO-ES, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditória, ressaltou, por sua vez, às fl. 1012/1018, que a exigência de entrega de Código-Fonte atualizado de todos os módulos do sistema, constante na alínea "h" – item 3.31[18] do Edital de Pregão Eletrônico nº. 15/2013 (fl. 359), contribuiu substancialmente para a elevação do valor contratual. Veja-se (fl. 1014, do Processo 61710415/2013):

> **CONCLUSÃO:**
>
> A equipe de auditoria da SECONT pesquisou contratos celebrados entre a administração pública de outros entes federados e a empresa GENDOC. Dessa forma a SECONT constatou que a SEGRASE realizou contratação de serviços similares àqueles adquiridos pelo DIO/ES.
>
> Segundo a SECONT a diferença entre os TR`s diz respeito à inclusão de suporte ao navegador Google Chrome e SGBD SQL Server 2008 R2.
>
> **Entendemos que o fato de exigirmos acesso ao código-fonte contribui para elevar o valor da contratação.** (grifo nosso)

[18] **3.31. Obrigações da CONTRATADA**
[...]
h) Disponibilizar para o DIO/ES, o código fonte atualizado (compatível com a versão a ser adquirida) de todos os módulos do sistema a qualquer momento que for requisitado do início ao fim do contrato.

A Diretora do DIO-ES, senhora Mirian Scárdua, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditória, também classificou o Código-Fonte como elemento diferenciador de maior peso (fl. 14, do Relatório Conclusivo de Auditoria nº 001-A/20145 – Doc. 5), e, na oportunidade, destacou que ao disponibilizar os referidos códigos, isto é, a Propriedade Intelectual, a contratada disponibiliza o segredo de seu negócio, possibilitando ao DIO prosseguir com o sistema sem necessidade da empresa contratada.

> **A quinta, e talvez a que se deva dar maior peso é a cessão de Código-Fonte, sendo que no Edital do DIO/ES, na alínea "h" – item 3.31 – Obrigações da "A CONTRATADA deverá disponibilizar para o DIO/ES, o código fonte atualizado (compatível com a versão a ser adquirida) de todos os módulos do sistema a qualquer momento que for requisitado do início ao fim do contrato".**
>
> **Ao disponibilizar os códigos fonte, que é Propriedade Intelectual, a contratada disponibilizou o segredo de seu negócio, que tem valor intangível, portanto, mais uma vez há de se considerar as divergências gritantes entre o contrato do DIO/ES e do SEGRASE/SE, com a empresa GENDOC.**
>
> **O item descrito acima possibilita o acesso aos códigos-fonte, a qualquer momento, dando plena segurança, quanto à passagem de conhecimentos e, caso necessário, e dentro da legalidade, o DIO/ES juntamente com o PRODEST pode prosseguir com o sistema sem necessidade da empresa contratada [...]**

Contudo, à vista do conteúdo do item 3.31, "h", do Edital de Pregão Eletrônico 15/2013 (fl. 359/Doc. 4), abaixo transcrito, a SECONT constatou que a única obrigação imposta à contratada foi a de fornecer, durante a execução contratual, os códigos fonte atualizados, quando requisitados, sem qualquer menção à possibilidade de transferência de tecnologia do *software*.

> **3.31. Obrigações da CONTRATADA**
> [...]
> h) Disponibilizar para o DIO/ES, o código fonte atualizado (compatível com a versão a ser adquirida) de todos os módulos do sistema a qualquer momento que for requisitado do início ao fim do contrato.

O Órgão de Controle ainda enfatizou que "*a referida cláusula não é suficiente para garantir ao DIO o direito de modificar o código, nem de, a partir dele, gerar qualquer*

tipo de sistema derivado, muito menos, transfere ao DIO o direito de autorizar terceiros (outras empresas de desenvolvimento) a realizarem estes procedimentos em seu lugar".

Ademais, nem mesmo no momento da entrega do sistema contratado, formalizada por meio da *Ata de Entrega de Sistema IONEWS*, abaixo transcrita, foi possível constatar qualquer indício de que realmente houve transferência de tecnologia.

DIO/ES-NTI
Nº Proc.: 6/7/0/ES
Nº Fls.: 771
R:

IMPRENSA OFICIAL/ES

Ata de Entrega de Sistema IONEWS

Aos dez dias de junho de 2014, na sede do Departamento de Imprensa Oficial – DIO/ES, na presença de Mirian Scárdua, Diretora Presidente, Maria Beatriz Barros Kill, Assessora Técnica I, José Alpheu Ribeiro Barbosa, Assessor Técnico I, Paulo Roberto F. Angelo, Assessor Técnico I, Leonardo Poncio Dias, Assessor Técnico II, Everton Correa Lopes, Analista de Sistema, Daniela Cott Barros, Técnico de Serviços Gráficos II, Allan Alphoim Miranda, Agente Administrativo e Victor Murad Filho – Diretor Presidente do PRODEST foi apresentado o aceite definitivo do Sistema de Publicação – IONEWS e Códigos Fontes do referido Sistema, DIO/ES (NTI).O Analista de Sistemas Everton Correa Lopes se manifestou declarando que a empresa Gendoc apresentou o Sistema IOES/IONEWS a partir da execução do código fonte. Durante toda apresentação as falhas que ocorreram foram corrigidas em tempo real. Foram feitos vários testes durante a apresentação e os resultados foram satisfatórios. Em seguida o código fonte foi analisado linha por linha. Durante analise do código fonte não foi encontrado irregularidades como ocorreu na primeira entrega. Não houve indícios de códigos criptografados, portanto eu declaro que o código fonte apresentado trata-se do código fonte original. O Presidente do PRODEST diante das alegações de ambas as partes acima manifestadas, sugeriu pelo aceite, após os testes de homologação e aferição e que a versão comparada com o código fonte seja armazenada em meio digital (HD externo), com criptografia e que o dispositivo seja armazenado sob a responsabilidade do ordenador de despesas do DIO, e que, numa segunda fase o PRODEST, ocorra o seguinte: PRODEST e o DIO celebrarão um convênio, visando a disponibilização para o DIO/ES, uma área de "co-locartion", na Sala Cofre do PRODEST, onde um **servidor** de aplicações com a última versão do Código Fonte e da aplicação em produção serão hospedados **neste servidor;** A empresa "Gendoc" terá uma área onde armazenará as últimas versões do Código Fonte e seu acesso se dará por meio seguro através de VPN e tunelamento por porta pré-estabelecida, sendo de sua inteira responsabilidade o acesso e a manipulação desta área. DIO/ES terá uma área de homologação e/ou Produção (se assim desejar) e de igual forma terá acesso por meio seguro através de VPN e tunelamento por porta pré-estabelecida, sendo de sua inteira responsabilidade o acesso e a manipulação desta área. O PRODEST na qualidade de DATACENTER do Estado ficará com a responsabilidade de guarda, manutenção física e alta disponibilidade do servidor em "co-locartion", não tendo qualquer acesso aos sistemas.

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.375 – Bento Ferreira – CEP 29050-625 –Vitória – ES
Tel (027)3636- 6900 – Fax: 3636-6904 E-MAIL: mirian.scardua@dio.es.gov.br
Site: www.dio.es.gov.br

DIO/ES-NTI
Nº Proc.: 6/7/2015
Nº Fls.: 772
R:

IMPRENSA OFICIAL/ES

Nada mais havendo a tratar, a reunião foi encerrada as 14:28 minutos onde foi lavrada a presente Ata que, lida e achada conforme, vai assinada, por todos presentes e por mim Fabricia Barros que secretariei.

Fabricia Barros
Chefe de Gabinete – DIO/ES

Mirian Scárdua
Diretora Presidente – DIO/ES
SAC- DIO/ES

Daniela Cott Barros
Técnico de Serviços Gráficos II –

Victor Murad Filho
Diretor Presidente do PRODEST

Allan Alphóim Miranda
Agente Adm. Fat./Cob.- DIO/ES

Luciano Scampini
Diretor-Sócio – GENDOC

Paulo Roberto F. Angelo
Assessor Técnico I

Leonardo Pôncio Dias
Assessor Técnico II (NTI) – DIO/ES

Everton Correa Lopes
Analista Sistemas - NTI)) – DIO/ES

Maria Beatriz Barros Kill
Assessora Técnica I (Presidente CPL) – DIO/ES

José Alpheu Barbosa
Assessor Técnico I (Diagramador) – DIO/ES

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.375 – Bento Ferreira – CEP 29050-625 –Vitória – ES
Tel (027)3636- 6900 – Fax: 3636-6904 E-MAIL: mirian.scardua@dio.es.gov.br

Site: www.dio.es.gov.br

Cumpre trazer à baila, ademais, que o rito de transferência de tecnologia, prescrito no art. 11 da Lei Federal 9609/1998[19] - lei que dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programa de computador e sua comercialização no País -, sequer foi mencionado nos autos do Processo 61710415/2013.

De forma a reforçar a linha argumentativa acima delineada, a SECONT continua explicando, à fl. 15/Doc. 5, que, ainda que os custos de transferência de tecnologia sejam considerados na composição de preço do **item 1** (Contratação de empresa especializada no licenciamento e implantação de software pronto para automação do Departamento de Imprensa), justificando, de certa forma, a diferença entre os valores do DIO-ES e a SEGRASE nesse ponto do contrato, **não explica a quantia exorbitante despendida para o item 2 (serviços de manutenção corretiva e adaptativa do software)**, que corresponde a um montante anual de **R$ 900.000,00 (novecentos mil reais)**, valor que indica um sobrepreço de 177 % (cento e setenta e sete por cento).

Assim, enquanto o DIO desembolsa o **valor mensal** de **R$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais)**, correspondente ao **valor anual** de **R$ 900.000,00 (novecentos mil reais), ressalte-se, por esta parcela do Contrato 006/2013, a SEGRASE, por sua vez, paga à mesma empresa, pelo mesmo item, o valor mensal de R$ 27.083,33 (cinte e sete mil e oitenta e três reais e trinta e três centavos), equivalente ao valor anual de R$ 325.000,00 (trezentos e vinte e cinco mil reais).**

Vê-se, inclusive, que o próprio Núcleo de Tecnologia da Informação do DIO-ES, na data de 02 de setembro de 2015, às fl. 1012/1018 do Processo 61710415/2013/DOC. 4, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria 01-A/2015, após pesquisa de preços, conquanto tenha se manifestado favorável à celebração do Segundo Termo Aditivo, **corroborou a conclusão da SECONT, no**

[19] Art. 11. Nos casos de transferência de tecnologia de programa de computador, o Instituto Nacional da Propriedade Industrial fará o registro dos respectivos contratos, para que produzam efeitos em relação a terceiros.
Parágrafo único. Para o registro de que trata este artigo, é obrigatória a entrega, por parte do fornecedor ao receptor de tecnologia, da documentação completa, em especial do código-fonte comentado, memorial descritivo, especificações funcionais internas, diagramas, fluxogramas e outros dados técnicos necessários à absorção da tecnologia.

sentido de que o valor despendido pelo DIO-ES, em relação item 2 - *serviços de manutenção corretiva e adaptativa do software*, estava acima do praticado por outros Estados.

No quadro a seguir é possível observar os preços pactuados pelo mesmo serviço em outros Estados, conforme apuração do Núcleo de Tecnologia da Informação do DIO:

Governo do Estado do Espírito Santo
Departamento de Imprensa Oficial
Núcleo de Tecnologia da Informação

DIO/ES-NTI
Nº Proc.: 61710415
Nº Fls.: 1015
R:

MAPA COMPARATIVO DE PREÇOS

IMPRENSAS OFICIAIS X SUPORTE TÉCNICO AO SISTEMA DE PUBLICAÇÃO

IMPRENSA OFICIAL	SUPORTE TÉCNICO VALOR MENSAL	VALOR ANUAL
ESPÍRITO SANTO CONTRATO 006/2013 24X7	R$ 75.000,00	R$ 900.000,00
MATO GROSSO CONTRATO 036/2012 24X7	R$ 70.000,00* R$ 49.000,00**	R$ 840.000,00 R$ 588.000,00
PARÁ CONTRATO 037/2014	R$ 40.000,00	R$ 480.000,00
ALAGOAS CONTRATO 44/2014	R$ 32.800,00	R$ 393.600,00
SERGIPE CONTRATO 08/2012 8X5	R$ 27.000,00	R$ 325.000,00

* (conforme contrato 036/2012 às folhas 970-971 do processo 61710415)
** conforme 3º termo aditivo do contrato 036/2012, publicado no Diário Oficial do MT em 28/07/2015, conforme anexo 02-03-04-05 .

Diante do exposto, observamos que o valor pago pelo DIO/ES está acima dos valores praticados por outros Estados e submetemos as informações para apreciação da diretoria do DIO, que marcou uma reunião para esclarecimentos junto à empresa, datada para 03/09/2015.

Nos manifestamos favoráveis à prorrogação do contrato de manutenção e suporte, para garantir a qualidade dos serviços prestados pelo DIO/ES, com a devida revisão do valor contratual, garantindo assim a vantajosidade para esta autarquia.

Portando, considerando que a semelhança entre os objetos dos contratos não condiz com os valores pactuados, observa-se, *in casu*, por consectário lógico, **fortes**

indicativos de sobrepreço no valor total desembolsado pelo DIO-ES, por força do contrato nº. 006/2013, mormente no que tange ao item 2, objeto de duas prorrogações.

3.3 AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE PLANILHAS DE FORMAÇÃO DE PREÇOS

Dispositivo violado: art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93.

De acordo com a regra estampada no art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93[20], as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme quanto à imprescindibilidade deste detalhamento:

> 11. A despeito de a responsável, em sua defesa, alegar que a sua planilha demonstra preços unitários e quantitativos de acordo com o prescrito pela lei, uma vez que o valor de cada item do seu orçamento expressa a composição de todos os seus custos unitários, a unidade técnica, em contra-argumentação, afirma que o texto do art. 7º, § 2º, inciso II da Lei nº 8.666, de 1993, exige o detalhamento de todos os custos unitários relativos a cada preço orçado.
>
> 12. Não há objeção ao argumento técnico: tem sido este o entendimento adotado por este Tribunal.
> (Acórdão TCU 2231/2009, Plenário, rel. Min. André Luís de Carvalho)[21]

> 6. A mencionada ausência de planilhas orçamentárias detalhadas, a par de violar disposições legais, impede a formação de juízo crítico sobre a adequação do preço estimado pela Manaus Energia àquele que é praticado no mercado. Ademais, essa ausência impossibilita prever com acuidade o volume de recursos orçamentários que serão necessários. Finalmente, cabe ressaltar que **a ausência dessas planilhas tem sido reiteradamente considerada por esta Corte de Contas como uma irregularidade grave**, uma vez que a exigência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários possui importância capital para a escolha da proposta mais vantajosa. Essa exigência é complementada pelo disposto no inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, o

[20] Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:
[...]
§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
[...]
II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

[21] Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight Acesso em: 09 dez. 2015.

> qual dispõe que o edital conterá critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedada a fixação de preços mínimos, de critérios estatísticos ou de faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48 dessa Lei - os quais se referem às propostas inexequíveis. Com fulcro nessas considerações, concordo com o entendimento esposado pela unidade técnica no sentido de que restou configurada uma irregularidade apta a ensejar a paralisação da liberação de recursos para esse Programa de Trabalho.
>
> 7. A irregularidade descrita no item "b" do parágrafo 5 deste Voto é muito relevante. A uma, porque não é cabível autorizar uma contratação de serviços, por inexigibilidade de licitação, sem dispor de um orçamento detalhado que assegure a confiabilidade do preço que será avençado. A duas, porque a inexistência do orçamento detalhado impede que o gestor público cumpra um de seus deveres fundamentais, qual seja, realizar a contratação mais vantajosa para o Poder Público. A três, porque a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas determina a inclusão compulsória do orçamento detalhado no processo de inexigibilidade, além de prever a observância obrigatória dos requisitos previstos nos arts. 25, I, e 26 da Lei nº 8.666/1993. Depreende-se que essa irregularidade também enseja a paralisação da liberação de recursos para esse Programa de Trabalho. (Acórdão TCU 792/2008, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler)

Todavia, compulsando os autos do Processo nº. 61710415/2013 verifica-se que a Administração não elaborou na fase interna, nem mesmo exigiu das licitantes, a apresentação de planilhas de formação de preços detalhada, aptas a demonstrar a composição de custos unitários.

Tal fato impediu uma avaliação pormenorizada sobre a adequação do preço estimado ao preço de mercado e, segundo a SECONT, inviabilizou uma análise da relação entre custos e preços à época da licitação, bem como posteriormente, em sede de Relatório Conclusivo de Auditoria. Veja-se (fl. 14/Doc. 5):

> É importante ressaltar que, à época da licitação, visando à contratação dos serviços, não se exigiu da GENDOC a apresentação de planilhas de formação de preços, conforme estabelece o art. 7º, § 2º, inciso II da Lei Federal nº. 8.666/1993, demonstrando a composição de custos unitários em sua proposta. O preço a ser pago deve guardar coerência com os custos dos recursos realmente necessários para a prestação dos serviços. **Por isso, uma análise da relação entre custos e preços não pôde ser feita à época da licitação, nem tampouco neste trabalho de auditoria.** (grifo nosso)

Portanto, pugna-se pela **procedência** do item em epígrafe.

3.4 RENOVAÇÃO CONTRATUAL SEM A DEVIDA PESQUISA DE PREÇOS

Dispositivo violado: art. 57, § 2º da Lei 8.666/93 e princípio da economicidade.

Conforme é cediço, no momento da prorrogação contratual, o Gestor não está autorizado a presumir que o vencedor do certame ainda se mantém como detentor da melhor proposta no mercado.

Em verdade, possui o dever de realizar ampla pesquisa de preços que será anexada à justificativa por escrito, na forma exigida pelo art. 57, §2º, da Lei 8666/93, *in verbis*:

> Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:
>
> [...]
>
> § 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

No mesmo sentido o Tribunal de Contas da União (TCU):

> Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária da 2ª Câmara, em 12/2/2008, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:
>
> 6.2. determinar à Telebras que:
>
> [...]
>
> 6.2.5. observe o disposto no § 2º do art. 57 da Lei nº 8.666/93, quanto à exigência de autorização prévia de autoridade competente para celebrar o contrato, **com justificativa por escrito para a prorrogação de prazo, constatando, ainda, em pesquisa, que os preços contratados permanecem vantajosos para a Administração** (item 6.2.2.3 do Relatório de Auditoria da SFC); (Acórdão TCU 72/2008 - Segunda Câmara)[22]

Sobre tal aspecto, convém trazer à baila o art. 28, § 1º, da Portaria SEGER/PGE/SECONT nº. 049-R/2010:

> Realizar pesquisas de preços de mercado ou de preços contratados por outros Órgãos e Entidades da Administração Pública, nos casos de Aditivos de Prorrogação de Prazo, visando manter o contrato mais vantajoso para a Administração;

[22] Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight Acesso em: 10 dez. 2015.

Contudo, o DIO-ES celebrou o **Primeiro Termo Aditivo** ao Contrato nº. 006/2013 **sem realizar qualquer pesquisa de preços.**

Vê-se, que, previamente à celebração deste Termo Aditivo, o DIO esboçou tentativa de apurar a compatibilidade do preço que estava sendo pago com o de mercado, ao solicitar à *Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda*., a apresentação de cópias de contratos similares, justificando, inclusive, curiosamente, '*porque caso o processo seja alvo de auditoria do TCEES, eles vão questionar a falta de pesquisa de preço'*.

Entretanto, ante a resposta da contratada no sentido de que '*o contrato celebrado com o Departamento de Imprensa Oficial do Espírito Santo é um contrato diferenciado que tem suas complexidades, temos outros contrato mais não se igualam ao que foi instalado aí para vocês* (sic)*'*, *nenhum* outro esforço foi produzido pelo DIO-ES, com vistas à comprovação de preço de mercado a lastrear a renovação contratual, resignando-se a aderir passivamente aos parcos argumentos da contratada, e mantendo-se, portanto, o *status quo*. Confira a troca de e-mails:

DIO/ES-GAG
Nº Proc.: 01210415
Nº Fls.: 298
R:

Luiz Gramelisch

De: Carlos Dias [carlos@gendoc.com.br]
Enviado em: sexta-feira, 29 de agosto de 2014 17:24
Para: Luiz Gramelisch
Cc: Beatriz Kill; Samira Kill; Leonardo Dias; Luciano Scampini
Assunto: Re: Renovação contrato
Anexos: image003.jpg; image004.jpg

Luiz, boa tarde

O Contrato com o Departamento de Imprensa Oficial do Espirito Santo, é um contrato diferenciado que tem suas complexidades, temos outros contrato mais não se igualam ao que foi instalado ai para voces.

E Sobre as notas fiscais, podemos fazer uma carta de correção informando o periodo?

Aguardo

Atc. Carlos Dias

Carlos Dias Gerente de Administrativo
carlos@gendoc.com.br
65 3046.0550 - 65 9691.9021

Av. Bosque da Saúde, 140 • Bosque da saúde • CEP: 78.050-070 • Cuiabá, MT

Em 29 de agosto de 2014 10:15, Luiz Gramelisch <luiz.gramelisch@dio.es.gov.br> escreveu:

Bom dia Carlos,

Uma das etapas de renovação contratual é a comprovação de preço de mercado, em todos os casos, solicitamos cópias digitalizadas de contratos que a contratada tenho firmado, ou termos aditivos, com o mesmo objeto do nosso contrato, para que justifiquemos a renovação; sem essa pesquisa não conseguimos renovar, porque caso o processo seja alvo de auditoria no TCEES, eles vão questionar a falta de pesquisa de preço.

As notas fiscais dos contratos costumam vir por periodo; caso seja de um mês cheio, por exemplo, na nota fiscal estará escrito: "prestação de serviço (...) no periodo de agosto de 2014", caso seja um periodo quebrado, como é o caso da Gendoc, seria: "prestação de serviço (...) no período de 11 de junho de 2014 a 10 de julho de 2014" e assim por diante nas seguintes notas.

Estamos com urgência nessa documentação!

1

Por seu turno, no que tange ao **Segundo Termo Aditivo** ao Contrato nº. 006/2013 **percebe-se a reiteração da mesma irregularidade**, conquanto a Assessoria Jurídica tenha alertado o DIO-ES sobre a necessidade de comprovar que a prorrogação almejada à época era a solução mais vantajosa para a Administração (fl. 985 do Processo 61710415/2013/Doc. 4):

Nº Proc.: 61710415
Nº Fls.: 935
R:

Governo do Estado do Espírito Santo
DEPARTAMENTO DE IMPRENSA OFICIAL
- Assessoria Jurídica -

No tocante aos demais requisitos necessários à prorrogação de vigência, vejamos:

a) Há manifestação de interesse na prorrogação do prazo do contrato as fls.969;

b) O gestor do contrato justificou a necessidade de prorrogação de prazo, conforme exigência contida no art. 57, § 2º da Lei nº 8.666/93 (fls. 980);

c) A prorrogação de vigência prevista no art. 57, IV da Lei 8.666/93 só é admitida quando trouxer preços e condições mais vantajosas para a administração: foi juntado apenas um contrato vigente, sendo necessário a ampliação da pesquisa, valendo-se de no mínimo três orçamentos de fornecedores, da referência de preços obtida a partir dos contratos anteriores do próprio órgão, de contratos de outros órgãos, de atas de registro de preços, de preços consignados nos sistemas de pagamentos, de valores divulgados em publicações técnicas especializadas e quaisquer outras fontes capazes de retratar o valor de mercado da contratação, podendo, inclusive, utilizar preços de contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública.

Portanto, **deve o setor competente diligenciar para comprovar que a prorrogação é a solução mais vantajosa para a Administração.**

d) Deve-se exigir que as certidões que demonstram a regularidade fiscal da empresa, estejam válidas no momento da assinatura do aditivo, verificando a autenticidade daquelas obtidas via internet, **inclusive da Prefeitura Municipal de Vitória,** local onde são realizados os serviços;

e) Consta declaração de que os serviços estão sendo prestados de forma satisfatória (fls. 980);

f) Consta declaração de que foi feita reserva orçamentária para suportar as despesas do aditivo contratual (fls.981).

g) **Falta autorização da Autoridade competente para a realização do termo aditivo e declaração de atendimento à LRF.**

Também não bastou a recomendação engendrada pela SECONT, precedente à celebração deste Segundo Termo Aditivo, **pelo sobrestamento do Contrato nº. 006/2013**, ante a constatação, em sede de Relatório Preliminar de Auditoria 001-A/2015[23], de que a ausência de pesquisa de preços influenciou diretamente na contratação do *serviço de manutenção corretiva e adaptativa do software* **com valor 2,76 vezes maior que o pactuado pela SEGRASE, sem qualquer justificava aparente.**

Pouco importou também a manifestação do próprio Núcleo de Tecnologia da Informação do Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Espírito Santo (fl. 1015/Doc. 4), em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria 01-A/2015, que, conquanto, de forma contraditória, tenha se manifestado favorável à celebração do Segundo Termo Aditivo, **corroborou a conclusão da SECONT,** no sentido de que, em relação item 2 – Suporte Técnico com Manutenção Corretiva e Adaptativa do Software ***'o valor pago pelo DIO-ES está acima dos valores praticados em outros Estados e submetemos as informações para apreciação da diretoria do DIO [...]'***.

Destarte, mesmo após diversos alertas de sobrepreço, a Gestora do DIO não engendrou esforços para realizar a devida pesquisa mercadológica, cotejando os valores que estavam sendo pagos à empresa *Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda*. com os atualmente cobrados no mercado.

Conforme é possível observar à fl. 1101 do Processo 61710415/2013/Doc. 4, a atual Diretora Presidente do DIO-ES, em 13 de outubro de 2015, isto é, **posteriormente** à celebração do Segundo Termo Aditivo, limitou-se a tentar junto à empresa contratada renegociar o valor do serviço de manutenção, **não com base na notória discrepância entre o valor atualmente despendido pela Administração e o cobrado no mercado**, mas sim com suporte na política de contenção de gastos instituída pelo Decreto estadual nº. 3755-R/2015.

[23] Fl. 1003/1004 do Processo nº. 61710415/2013.

Ressalte-se, por oportuno, ainda que ao longo da apuração, a ser empreendida por esta Corte, os valores atualmente pagos sejam repactuados, ao ponto de alcançar o de mercado, **não se pode ignorar** todo o histórico de prejuízos ao erário, descritos pela SECONT e destacados por este *Parque*t, em virtude do sobrepreço nos múltiplos aspectos do Contrato nº. 006/2013.

Logo, pugna-se pela **procedência** do item em comento.

3.5 INEXISTÊNCIA DE ADITAMENTO CONTRATUAL ANTE A ALTERAÇÃO DO PRAZO DE EXECUÇÃO DO OBJETO

Dispositivos violados: arts. 3º e 60 da Lei 8.666/93, item 7.2 do Contrato nº. 006/2013 e arts. 18 e 20 da Portaria SEGER/PGE/SECONT nº. 49-R/2010[24].

De acordo com o item 7.2 do Contrato nº. 006/2013 (fl. 632), abaixo transcrito, o objeto do Contrato nº. 006/2013 seria implantado em no máximo 40 (quarenta) dias contados da data de recebimento da Ordem de Serviço Inicial:

> 7.2 – O objeto será implantado pela Contratada em até 40 (quarenta) dias contados da data de recebimento da Ordem de Serviço Inicial, em sua totalidade, onde serão avaliados tecnicamente pelo Contratante e pelo ITI – Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação do Espírito Santo - PRODEST.

Todavia, conquanto o Contrato 006/2013 tenha sido **celebrado em 26 de agosto de 2013**, segundo o Relatório de Progresso referente ao objeto do Edital de Pregão Eletrônico nº. 15/2013 (fl. 736), a entrega do sistema foi efetivada tão-somente em **28 de março de 2014**, ou seja, **288 dias após a assinatura**, não havendo registro documental da emissão prévia da Ordem de Serviço Inicial, inclusive.

A flagrante extemporaneidade verificada *in casu* não motivou a formalização da necessária alteração contratual, conforme exige a norma insculpida no art. 60 da Lei 8.666/93, impedindo, por consectário lógico, o controle sobre o seu adimplemento, no que tange aos novos prazos de execução de etapas do serviço, e comprometendo a atividade fiscalizatória simultânea.

[24] Disponível em: http://www.compras.es.gov.br/download/PortariaSEGERPGESECONTn049R.pdf Acesso em:15 dez. 2015.

Ademais, digno de nota é a inevitável constatação de que 288 dias revela-se tempo demasiadamente longo, capaz, inclusive, de alterar o valor médio pactuado no mercado, trazendo, com isso, insegurança quanto ao atendimento do *caput* art. 3º da Lei 8666/93, que exige da Administração a seleção da proposta mais vantajosa.

Considerando, por todo o exposto, que os fatos descritos, em verdade, possuem a aptidão de infringir o art. 60 da Lei 8.666/93, bem como os arts. 18[25] e 20[26] da Portaria SEGER/PGE/SECONT nº. 49-R/2010, pugna-se pela **procedência d**o item em tela.

3.6 ALTERAÇÃO DO GESTOR DO CONTRATO SEM ATO DE DESIGNAÇÃO FORMAL

Dispositivo violado: art. 67 da Lei 8.666/93.

Compulsando os autos do Processo nº. 61710415/2013, constata-se que DIO-ES alterou o Gestor do Contrato nº. 006/2013, em agosto de 2014, sem expedir qualquer ato de designação formal, enfraquecendo, com isso, os múltiplos aspectos que envolvem a fiscalização deste acordo de vontades.

Segundo a SECONT, em sede de Relatório Conclusivo de Auditoria 001-A/2015 (fl. 18/Doc. 5), " *o Sr. Everton Correa Lopes, Fiscal do Contrato, fl. 700-701, juntamente com seu suplente, tem atestado a execução dos serviços constantes das notas fiscais, embora esta seja uma atribuição dos gestor do contrato, conforme o art. 51, Inciso XV da Portaria SEGER/PGE/SECONT Nº 49-R/2010. A falta de designação formal do Gestor do Contrato fragiliza o processo de liquidação de despesa, preterindo-se uma fase importante que é a conferência dos atos executados pela fiscalização. A falta de segregação de funções dificulta a identificação de responsabilidade quando da realização de atos administrativos que não sejam da competência fiscal*".

[25] Art. 18. Considera-se alteração contratual toda e qualquer modificação no objeto contratado e nas demais disposições a ele relacionadas, como regime de execução, prazo, valor ou forma de pagamento e garantia oferecida.

[26] Art. 20. As alterações contratuais autorizadas em lei serão formalizadas por meio do instrumento jurídico denominado termo aditivo que será assinado por quem detenha capacidade jurídica de representação e publicado de forma resumida nos termos do § 1º do Art. 7º desta Portaria.

Vê-se que o regime jurídico dos contratos administrativos confere à Administração a prerrogativa de lhes fiscalizar a execução. Para exercício desse mister, imperioso que a fiscalização seja exercida por representante do ente público especialmente designado, consoante prescreve o art. 67 da Lei 8.666/93*, in verbis*:

> Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e **fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado,** permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. (grifo nosso)

Destarte, pugna-se pela **procedência** desta irregularidade.

3.7 CÁLCULO INEXATO DA FATURA PAGA

Segundo a Equipe de Auditoria da SECONT, a Nota Fiscal nº. 293 sofreu ajuste em virtude da mudança do período de prestação de serviço.

O período que iniciava em 11 de agosto de 2014 e finalizava em 10 de setembro de 2014, passou a ser finalizado em 04 de setembro de 2014. Confira-se (fl. 817):

DIO/ES-GAG
Nº Proc.: 61710415
Nº Fls.: 817
R:

Prefeitura Municipal de Cuiabá
Secretaria Municipal de Fazenda
Fone: (65) 3317-5600 - http://www.cuiaba.mt.gov.br/

NOTA

Série do Documento: Nota Fiscal de Serviço Eletrônica - NFS-e

Gondoc Sistemas e Empreendimentos Ltda
Gondoc Sistemas e Empreendimentos Ltda
Avenida Miguel Sutil,3600- GALA 20 - Araão
CEP 78010-500- Cuiaba- MT
carlos@gondoc.com.br
Inscrição Municipal 114326 - CPF/CNPJ 00.704.417/0001-02

Identificação da Nota Fiscal Eletrônica

Natureza da Operação	Data de Emissão da NFS-e	Código de Verificação de Autenticidade	Número da Nota Fiscal
Tributado no município	5/9/2014 18:53:56	BJ 15 DC	293

Número do RPS	Série do RPS	Data de Emissão do RPS

Consulte a autenticidade deste documento acessando o site: www.issnetonline.com.br

Dados do Tomador de Serviços

CNPJ/CPF	Inscrição Municipal	Razão Social
28.161.362/0001-83		DEPARTAMENTO DE IMPRENSA OFICIAL - DIO/ES

Endereço	Número	Complemento	Bairro
AV. MAL. MASCARENHA DE MORAES	2375		BENITO FERREIRA

CEP	Cidade / UF	Telefone	e-mail
29050-625	Vitória / ES	(27)3636-6909	cpl@dio.es.gov.br

Descrição dos Serviços

REF. AO ITEM 02 DO CONTRATO Nº 006/2013, PROCESSO 61710415/2013, CUJO SERVIÇO É SUPORTE TECNICO COM MANUTENÇÃO CORRETIVA E ADAPTATIVA DO SOFTWARE PARA O DEPARTAMENTO DE IMPRENSA OFICIAL.

VALOR R$ 62.500,00

PERIODO: 11/08/2014 A 04/09/2014
REF. CONTRATO Nº 006/2013
PROCESSO: 61710415/2013
PREGÃO ELETRONICO Nº 015/2013

Contrato A

Atesto a execução do(s) serviço(s) constante(s) desta Nota Fiscal.

Em, 18/09/2014

Everton Correa Lopes
Analista de Sistemas
Matrícula: 3299023
DIO/ES

*NÃO SUJEITO A RETENÇÃO DE ISSQN (CONFORME OFICIO E RESUMO DAS SITUAÇÕES DE RECOLHIMENTO E RETENÇÃO DE ISSQN DA PREFEITURA DE VITORIA EM ANEXO).
*NÃO SUJEITO A RETENÇÃO DE INSS (CONFORME INSTRUÇÃO NORMATIVA [illegible] ANEXO).

DADOS BANCARIOS
BANCO DO BRASIL
AC. 2363-0 CC. 47019-5

Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza-ISSQN

Atividade do Município	Alíquota	Item da LC116/2003	Cod. Nacional Atividade Econômica
6201500 - Desenvolvimento de programas de computador so...	5,00	1	6202300

Valor Total dos Serviços	Desconto Incondicionado	Deduções Base Cálculo	Base de Cálculo	Total do ISSQN	ISSQN Retido	Desconto Condicionado
R$ 62.500,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 62.500,00	R$ 3.125,00	Não	R$ 0,00

Retenções de Impostos

PIS	COFINS	INSS	IRRF	CSLL	Outras Retenções	ISSQN
R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00

Valor Líquido da Nota Fiscal	R$ 62.500,00

Informações Complementares

VALOR APROXIMADO DOS TRIBUTOS R$ 10.206,25 (16,33%)
• PROCON-MT, Av. Hist. R. Mend., 917, B. Araés, Ed. Eldorado Ex. Center, CEP 78008000-Cba/MT Fone: 151 e 65-3613-8500

Todavia, o valor mensal de R$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais) deveria ter sido ajustado para R$ 60.000,00 (sessenta mil reais), quantia proporcional a redução de

6 (seis) dias, e não para o valor de R$ 62.500,00 (sessenta e dois mil e quinhentos reais) cobrado na nota fiscal supracitada.

Assim sendo, pugna-se pela **procedência** da irregularidade em comento, bem como pela devolução ao erário da quantia de **R$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais).**

4 MEDIDAS CAUTELARES

De acordo com os artigos 1º, inciso XV, e art. 124 da Lei Orgânica desta Corte de Contas[27] (Lei Complementar nº 621/2012), são dois os pressupostos para a concessão da medida cautelar:

1. **Fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio;**

2. **Risco de ineficácia da decisão de mérito.**

Em idêntica senda dispõe o art. 376 do Regimento Interno do TCEES[28].

O primeiro pressuposto traduz a ideia de que determinado direito se encontra evidentemente ameaçado, merecendo, destarte, a imediata proteção desta Corte de Contas. A cognição, neste caso, é sumária, ou seja, feita com base em um juízo de plausibilidade, seguindo o rito previsto nos art. 306 a 312, da Resolução TC 261/2012 (Regimento Interno da Corte).

---

[27] **Art. 1º.** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:
[...]
XV. expedir medidas cautelares previstas nesta Lei Complementar, a fim, de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheiro, objetivando a efetividade das suas decisões;

Art. 124. No início ou no curso de qualquer processo, havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio e de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal de Contas poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares.

[28] **Art. 376.** No início ou no curso de qualquer processo, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares, observado o rito sumário previsto nos arts. 306 a 312 deste Regimento, desde que presentes os seguintes requisitos:
I - fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio; e
II - risco de ineficácia da decisão de mérito.

Em análise precisa sobre o tema, Marcus Vinícius Rios Gonçalves esclarece que,

> Trata-se de requisito em tudo semelhante ao das tutelas antecipadas de urgência, onde há necessidade de prova inequívoca da verossimilhança do direito alegado, embora sempre se diga que na tutela antecipada ela deva ser mais bem demonstrada que na cautelar. Tanto numa como noutra, o juiz tem de estar convencido, senão da existência do direito ameaçado, ao menos de que o alegado aparente ser verdadeiro, plausível e verossímil[29].

Conforme amplamente exposto nesta Representação, além de violações aos ditames da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, constatou-se a possibilidade de dano ao erário, em virtude do **sobrepreço** no Contrato nº. 006/2013 e seus dois aditivos.

Ressalte-se, que as alegações desse *Parquet* ganham força adicional nesse momento, haja vista que corroboram **exaustiva análise** realizada pela Equipe de Auditoria da Secretaria de Controle de Estado e Transparência (SECONT), em duas oportunidades (1 - Relatório Preliminar de Auditoria e 2 - Relatório Conclusivo de Auditoria).

Por imperioso, convém enfatizar que o **Relatório Conclusivo de Auditoria 001-A/2015** foi **produzido após o exercício do contraditório pelo DIO-ES, ou seja, na sua confecção foram levadas em conta todas as justificativas encaminhadas pela Gestora do Departamento de Imprensa Oficial** e mesmo assim, sustentou-se, com propriedade, por exemplo, a existência de ***(i)*** falha na pesquisa de preços - tanto na fase interna da licitação quanto na prorrogação dos aditivos contratuais - e ***(ii)*** robustos indicativos de sobrepreço no valor despendido pelo DIO-ES, mormente quanto ao serviço de manutenção corretiva e adaptativa, em que se observa uma diferença a maior no valor anual da contratação de R$ 575.000,00 (quinhentos e setenta e cinco mil reais).

Ademais, conforme exposto no ***item 3.2*** desta Representação, o qual trata da discrepância entre o preço contratado e o preço do mercado, o próprio Núcleo de Tecnologia da Informação do DIO-ES, à fl. 1015 do Processo 61710415/2013, destacou que o preço cobrado pelo item 2 do Contrato nº. 006/2013 - Serviço de Manutenção Corretiva e Adaptativa do Software, estava acima do valor de mercado.

[29] GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito processual civil esquematizado**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 724.

Em verdade, ante o amplo e notório acervo probatório colacionado, apresenta-se flagrante o caráter ilegal, ilegítimo e antieconômico da contratação em tela.

Resta, portanto, sobejamente configurado o **juízo de probabilidade e verossimilhança do direito invocado – "fumus boni iuris".**

Posto isso, perante a copiosa exposição ao direito lesado, passa-se a verificar a presença do segundo pressuposto, qual seja, *risco de ineficácia da decisão de mérito*.

No tocante a este pressuposto, observa-se sua íntima relação com a concepção de urgência, sendo prescindível a plena convicção da ameaça, bastando uma situação objetiva de risco, atual ou iminente.

Compulsando os fundamentos de fato e de direito trazidos à colação nesta Representação, destaca-se a **prorrogação do vínculo contratual** ocorrida em 04 de setembro de 2015, alterando o prazo de vigência do contrato original por mais 12 (doze) meses, contados de 06 de setembro de 2015 a 05 de setembro de 2016.

Com isso, a Administração perpetua o vinculo com o *Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda*., o qual, todavia, proporciona suporte a uma contratação com preços incompatíveis com os valores cobrados no mercado, pelo mesmo serviço.

Destarte, a fim de evitar-se o dispêndio de novas despesas públicas, de manifesta ilegalidade, ilegitimidade e antieconomicidade, geradora de situação fática de dificílima e improvável reparação aos cofres estaduais, é de rigor, assim, que tal providência processual seja adotada imediatamente, justificando assim o **receio de ineficácia do provimento final - "periculum in mora".**

Nesta quadra, colimando-se o escopo de persecução de todos os meios legais com vistas a favorecer o uso regular e legal dos recursos públicos e, pautado pelo firme desiderato de se evitar o dispêndio de vultosa quantia, que certamente será de

duvidosa recuperação por parte do Estado do Espírito Santo, verifica-se perfeitamente pertinente o deferimento da medida cautelar no caso *sub examine*.

Desta forma, presentes os requisitos necessários e indispensáveis a sua concessão, pugna o Ministério Público de Contas que, **após ouvir a Área Técnica** na forma do art. 307, § 2º, do Regimento Interno[30], **de forma incidental e em caráter cautelar** e, com espeque no art. 1º, incisos XV e XVI, todos da Lei Complementar nº 621/2012[31]:

a) Com fundamento no art. 125, incisos III, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012102[32], **determine**, assinalando prazo, ao DIO-ES, órgão da Administração Estadual, que promova a **SUSPENSÃO TOTAL** do Contrato nº. 006/2013, tendo em vista que, ainda atualmente, os valores pagos a *Gendoc Sistemas e Empreendimentos Ltda*., em verdade, apresentam robustos indicativos de sobrepreço;

a.1) Na eventualidade de não atendimento, pelo DIO-ES, da providência indigitada no prazo assinalado, comunique-se a ocorrência à **Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES)**, legítima representante da sociedade capixaba e corresponsável pelo controle externo da Administração Pública Estadual, de modo a proporcionar-lhe a adoção da medida prevista no art. 71, § 1º, da Constituição do Estado do Espírito Santo[33], sem prejuízo de aplicação, pela Corte de Contas, da sanção pecuniária, nos moldes

---

30 **Art. 307**. Autuado e distribuído, o processo será encaminhado diretamente ao Relator, ou ao Presidente, na hipótese do art. 20, inciso XXII, deste Regimento, com absoluta prioridade, para análise.
§ 1º. Se o Relator entender que, antes de ser adotada a medida cautelar, o responsável deva ser ouvido, determinará a sua notificação, por decisão monocrática preliminar, para prestar informações, no prazo de até cinco dias.
§ 2º. Antes ou após a prestação das informações, o Relator poderá apreciar o pedido de medida cautelar ou, caso entenda necessário, determinar a instrução preliminar do feito para análise dos fundamentos e pressupostos da cautelar.

31 **Art. 1º.** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:
[...]
XV - expedir medidas cautelares previstas nesta Lei Complementar, a fim de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, objetivando a efetividade das suas decisões;
XVI - **assinar prazo** para que o **órgão ou entidade adote as providências necessárias** ao exato cumprimento da lei, se verificada qualquer ilegalidade;

32 **Art. 125**. São medidas cautelares, dentre outras previstas nesta Lei Complementar:
[...]
III - a determinação a autoridade competente para que suspenda o contrato administrativo, bem como os pagamentos dele decorrentes, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;

33 **Art. 71**. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:
§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembléia Legislativa ou Câmara Municipal que, de imediato, solicitará ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

preconizados pelo art. 135, inciso IV, e § 2º, da Lei Complementar nº 621/2012[34] (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo);

a.2) Promova o acompanhamento da medida deliberada na alínea anterior, com vistas à adoção da prerrogativa conferida ao **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo** pelo art. 71, § 2º, da Constituição estadual;[35]

b) Sucessivamente, seja expedida determinação ao DIO-ES, no sentido da **abstenção da prorrogação** do Contrato nº. 006/2013, de modo a evitar a perpetuação do dano;

c) Independentemente do deferimento ou não das medidas cautelares pleiteadas nos itens anteriores, comunique sua decisão:

c.1) à **ALES**, legítima representante da sociedade capixaba e corresponsável pelo controle externo da Administração Pública Estadual;

c.2) à **SECONT**, Órgão central competente para exercer a supervisão técnica dos demais órgãos componentes do Sistema de Controle Interno do Governo do Estado, e responsável pela auditoria no Contrato nº. 006/2013.

---

[34] **Art. 135**. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:
[...]
IV – não atendimento no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal de Contas;
[...]
§ 2.º. O Tribunal de Contas poderá fixar multa diária, nos casos em que o descumprimento de diligência ou decisão ocasionar dano ao erário ou impedir o exercício das ações de controle externo, observado o disposto no Regimento Interno.

[35] **Art. 71**. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:
[...]
§ 2º - Se a Assembléia Legislativa, a Câmara Municipal **ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior o Tribunal de Contas decidirá a respeito.**

5 PEDIDOS

Ex positis, requer o **Ministério Público de Contas**:

5.1 o conhecimento, recebimento e processamento desta Representação, na forma do artigo 99, § 1º, VI, da LC nº. 621/12[36] c/c artigos 182, inciso VI[37], e 264, inciso IV[38], da Resolução TC nº. 261/13;

5.2 cumpridos os procedimentos legais e regimentais de fiscalização, seja a Responsável, nos termos do art. 56, inciso III, da LC nº. 621/2012[39], citada para, desejando, deduzir alegações de defesa;

5.3 Proceda-se à análise exaustiva do **Pregão Eletrônico nº. 15/2013**, **Contrato nº. 006/2013**, seus aditamentos e anexos, com especial destaque aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade;

5.5 Seja provida a presente Representação, ratificando os pedidos formulados em caráter cautelar, tornando-os definitivos, e condenando, ao fim, a Responsável, à sanção prevista no art. 135, III, da Lei Complementar nº. 621/2012[40], **bem como ao ressarcimento de valores pelos danos causados ao erári**o;

---

[36] **Art. 99.** Serão recebidos pelo Tribunal como representação os documentos encaminhados por agentes públicos comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de lei específica.
§ 1º. Têm legitimidade para representar ao Tribunal:
[...]
VI - membros do Ministério Público junto ao Tribunal;

[37] Art. 182. São legitimados para representar ao Tribunal:
[...]
VI - membros do Ministério Público junto ao Tribunal;

[38] **Art. 264.** Terão tramitação preferencial os documentos e processos referentes a:
[...]
IV – denúncias e representações;

[39] **Art. 56.** O Relator preside a instrução do processo, competindo-lhe determinar, preliminarmente, mediante decisão monocrática, após a manifestação da unidade técnica:
[...]
III - determinar, se houver débito, a citação do responsável, para, no prazo fixado no Regimento Interno, apresentar alegações de defesa e/ou recolher a importância devida.

[40] **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:
[...]
III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário;

5.6 Considerando a gravidade das infrações apontadas nesta Representação, aplique à Responsável a **pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança**, por prazo não superior a cinco anos, em cumprimento ao art. 139 da Lei Complementar Estadual n° 621/2012[41], sem prejuízo da sanção prevista nos artigo 135, III, da Lei Complementar nº 621/2012;

5.7 com fundamento no parágrafo único do art. 53 e no parágrafo único do art. 62, ambos da Lei Complementar nº 621/2012[42], no inciso IV do art. 41 da Lei nº 8.625/1993[43] e no inciso III do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 95/1997[44], o Ministério Público de Contas **requer vista pessoal dos autos após manifestação conclusiva da Área Técnica deste Tribunal**.

Vitória, 13 de janeiro de 2016.

41 **Art. 139.** O Tribunal de Contas, por maioria absoluta de seus membros, considerada a gravidade da infração cometida, poderá aplicar ao responsável a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por prazo não superior a cinco anos, sem prejuízo das sanções previstas nos artigos 134 e 135 desta Lei Complementar e das penalidades administrativas aplicáveis pelas autoridades competentes.

42 **Art. 53.** São partes no processo o responsável e o interessado, que poderão praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído.
Parágrafo único. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas terá os mesmos poderes e ônus processuais do responsável e do interessado, observadas, em todos os casos, as prerrogativas asseguradas em lei.
Art. 62. A comunicação dos atos e decisões presume-se perfeita com a publicação no Diário Oficial do Estado ou outro meio de divulgação oficial do Tribunal de Contas, salvo as exceções previstas em lei.
Parágrafo único. **A comunicação dos atos e decisões ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em qualquer caso, será feita pessoalmente** mediante a entrega dos autos com vista, sob pena de nulidade.

43 **Art. 41**. **Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público**, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:
IV - receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, através da entrega dos autos com vista;

44 **Art. 85.** Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de suas funções, além de outras previstas nas Constituições Federal e Estadual, nesta e em outras leis:
III - receber notificação e intimação pessoal em qualquer processo ou procedimento, através da entrega dos autos com vista