



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

PROCESSO:	02640/22
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura do Município de Porto Velho - PMPVH
INTERESSADO:	Ajucel Informática Ltda. (CNPJ n. 34.750.158/0001-09)
CATEGORIA:	Procedimento Apuratório Preliminar – PAP
ASSUNTO:	Supostas irregularidades no edital e anexos do Pregão Eletrônico n. 169/2022 (proc. n. 06.02976.2022) aberto para "contratação de licença de uso de software de gestão pública municipal relativo ao sistema financeiro (módulos de planejamento, orçamento, financeiro contabilidade, patrimônio/almojarifado, custos e recursos humanos) e sistema tributário, para atender a toda administração direta, indireta e poder legislativo municipal".
RESPONSÁVEIS:	<u>Hildon de Lima Chaves</u> – CPF n. 476.518.224-04, Prefeito do Município de Porto Velho <u>Guilherme Marcel Gaiotto Jaquini</u> – CPF n. 010.515.880-14 Superintendente da Superintendência Municipal de Licitações <u>Lidiane Sales Gama Morais</u> – CPF nº 801.972.642-04, Pregoeira
RELATOR:	Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Processo Apuratório Preliminar, instaurado em razão de documento intitulado de “Representação com pedido de tutela antecipatória inibitória”, apresentado pela empresa **Ajucel Informática Ltda. (CNPJ n. 34.750.158/0001-09)**, versando sobre supostas irregularidades no **Pregão Eletrônico n. 169/2022 (proc. n. 06.02976.2022)** aberto para “*contratação de licença de uso de software de gestão pública municipal relativo ao sistema financeiro (módulos de planejamento, orçamento, financeiro, contabilidade, patrimônio/almojarifado, custos e recursos humanos) e sistema tributário, para atender a toda administração direta, indireta e poder legislativo municipal*”.

2. A remessa foi recepcionada no Sistema PCE como **documento eletrônico n. 07133/22** (anexado a este processo), sendo que a peça exordial se encontra assinada digitalmente pelo sócio administrador Antônio José Gemelli (CPF n. 368.783.329-15), cf. págs. 2/50.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

3. Destarte, em princípio, pode-se afirmar que a peça se encontra em condições de ser acolhida na categoria processual de Representação, nos termos do art. 52-A, inciso VII, da Lei Complementar n. 154/1996¹ c/c o art. 82-A, VII, do Regimento Interno².
4. Reproduz-se, em parte, no que foi entendido como estritamente pertinente nesta fase preliminar, os fatos e as razões apresentadas pelo interessado, conforme documento n. 07133/22, que se encontra anexado (sic):

(...)

II – DAS INCONSISTÊNCIAS NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E SEU EDITAL

A Justificativa para contratação de Software pela Municipalidade, pela SEMFAZ e SMTI, foi no sentido de que a Prefeitura estaria presa e refém de sistemas locados ou mesmo outros Sistemas sem a capacidade de desenvolvimento, em que a cada 05 anos seria necessário nova licitação para contratação de novas empresas; bem como, atualmente, está se utilizando de 02 empresas prestadores de serviços de software, o qual faz com que busque a contratação de apenas uma empresa, como forma de redução de custos e despesas.

Ora, a busca pela economicidade e independência é apenas aparente e fictícia, isto porque a formatação do Edital de Licitação juntamente com o Termo de Referência irá transformar a Administração Pública Municipal totalmente dependente de eternas capacitações e customizações de sistemas, que são modificados pela indústria com novas tecnologias, onde terá que a empresa privada com expertise que deverá ser licitada para dar manutenção e assistência técnica (por preços superiores ao de uma locação de licença privada).

Em outro fator, a análise de disponibilidade de códigos fontes para eventuais evoluções e correções de sistema, não está claramente prevista no Edital, que por sinal, está apenas prevendo a contratação de empresa, nos mesmos termos que seria para contratação de empresa detentora de licenciamentos de soluções privadas, vez que para empresas se deve efetuar o pagamento mensal pela licença dos sistemas, na qual estariam incluídas a manutenção e parametrização dos dados e informações.

Nesse sentido, da justificativa apresentada, não restou claro com as suas assertivas, visto que há direcionamento da licitação, como também na dependência da Prefeitura à uma empresa privada, prestadora de serviços de parametrização e manutenção do software livre, que presta um serviço

¹ Art. 52-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (Incluído pela Lei Complementar n.º 812/15): (...) VII - os licitantes, contratado ou pessoa física ou jurídica, contra ilegalidades ou irregularidades na aplicação da Lei Federal n.º 8.666, 21 de junho de 1993, e das leis correlatas às licitações, contratos e instrumentos congêneres; (Incluído pela Lei Complementar n.º 812/15).

² Art. 82-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (...) VII – os licitantes, contratado ou pessoa física ou jurídica, contra ilegalidades ou irregularidades na aplicação da Lei Federal n. 8.666, 21 de junho de 1993, e das leis correlatas às licitações, contratos e instrumentos congêneres; (Incluído pela Resolução n.º 134/2013/TCE-RO)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

com maiores tecnologias, o que seria um contrassenso, contratar um pacote de menor extensão do que aquele que o município já possui.

III – DA ANÁLISE CRÍTICA AO EDITAL

Diante de uma análise mais crítica do Termo de Referência, que instrui os Autos da Licitação, cabe ser observado várias inconsistências, dentre as quais é notável as Justificativas e motivação para contratação da empresa Software Livre E-Cidade, vez que ainda existe no meio jurídico Municipal o Decreto Municipal (Decreto Municipal n. 14.410 de 08 de março de 2017) em que institui a aplicação do uso de Software Livre.

No presente caso, a Prefeitura não comprova o atendimento ao Princípio Constitucional da Economicidade expressamente previsto no art. 70 da CF/88, que consiste, em síntese, na promoção de resultados esperados com o menor custo possível. É a união da qualidade, celeridade e menor custo na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos¹. Ora, considerando o custo total a que pode chegar à contratação, cabe à Administração Municipal comprovar que efetivamente é mais econômico para o Município customizar o software público gratuito e-Cidade ou adquirir o código fonte dos sistemas requeridos, de uma das diversas empresas proprietárias de código fonte de programas para a administração pública existentes no País.

III.i. DA INCONGRUÊNCIA VERIFICADA EM RELAÇÃO A SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS.

Consta do Projeto Básico que instrui a Licitação Pregão Eletrônico n. 169/2022/SML/PVH (Processo Administrativo n. 06.02976.2022):

1. REQUISITOS OBRIGATÓRIOS:

Os sistemas objeto da licitação devem respeitar os padrões mínimos de qualidade e integração em relação ao Sistema Financeiro (Módulos de Planejamento, Orçamentário, Financeiro Contabilidade, Patrimônio/Almoxarifado, Custos e Recursos Humanos) devendo obrigatoriamente atender ao Decreto Federal nº 10.540, de 05 de novembro de 2020. Ainda, o Sistema de Gestão Tributária deve atender o conceito de “sistema integrado” definido no inciso II, Art. 2º do referido decreto, ambos, sem prejuízo de outras disposições previstas em lei ou em atos normativos aplicáveis.

[...]

Além dos requisitos acima, os sistemas devem permitir a integração ou a comunicação, necessária com outros sistemas da Prefeitura de Porto Velho a exemplo dos portais, folha de pagamento e outros, através de mecanismos eletrônicos ou automáticos preferencialmente “em tempo real” (ou D+1).

[...]

2. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

A justificativa da contratação e solução foi amplamente demonstrada nos Estudos Técnicos Preliminares, constante às fls. 38 a 94.

Observa-se, no contexto atual e de forma geral, um crescimento intenso das demandas vinculadas a atividade da Administração Pública diretamente dependentes das soluções de tecnologia e informação (TI).

Esse aumento no conjunto de atividades exercidas pelo setor público interdependente de TI decorre de diversas razões, dentre as quais pode se destacar: a crescente necessidade de obtenção de informações precisas, confiáveis e em tempo para a tomada de decisão; a automação contínua dos processos de trabalho objetivando sua celeridade e economicidade; as seguidas demandas de integração, de migração ou de atualização tecnológica de sistemas obsoletos; a inserção de novos modelos de negócio baseados na tecnologia, além das questões vinculadas à governabilidade da TI, bem como da necessidade da transparência e da democratização da informação pública.

Inserida neste contexto, a Administração Municipal possui uma grande demanda pela automação dos fluxos de trabalho existentes, a evolução dos mesmos e das funcionalidades já implementadas e a sustentação das informações abrigadas nos sistemas de informação atualmente utilizados pelas áreas meio e fim, para a execução de suas atividades e prestação dos serviços de respectivas competências junto aos cidadãos em geral.

[...]

Nesse sentido, e visando o alcance dos objetivos propostos pela presente contratação, e ainda, solucionar problemas gerados pela falta de integração entre as diversas áreas, como por exemplo: o retrabalho e informações duplicadas, dificuldade na obtenção de diagnósticos e informações gerenciais, cumpre a Prefeitura Municipal de Porto Velho dispender esforços no sentido de realizar a contratação de uma solução adequada que atenda suas necessidades.

[...]

A Secretaria Municipal de Fazenda precisa investir continuamente em soluções de tecnologia da informação aprimorando seus sistemas tanto para a administração dos tributos de competência municipal como para o controle de suas finanças. Os sistemas que atualmente operam na SEMFAZ não estão integrados, o que gera dificuldades em se trabalhar com dados não centralizados, espalhados em sistemas independentes. O que se busca com a presente contratação é erradicar a desinformação gerada por sistemas antigos e desatualizados, e, repita-se, não integrados, considerando o porte da Secretaria de Fazenda. (Grifei)

À fl. 08 do Processo n. 06.022976-000/2022, no documento intitulado “Documento de Oficialização da Demanda”, que oficializa a contratação de softwares de gestão pública municipal, ao explicar a motivação para o relacionamento do sistema informatizado de recursos humanos, no rol do objeto da licitação em exame, expõe a seguinte situação:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

MOTIVAÇÃO DO MÓDULO DE RECURSOS HUMANOS

A necessidade de modernização com foco na melhoria do desempenho, procurando uma maior eficiência da gestão de recursos humanos e folha de pagamento gerou a demanda para aquisição de software que possa de forma direta ou indireta, agregar valor aos serviços executados pela prefeitura em relação ao módulo especificado, melhorando os controles internos e transparência aos cidadãos. Ainda, possibilitando aos gestores do governo a obtenção de informações estratégicas necessárias ao planejamento de suas ações garantindo a otimização de recursos.

A gestão de pessoas na administração pública é uma tarefa complexa, pois existem diversos dispositivos legais que regulamentam suas práticas, portanto é importante que o Ente possua um sistema informatizado de ponta, que contribua para o aprimoramento do planejamento e da execução das atividades afins, oferecendo premissas para uma administração transparente, atenta aos reclames da sociedade e, principalmente, eficiente nos termos do Art. 37 da Constituição Federal.

Um bom software reflete na qualidade da gestão, avanço das políticas de planejamento e transparência, e para isso é necessário que seja amplamente testado, que esteja sendo usado de forma satisfatória por outros entes com estruturas assemelhadas com o nosso município, aumentando a confiabilidade e a segurança do usuário.

Neste sentido, em que pese o atual sistema ter sido implantado no âmbito desta secretaria desde junho de 2020, o mesmo vem apresentando inconsistências constantemente até os dias atuais – cada vez, novos problemas surgem, somando-se aos problemas não resolvidos, conforme já relatado/oficializado pelos usuários – resultando em retrabalhos de demandas simples, que estão ocasionando desgaste no andamento dos trabalhos da equipe, as quais eram executadas de forma ágil no sistema anterior. Diante disso, pode-se dizer que o mesmo não é inteligível, não é operacional e possui uma navegação que não promove facilidade ao usuário.

Cabe ressaltar que é fundamental que a contratação/implantação de um software esteja alinhada com as necessidades dos órgãos/setores que estejam vinculados, sendo os recursos envolvidos bem utilizados, não só os recursos financeiros, mas também os recursos humanos, de modo que a automação das atividades otimize o tempo de sua execução e resulte em melhorias quanto à produtividade e aos serviços prestados.

Além do fato exposto no sentido de que o atual sistema não está atendendo com nível de qualidade, funcionalidade, usabilidade, eficiência, efetividade, segurança e satisfação os técnicos que operacionalizam a gestão de pessoal e folha de pagamento da prefeitura de Porto Velho, há outro fator que motiva/justifica a necessidade de realizar-se a troca do respectivo sistema por outro, qual seja: a ausência de integração com o sistema de execução orçamentária, financeira e contábil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

A integração entre os sistemas de Recursos Humanos e Financeiro (Orçamento, Financeiro e Contabilidade) não é apenas por mera conveniência, e sim por uma necessidade de cumprimento da obrigação legal contida na Lei de Responsabilidade Fiscal, regulamentada pelo Decreto Federal nº 10.540, de 05 de novembro de 2020, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), o qual deverá estar em pleno funcionamento a partir de 1º de janeiro de 2023.

Sob essa perspectiva, ressalta-se que a integração dos dados se apresenta como uma necessidade para garantir a confiança dos dados, a eficiência do gestor para sua tomada de decisão e a boa prestação dos serviços públicos, objetivando implementar de forma mais eficiente as políticas públicas.

Dessa forma, faz-se necessário realizar a contratação de um novo software alinhado com as necessidades dos setores vinculados às áreas de gestão de recursos humanos e folha de pagamento, com navegabilidade inteligível, integrada ao SIAFIC (Sistema Financeiro), visando, principalmente, melhorias quanto à eficiência dos trabalhos desenvolvidos por esta secretaria, dando-se ênfase a otimização do tempo da execução das atividades, que atualmente vem sendo despendido com retrabalhos.

METAS DA CONTRATAÇÃO

A contratação deve ter como meta principal a contratação de um software que trabalhe via Web, que atenda às necessidades especificadas no presente documento, e que esteja conectado e preparado para acompanhar eventuais mudanças/customização de ordem legal ou operacional.

O módulo deve estar plenamente adequado à legislação aplicada as atividades dos recursos humanos, em especial as exigências federais, bem como as locais do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCERO, as quais deverão constar no sistema, contudo, por se tratar de legislação estadual e municipal específica, deverá ser customizada durante a fase de implantação.

O segundo fator que deve ser alcançado na contratação é a comprovação da eficiência da empresa contratada no suporte ao cliente/usuário, que deve ocorrer de forma adequada, ágil e didática, para evitar ocorrência de intempetividade quanto ao cumprimento da legislação federal e local.

Neste contexto, o software contratado deve possibilitar a integração com outros sistemas informatizados (orçamento, financeiro, contabilidade e custos), com uso de tecnologia intuitiva que facilitem a rotina administrativa, tornando os processos mais simples e ágeis, observando o que dispõe o Decreto Federal nº 10.540, de 05 de novembro de 2020.

Dessa forma, podemos concluir que o sistema deve auxiliar de forma eficiente o Município, proporcionando segurança e credibilidade nas informações, com ferramentas tecnológicas que permitam que gestores,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

técnicos responsáveis pelos recursos humanos e folha de pagamento exerçam tarefas mais nobres, dedicando-se à análise e interpretação dos resultados, além de participar de forma contributiva no processo decisório do Ente Público.

RESULTADOS A SEREM ALCANÇADOS

- *Aperfeiçoar os sistemas de TI para atender às demandas estratégicas e táticas da Secretaria;*
- *Permitir a autonomia de uso por parte da SEMAD;*
- *Modernizar a SEMAD com foco na melhoria do desempenho, procurando disponibilizar informações tempestivas e de qualidade nos pontos de tomada de decisão gerencial que envolva aspectos da gestão de recursos humanos;*
- *Integrar os vários setores da SEMAD e demais Secretarias, através do compartilhamento de bases de dados não redundantes;*
- *Evitar gasto de esforço gerencial e operacional nas interfaces entre os módulos de RH e os demais módulos do sistema financeiro (orçamentário, financeiro, contábil e custos);*
- *Melhorar a qualidade da informação;*
- *Reduzir o retrabalho e inconsistências eventuais;*
- *Reduzir os riscos operacionais e elevar a eficácia dos controles internos dos macroprocessos vinculados à atividade de recursos humanos;*
- *Automatizar o maior número de atividades, evitando a intervenção manual, dando integridade ao fluxo das atividades de Gestão de Pessoal e Folha de Pagamento.*

Ao inferir que o módulo de recursos humanos a ser contratado, deve interagir com o módulo de recursos humanos utilizado pela administração de Porto Velho, a entidade contratante está se referindo ao módulo de Recursos Humanos do Sistema e-Cidades, objeto de contratação anterior materializada pela Gestão da Prefeitura de Porto Velho, através do Processo n. 02.0061/2017.

A referida contratação objetivava o desenvolvimento mediante customização dos softwares “livres” do Sistema e-Cidades disponibilizados pelo Governo Federal.

Inicialmente, teriam sido iniciados os trabalhos de customização dos módulos de contabilidade, orçamento, tesouraria, recursos humanos e arrecadação. Iniciados os trabalhos em 2020, a contabilidade do município ficou sob a responsabilidade da empresa responsável pelo trabalho de customização pelo período de 6 (seis) meses.

Não tendo logrado êxito em implantar efetivamente o módulo de contabilidade, situação essa que representou um atraso de aproximadamente 8 (oito) meses, sem que a Prefeitura Municipal de Porto Velho qualquer informação aos órgãos de controle, notadamente ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Tribunal de Contas do Estado de Rondônia/TCE-RO. A situação somente voltou à normalidade após a retomada dos serviços pela Empresa Ajucel Informática Ltda., que mantém vínculo precário de contratação com o Município de Porto Velho, por força de decisão judicial que obrigou a citada empresa a manter em funcionamento os sistemas que estavam sendo customizados.

Aconteceu o mesmo com o mencionado módulo de recursos humanos, que conforme o relato transcrito anteriormente, embora tenha sido implantado em junho de 2020, até a presente data, vem apresentando inconsistências de forma constante, sendo que, a cada dia surgem novos problemas, que são somados aos anteriores que não são resolvidos.

Segundo relato, tais problemas, já relatados pelos usuários dos sistemas, têm resultando em retrabalhos de demandas simples, que estão ocasionando desgaste no andamento dos trabalhos da equipe, as quais eram executadas de forma ágil no sistema anterior (Programa de Recursos Humanos disponibilizados pela Ajucel Informática Ltda.).

Desta feita, há que se ressaltar que a Administração de Porto Velho está se utilizando de um subterfúgio para resolver um problema existente na customização do módulo de recursos humanos, que, na verdade, não está atendendo com nível de qualidade, funcionalidade, usabilidade, eficiência, efetividade, segurança e satisfação os técnicos que operacionalizam a gestão de pessoal e folha de pagamento da prefeitura de Porto Velho.

Note-se que além desse fato, outro fator estaria motivando/justificando a necessidade de realização da troca do referido sistema por outro, que seria, a ausência de integração com o sistema de execução orçamentária, financeira e contábil, ou seja, o módulo customizado de recursos humanos não interage com os sistemas orçamentário, financeiro e contábil, na hora da realização do pagamento e contabilização da despesa. Tudo se encontra sendo feito de forma precária e manual.

Essa situação se apresenta muito bem resumida pelos os autores do documento transcrito informam que o sistema de recurso humanos utilizado atualmente “[...] não é inteligível, não é operacional e possui uma navegação que não promove facilidade ao usuário”. A transcrição salienta, ainda, que “A integração entre os sistemas de Recursos Humanos e Financeiro (Orçamento, Financeiro e Contabilidade) não é apenas por mera conveniência, e sim por uma necessidade de cumprimento da obrigação legal contida na Lei de Responsabilidade Fiscal, regulamentada pelo Decreto Federal nº 10.540, de 05 de novembro de 2020, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), o qual deverá estar em pleno funcionamento a partir de 1º de janeiro de 2023”.

Desta feita, considerando as informações e fatos ora didaticamente abordados, impugna-se o presente edital de licitação, posto que a Administração Municipal não definiu com clareza se o Sistema de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Recursos Humanos a ser contratado deverá manter interação com o módulo e-Cidades de RH instalado atualmente na Prefeitura Municipal, que segundo as próprias informações da Secretaria Municipal de Administração/SEMAD, não é inteligível, não é operacional e possui uma navegação que não promove facilidade ao usuário, posto que não possui nível de qualidade, funcionalidade, usabilidade, eficiência, efetividade, segurança e satisfação exigidos pela estrutura de gestão de pessoal e folha de pagamento da prefeitura de Porto Velho. Sem contar que o mesmo não interage com os sistemas de execução orçamentária, financeira e com a contabilidade.

Em sua resposta, a Pregoeira responsável pela análise dos recursos de impugnação anterior, Servidora Lidiane Sales Gama de Moraes, faz as seguintes considerações:

Sistema recentemente adotado no âmbito da Administração, esclarecemos que não há incoerência alguma quanto ao pleito.

Destacamos que a solução tecnológica pretendida, deve contemplar, dentre outros, o Módulo de Recursos Humanos, a ser adotado em substituição ao atualmente em uso, com a observação das fases de migração da base de dados existentes a sua implantação, sem a ocorrência de descontinuidade dos serviços, como aquela apresentada pelo atual, conforme noticiado nos autos.

A opção por um novo Módulo de Recursos Humanos, como os demais, visa atender as disposições do Decreto Federal no 10. 540, de 05 de novembro de 2020, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle - SIAFIC.

Se do ponto de vista prático, a Pregoeira responde diretamente que a solução tecnológica pretendida, deve contemplar o Módulo de Recursos Humanos, a ser adotado em substituição ao atualmente em uso resultante da customização dos softwares “livres” do Sistema e-Cidades, por outro lado, o atual edital de licitação não comprova ou apresenta informações categóricas que comprovem que o mesmo, de fato, possibilita a viabilização da fase de migração da base de dados existentes para o novo software de recursos humanos.

Assim, considerando a lacuna informacional observada quanto à compatibilidade e viabilização da transferência do banco de dados de recursos humanos existente na Prefeitura de Porto Velho, que envolve os dados cadastrais de aproximadamente de 13.644 (treze mil, seiscentos e quarenta e quatro) servidores gerenciados pelo Sistema de Recursos Humanos, somada à exigência manifesta pela Pregoeira de que não será admitida a ocorrência de descontinuidade dos serviços, não dispomos de qualquer segurança para a formulação da proposta financeira, uma vez que não temos certeza da situação que nos aguarda quando da implantação do novo software.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Creemos não pairarem dúvidas quanto ao fato de que, em se verificando a inviabilidade de migração dos dados em razão da incompatibilidade dos sistemas, a formulação de nova base de dados no novo programa de recursos humanos, implicaria em um trabalho hercúleo de lançamento das informações, com, sem dúvidas, a necessidade de contratação de mão de obra extra para realização desse serviços, não se podendo, por fim, afiançar que não ocorreria um atraso na formulação da folha de pagamento dos servidores entre um mês e outro, no período destinado para a implantação.

III.ii. DA IMPOSSIBILIDADE DE FORMULAÇÃO DA PROPOSTA DE PREÇOS.

Acerca do tema em destaque, importa frisar primeiramente que as leis de licitação vigentes no País, são generosas quando tratam do mencionado assunto. A Lei n. 8.666/93 assim estabelece:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

[...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

[...]

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

[...]

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

[...]

§ 3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

[...]

Art. 47. Nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação.

Art. 48. Serão desclassificadas:

[...]

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Por sua vez, acerca do tema referente à formulação das propostas de preços, o Edital de Licitação Pregão Eletrônico n. 169/2022/SML/PVH (Processo Administrativo n. 06.02976.2022), estabelece as seguintes regras)

5. DAS CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO

[...]

5.4. Poderão participar deste PREGÃO ELETRÔNICO as empresas que:

[...]

5.4.8. A Licitante arcará integralmente com todos os custos de preparação e apresentação de sua proposta de preços, independente do resultado do procedimento licitatório.

[...]

5.6.3. Uma Licitante, ou grupo, suas filiais ou empresas que fazem parte de um mesmo grupo econômico ou financeiro, somente poderá apresentar uma única proposta de preços. Caso uma Licitante participe em mais de uma proposta de preços, estas propostas de preços não serão levadas em consideração e serão rejeitadas pela entidade de Licitação.

[...]

7. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO DA PROPOSTA DE PREÇOS

7.1. O julgamento da Proposta de Preços dar-se-á pelo critério de MENOR PREÇO POR LOTE, observadas as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho definidos no Edital.

7.2. Os preços unitários e totais referidos no LOTE anterior, deverão, evidentemente, estar compatíveis aos de mercado, estimados pela Administração;

8. DO REGISTRO (INSERÇÃO) DA PROPOSTA DE PREÇOS E DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO NO SISTEMA ELETRÔNICO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

[...]

8.9. *As propostas de preços registradas no Sistema Comprasnet, implicarão em plena aceitação, por parte da Licitante, das condições estabelecidas neste Edital e seus Anexos;*

9. DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA

9.1. *O licitante deverá enviar sua proposta mediante o preenchimento, no sistema eletrônico, dos seguintes campos:*

I. Valor total do LOTE.

[...]

9.4. *Os preços ofertados, tanto na proposta inicial, quanto na etapa de lances, serão de exclusiva responsabilidade do licitante, não lhe assistindo o direito de pleitear qualquer alteração, sob alegação de erro, omissão ou qualquer outro pretexto.*

[...]

11. DA ACEITABILIDADE DA PROPOSTA VENCEDORA

11.1. *Encerrada a etapa de negociação, a pregoeira examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à adequação ao objeto e à compatibilidade do preço em relação ao máximo estipulado para contratação neste Edital e em seus anexos, observado o disposto no parágrafo único do art. 7º e no § 9º do art. 24 do Decreto n.º 16.687, de 15 de maio de 2020.*

11.2. *Será desclassificada a proposta ou o lance vencedor, que após a fase de negociação, apresentar preço final superior ao preço máximo fixado (Acórdão n.º 1455/2018-TCU - Plenário) ou apresentar preço manifestamente inexequível.*

11.3. *Constatada a existência de proposta incompatível com o objeto licitado ou manifestadamente inexequível, a Pregoeira obrigatoriamente justificará, por meio do sistema, e então DESCLASSIFICARÁ.*

11.3.1. *Quando houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, será oportunizado ao licitante o Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa, para que querendo esclareça a composição do preço da sua proposta, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, na forma do § 3º do artigo 43 da Lei Federal n.º 8.666/93.*

11.3.2. *Considera-se inexequível a proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

11.3.3. Qualquer interessado poderá requerer que se realizem diligências para aferir a exequibilidade e a legalidade das propostas, devendo apresentar as provas ou os indícios que fundamentam a suspeita.

Em que pese as regras estabelecidas no teor do edital de licitação, em nível de seus anexos, não se apresenta presente o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, fato que, por si só, já se constitui flagrante infringência ao inc. II do § 2º do art. 40 da Lei 8.666/93.

Na verificação da inobservância, há que se registrar que qualquer empresa interessada do ramo do objeto licitado, que se interessar pela competição, ao consultar o sistema Comprasnet, não terá a seu dispor qualquer parâmetro de balizamento de preços, posto que inexistente o anexo referente ao assunto.

Ressalve-se, entretanto, que o Processo Administrativo n. 06.02976.2022, apresenta diversas informações para subsidiar o trabalho de formulação das propostas de preços por parte das empresas interessadas. Contudo, é justamente na diversidade das informações disponibilizadas no bojo do processo, que reside a problemática a ser enfrentada pelas empresas licitantes, uma vez que se tratam de dados e informações antagônicas, que mais confundem, do que esclarecem o tema em questão.

Em primeiro lugar, temos um documento intitulado “Relatório de Estudo Preliminar de Viabilidade para a Adoção de Solução Informatizada de Planejamento, Orçamento, Financeiro, Contabilidade, Patrimônio/Almoxarifado, Custos, Recursos Humanos e Gestão Tributária (fls. 38/94 do volume I), datado de 9/12/2021, assinado por um pool de 20 (vinte) servidores e chancelados pelos Secretários Municipais João Altair Caetano dos Santos (SEMFAZ), Luiz Guilherme Erse da Silva (SEMPOG) e Alexey da Cunha Oliveira (SEMAD). Durante o longo relatório, a Comissão Responsável faz as uma série de ponderações, dentre as quais (fl. 74):

Durante o longo relatório, a Comissão Responsável faz as uma série de ponderações, dentre as quais (fl. 74):

Diante de todo o contexto, de onde destacamos as considerações a seguir elencadas:

[...]

f) Considerando os aspectos orçamentários e financeiros que prevê na proposta orçamentária do exercício de 2022 o valor estimado para despesa de contratação desta natureza o valor de R\$ 6.794.000,00 (seis milhões setecentos e noventa e quatro mil reais), no Programa Implementação de Ações de Informatização (07.01.04.126.007.2.121), valor esse também fixado no PPA – Plano Plurianual, com pequena variação, o suficiente para manter a despesa no patamar atual, sem perspectiva de investimento a curto e médio prazo. (Grifei)

Posteriormente à realização dos trabalhos que visavam a confecção do referido relatório, foram realizadas diversas cotações de preços, conforme



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

comprovam os documentos acostados às fls. 78/114 do Volume V dos autos do processo de licitação.

Do conjunto de informações relativas às cotações de preços realizadas, somente as relacionadas abaixo, lograram êxito em cotar todos os itens descritos pela Administração Municipal:

Empresa	Cotação	Valor R\$
E & L Produções de Software Ltda.	Fls. 804/806	13.797.040,00
SIGCORP Tecnologia da Informação Ltda.	Fls. 807/809	6.438.300,00
NOTA CONTROL Tecnologia Ltda.	Fls. 810/814	8.400.000,00
PÚBLICA Serviços Ltda. – EPP.	Fls. 815/816	8.720.000,00
TOTAL		37.355.340,00
VALOR MÉDIO		9.338.835,00

A principal dificuldade ou obstáculo técnico em se adotar o preço médio das cotações válidas realizadas pela Prefeitura Municipal de Porto Velho, refere-se ao fato de que os serviços descritos nas cotações, não são os mesmos descritos no objeto da licitação Pregão Eletrônico n. 169/2022/SML/PVH. Por sua vez, a Administração Municipal responsável pelo feito não apresenta quaisquer justificativas para a ocorrência ora relatada.

Pelo contrário, em despacho acostado às fls. 818/824, de autoria do Titular da Fazenda Municipal, o responsável delinea o objeto da futura contratação em Sistema Financeiro – Lote 01 e Sistema Tributário – Lote 02, para, em seguida dedicar uma longa argumentação na tentativa de justificar por quais razões não foram realizadas as cotações prévias, buscando identificar um valor plausível e aceitável para a contratação, de modo que a mesma transpareça efetivamente que se tratam de preços praticados pelo mercado. No resumo do inconsistente despacho, os responsáveis pela sua elaboração arrematam da seguinte forma:

Nesse sentido, considerando todos os percalços divisados e amplamente justificados nos autos, e dentro da discricionariedade facultada ao Gestor, e dentro de um juízo de conveniência, propomos a possibilidade de adoção, como melhor solução, o “menor preço” global na esteira da proposta apresentada pelo fornecedor conforme a “cotação de preços” em anexo.

A justificativa apresentada por este Gabinete expõe os fundamentos que demonstram que o objeto não comportaria materialmente, qualquer prejuízo, do ponto de vista técnico e econômico, estando em sintonia com os princípios constitucionais previstos no artigo 37 da Constituição Federal que são legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Desse modo, por tudo consta quanto à dificuldade no trâmite processual dos autos, e ainda, existência de preços majorados e fora de contexto, apresentamos os valores a nortear a aplicação na cotação final de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

preços (segue em anexo), e após o retorno dos autos para esta Secretaria, para a realização da reserva orçamentária e na sequência a licitação. (Grifei)

Conjuntamente ao referido despacho, foram juntados 3 (três) formulários de cotação de preços, cujos valores dos lotes 1 e 2, somam, respectivamente, os montantes de R\$ 4.520.000,00 (Fls. 824/827), R\$ 3.218.585,16 (Fls. 828/831) e R\$ 6.229.455,04 (Fls. 832/834), sem que tenham sido especificados nos referidos documentos, quais as empresas responsáveis pelo fornecimento das informações e fonte dos valores que compõem as referidas cotações.

No despacho posterior (Fl. 835), o responsável pela informação declara que o critério para se chegar ao valor de baliza para a licitação, foi o de preço médio dos itens, sendo adotado o valor de R\$ 6.229.455,04. Contudo, efetivamente o preço médio entre os valores acima especificados, seria o de R\$ 4.656.013,40. Desta feita, analisadas as informações e fatos apresentados nos autos do Processo n. 06.02976.2022, requeremos a imediata impugnação do certame licitatório em questão, uma vez que o mesmo não se apresenta devidamente instruído com orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, na forma como exigido pela legislação pertinente.

A resposta ofertada pela Superintendência de Licitações do Município de Porto Velho, resultante da análise de recursos de impugnação anteriormente apresentado, assim se apresenta:

[...] quanto a ausência de informações sobre aos preços estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários, esclarecemos que no Portal de Compras da Prefeitura de Porto Velho, foi disponibilizado o link vinculado ao respectivo Pregão, com o “Quadro Comparativo de Preços”, com a pesquisa e cotação de preços realizada pela Superintendência Municipal de Licitações – SML.

Para afastar qualquer dúvida quanto aos preços verificados, salientamos que foi incluída no Projeto Básico a PLANILHA DE PREÇOS MAXIMOS ESTIMADOS PELA ADMINISTRACAO.

Atinente ao valor informado de R\$ 4.656.013,40, (quatro milhões, seiscentos e cinquenta e seis mil, treze reais e quarenta centavos), o qual a impugnante refuta ser o valor médio de fato, em razão da ausência do indicativo dos parâmetros, e ainda da metodologia de cálculo adotada para se obter o valor informado, entendemos prejudicada qualquer manifestação acerca do indicado.

Convém destacar, por necessário, que a forma empregada para se estimar os valores está de acordo com as disposições da Portaria n. 010/2017/SML, com observação, inclusive, quanto aos desvios padrões de valores que são inviáveis para obtenção de uma média de preços mais precisa e adequada para a prestação dos serviços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

O exame das informações apresentadas pela Pregoeira do Município, evidencia que as mesmas são totalmente evasivas em relação às questões formuladas no recurso de impugnação apresentado por esta empresa.

Primeiramente, convém salientar que na formulação da impugnação, já foi levado em consideração as informações e dados constantes do link disponibilizado referente ao Quadro Comparativo de Preços resultante da pesquisa e cotação de preços realizadas pela Superintendência Municipal de Licitações/SML. Portanto, nada foi acrescentado no sentido de responder as dúvidas formuladas.

Em segundo lugar, o entendimento manifesto de análise prejudicada quanto ao fato de contestarmos que o valor informado de R\$ 4.656.013,40, (quatro milhões, seiscentos e cinquenta e seis mil, treze reais e quarenta centavos), efetivamente não se tratar do valor médio de fato, é inadmissível. A Superintendência de Licitações do Município obriga-se a esclarecer o fato, mediante a apresentação da memória de cálculo, sob pena de nulidade do certame licitatório em andamento.

Por fim, a informação de que a forma empregada para se estimar os valores, está de acordo com as disposições da Portaria n. 010/2017/SML, constitui-se um mero engodo. Não basta citá-la, mas, sim, informar em qual dispositivo da mencionada portaria se enquadra a metodologia utilizada pelos responsáveis para se chegar ao valor que pauta a Licitação Pregão Eletrônico n. 169/2022/SML/PVH (Processo Administrativo n. 06.02976.2022).

Segundo consta da citada Portaria n. 010/2017/SML:

Art. 3º A fim de possibilitar que a pesquisa de preços reflita o real comportamento do mercado, o procedimento administrativo para realização de pesquisa de preços será realizado mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

I. Painel de Preços disponível no endereço eletrônico;

<http://paineldepreços.planejamento.gov.br>;

II. Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III. Pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso e indicação completa da fonte;

IV. Pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

§ 2º Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis (preços muito baixos) e os excessivamente elevados.

§ 3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores. (Grifei)

Desta feita, a leitura do trecho da Portaria n. 010/2017/SML, só enfatiza a total ausência de substancialidade da análise emitida pela Pregoeira quanto ao item impugnado anteriormente. Não consta dos autos a comprovação e informações que efetivamente comprovem que as regras legais para a estimativa dos preços balizadores da licitação foram efetivamente atendidas. Portanto, permanece a impugnação do item ora comentado.

III.iii. DA AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO CLARA DO OBJETO DA LICITAÇÃO.

A Lei n. 8.666/933, assim preceitua:

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

[...]

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Art. 47. Nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação.

[...]

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos; (Grifei).

A seu tempo, a Lei 10.520/2004, estabelece que:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição; (Grifei)

Por fim, o teor do Decreto n. 10.024/20195, estabelece os seguintes parâmetros quanto à necessidade de definição precisa do objeto da licitação:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - aviso do edital - documento que contém:

a) a definição precisa, suficiente e clara do objeto;

[...]

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame; (Grifei)

Observada as regras legais acima transcritas, não se pode esquecer que é através do procedimento administrativo denominado licitação que a Administração Pública objetiva selecionar a proposta mais vantajosa para a aquisição de bens e serviços, denominado objeto da licitação, mediante contratação de seu interesse. Ao final deste procedimento, também denominado certame licitatório, estabelecer-se-á o vínculo negocial entre os interessados em contratar com o Ente Público, os quais disputarão de forma igualitária tal mister.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

O procedimento licitatório, como processo administrativo que é, compõe-se de fases, ou como afirma Meirelles, “desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes”.

O objeto da licitação, ou seja, aquilo que vai ser contratado, adquire contorno especial neste trabalho, uma vez exigir especificação de forma clara, objetiva, convenientemente definida em edital afim de que os licitantes possam atender fielmente ao desejo do Poder Público, buscando exonerar as partes contratantes de descontentamentos e insatisfações, impedindo incertezas quanto à ideal formatação do objeto a ser contratado.

A definição do objeto é condição de legitimidade da licitação sem a qual não pode prosperar o procedimento licitatório, qualquer que seja a modalidade de licitação. É assim, porque sem ela torna-se inviável a formulação das ofertas, bem como o seu julgamento, e irrealizável o contrato subsequente.

Portanto, objeto da licitação, “é a obra, o serviço, a compra, a alienação, a concessão, a permissão e a locação que, afinal, será contratada com o particular”.

Definir o objeto a ser licitado não é tarefa fácil ao Administrador. Para Tolosa Filho, “a Lei nº 8.666/93, em seus arts. 14, 38, caput e 40, inciso I, dispõe que o objeto da licitação deve ser caracterizado de forma adequada, sucinta e clara”, e continua:

O objeto deve ser descrito de forma a traduzir a real necessidade do Poder Público, com todas as características indispensáveis, afastando-se, evidentemente, as características irrelevantes e desnecessárias, que têm o condão de restringir a competição.

Assim posto, é simples raciocinar que a imprecisão do objeto a ser licitado poderá levar todo o esforço de um procedimento à nulidade, redundando em discussões entre licitantes e Poder Público, as quais poderão redundar em processos judiciais intermináveis, fazendo com que o desejo quanto ao bem ou serviço pretendido pela Administração Pública fique postergado no tempo, de forma difusa e abraçada ao ceticismo.

Esse raciocínio é muito bem contextualizado por Marçal Justen Filho, quando afirma que “Grande parte das dificuldades e a quase totalidade dos problemas enfrentados pela Administração ao longo da licitação e durante a execução do contrato podem ser evitados por meio de autuação cuidadosa e diligente nessa etapa interna”.

Ao contrário, a precisa definição deste objeto, necessariamente realizada na fase interna do processo, trará a todos que atuam em cada etapa seguinte a facilidade em contextualizá-lo ao panorama do processo licitatório até o momento em que efetivamente for recebido ou concretizado pelo Ente Público

Ao definir de forma correta um objeto a ser licitado, não somente a Administração beneficia-se dos resultados ao final, quando de sua entrega,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

porém, principalmente o licitante, pois lhe possibilitará sua perfeita compreensão e quantificação das propostas para a contratação almejada.

III.iv. Da situação referente à inclusão do Legislativo e da Administração Indireta do Município de Porto Velho, no objeto da licitação.

Salientada a importância da precisa definição do objeto, por ocasião da realização de certames licitatórios, impõe-se apontarmos, além uma série de incongruências e omissões presente no edital do Pregão Eletrônico n. 169/2022/SML/PVH e seus Anexos.

Consta das peças editalícias:

3. METAS DA CONTRATAÇÃO

[...]

LOTE 01

ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO

Contratação de empresa especializada no fornecimento de licença para uso de software, com suporte e atualizações de versões, bem como os serviços de migração e higienização de bancos de dados, instalação, conversão, configuração, customização, testes, implantação, treinamento inicial e liberação do sistema para uso, com a sua devida entrada em operação, treinamento, capacitação e atendimento técnico local e virtual, manutenção corretiva e adaptativa e suporte técnico do Software de Gestão Pública para o Sistema Financeiro (Módulos de Planejamento, Orçamentário, Financeiro, Contabilidade, Patrimônio/ Almoxarifado, Custos e Recursos Humanos), para atender a toda Administração Direta, Indireta e Poder Legislativo do Município de Porto Velho, contendo a seguinte estrutura funcional:

[...]

O sistema deve ser compatível com as exigências da Lei nº 4.320/1964, Lei complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, Decreto Federal 10.540, de 05 de novembro de 2020, das portarias do Tesouro Nacional e em especial da portaria nº 437, de 12 de julho de 2012 (destaca-se o plano de contas aplicadas ao setor público PCASP e as demonstrações contábeis ao setor público DCASP) e da Secretária de Orçamento Federal, e demais legislações pertinentes, em especial a do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia - TCERO. Deverá ser capaz de permitir sua utilização, por todas as Unidades Gestoras da CONTRATANTE simultaneamente, inclusive administração indireta e Poder Legislativo, controlando o acesso e os procedimentos realizados, por cada uma delas, de modo a permitir a consolidação final de todos os dados. O Sistema Financeiro deverá atender as funcionalidades previstas no Anexo II – Funcionalidades do Sistema

4. PRODUTOS E ATIVIDADES ESPERADOS

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

4.2 P02 Customização dos Módulos

[...]

4.2.3 Implantar e operacionalizar todos os módulos elencados no item Especificação do Objeto da respectiva contratação, na administração direta, indireta e Poder Legislativo em cronograma compatível com a entrega de ambos os produtos. (Grifei)

Conforme se aduz dos trechos editalícios transcritos acima, a Licitação Pregão Eletrônico n. 169/2022/SML/PVH (Processo Administrativo n. 06.02976.2022), pretende englobar não só Câmara Municipal de Porto Velho (Legislativo), mas também toda a Administração Indireta do Município, envolvendo as Unidades Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais/IPAM, Empresa de Desenvolvimento Urbano de Porto Velho/EMDUR, dentre outras.

Para tanto, exige no subitem 4.2.3, que a empresa vencedora do certame implante e operacionalize todos os módulos elencados no item Especificação do Objeto da respectiva contratação (Lote 1).

Sob todos os aspectos que possamos imaginar, a adoção dessa medida para a licitação em exame, é, no mínimo, estapafúrdia e inadequada, uma vez que não se apresentam inseridos nos autos, quais as reais necessidades das Unidade que compõem a administração indireta do Município de Porto Velho.

Ademais, não se pode desprezar o fato de que o atendimento da determinação editalícia inserida no mencionado subitem 4.2.3, implica diretamente na equação dos custos de implantação e das manutenções futuras, cujo cômputo, em nosso entendimento, não foram devidamente discriminados pela equipe que elaborou o edital de licitação em análise, posto que tais unidades não são devidamente arroladas no objeto da contratação, sendo meramente citadas pouquíssimas vezes no decorrer do edital e seus anexos.

Ora, em nenhum momento no decorrer do Edital de licitação e seus Anexos, encontra-se especificado de forma clara e inequívoca que a Prefeitura Municipal de Porto Velho e sua Administração Indireta, trabalha com um total de 8 CNPJ's diferentes, situação que implica diretamente afirmar que essa situação representa que deverão ser implantadas um total de 8 (oito) contabilidades diferentes, que só posteriormente serão consolidadas à contabilidade geral da Prefeitura, para efeito de balanço geral.

- Município de Porto Velho – CNPJ: 05.903.125/0001-45
- Agência de Desenvolvimento do Município de Porto Velho – ADPVH - CNPJ: 27.759.217/0001-36;
- Câmara Municipal de Porto Velho - CNPJ: 04.107.678/0001-29;
- Empresa de Desenvolvimento Urbano – CNPJ: 04.763.223/0001-61;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

- Fundação Cultural do Município de Porto Velho – CNPJ: 07.219.320/0001-86;
- Fundo Municipal de Saúde – CNPJ: 11.155.765/0001-17;
- Secretaria Municipal de Educação – CNPJ: 30.634.740/0001-40;
- Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Porto Velho – CNPJ: 34.481.804/0001-71.

Contudo, são contabilidades diferentes que implicam em prestações de contas independentes a serem encaminhadas separadamente aos órgãos de fiscalização, notadamente ao Tribunal de Contas do Estado.

Nada disso foi levado em consideração na hora da elaboração do presente edital. A prova maior da pertinência de nossa afirmativa, reside no fato de inexistirem quaisquer comprovações nos autos da presente licitação, de que a informação acima tenha sido sequer citada.

Frise-se, inclusive, que inexistem provas documentais cabais de que na realização de coleta de preços para a formulação do preço médio a nortear o certame licitatório ora questionada, tenham sido consideradas as informações e dados acima abordados.

III.v. Da situação referente à ausência de definição da totalidade de locais e quantitativos de pontos de instalação dos sistemas a serem contratados.

Consta do Projeto Básico da licitação:

1. REQUISITOS OBRIGATÓRIOS:

Os sistemas objeto da licitação devem respeitar os padrões mínimos de qualidade e integração em relação ao Sistema Financeiro (Módulos de Planejamento, Orçamentário, Financeiro Contabilidade, Patrimônio/Almoxarifado, Custos e Recursos Humanos) devendo obrigatoriamente atender ao Decreto Federal nº 10.540, de 05 de novembro de 2020. Ainda, o Sistema de Gestão Tributária deve atender o conceito de “sistema integrado” definido no inciso II, Art. 2º do referido decreto, ambos, sem prejuízo de outras disposições previstas em lei ou em atos normativos aplicáveis.

[...]

Todos os Sistemas e Módulos serão disponibilizados por demanda, sendo expedida solicitação da Secretaria interessada pelo serviço à Superintendência Municipal de Tecnologia da Informação e Pesquisa – SMTI, para que a mesma entre em contato com a empresa solicitando a instalação. O valor cobrado por cada sistema/módulo será fixo, independentemente do número de Secretarias que os utilizarem.

[...]

2. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

[...]

As unidades usuárias das soluções de tecnologia compõem a Estrutura Administrativa (Administração Direta, Indireta e Poder Legislativo) do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Município de Porto Velho, dotado de personalidade jurídica de direito público interno, autonomia administrativa e financeira.

[...]

7 VISITA TÉCNICA

7.1 As licitantes poderão realizar visita técnica às dependências da SEMFAZ, SEMPOG, SEMAD e SMTI com o objetivo de conhecer as necessidades e colher subsídios para a elaboração das suas propostas, podendo ser substituída a visita por uma declaração formal assinada pelo responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições existentes nas dependências das referidas secretarias.

7.2 As Licitantes poderão realizar a visita técnica até 2 dias antes da data da realização do certame, agendando previamente através do telefone informado no edital ou através do e-mail: gab.semfaz@portovelho.ro.gov.br no campo “assunto” da mensagem deverá conter o texto “Visita Técnica – Edital Nº XXXX”

7.3 O agendamento e o esclarecimento de dúvidas quanto à Visita Técnica deverão ser efetuados por meio de uma das formas abaixo, com o servidor da Secretaria Municipal de Fazenda – SEMFAZ responsável pelo seu agendamento e acompanhamento e definição de roteiro contemplando os demais órgãos, em especial a SEMPOG, SEMAD e SMTI:

7.3.1 E-mail: gab.semfaz@portovelho.ro.gov.br.

7.3.2 Telefone: 069 – 3901-3038,

7.3.3 Responsável: Sistema Tributário (Maria Sandra Bandeira, Adão Geraldo Colombo e Huéliton Mendes Rodrigues) e Sistema Financeiro (Luiz Henrique Gonçalves, Rita Ferreira Lima, Letícia Agnes Gonçalves Barros e Jeferson Andrade de Freitas)

7.4 Cada licitante poderá indicar até 04 (quatro) técnicos para a realização da Vistoria, nomeando um deles como seu representante, para registro formal.

7.5 Os custos da Vistoria são de responsabilidade da Licitante, incluindo seus deslocamentos, de qualquer forma, aos locais a serem vistoriados.

7.6 O representante do licitante deverá assinar lista de presença, registrando-se civilmente.

7.7 No ato da visita técnica a Secretaria Municipal de Fazenda fornecerá declaração de visita técnica em nome da empresa que realizou a visita técnica.

7.8 As vistorias poderão ser realizadas de segunda a sexta feira das 08:30 horas às 14:00 horas;

7.9 As Licitantes se obrigam a não divulgar, publicar ou fazer uso das informações recebidas durante a Vistoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

7.10 A simples participação na vistoria caracteriza o compromisso irretratável de guarda do sigilo dos dados colhidos, para tanto, devem assinar no momento da visita técnica **TERMO DE RESPONSABILIDADE E SIGILO**.

7.11 Optando por não realizar a visita a licitante deverá emitir a declaração que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos, que assume total responsabilidade por esse fato e que não utilizará deste para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avenças técnicas ou financeiras com o município de Porto Velho.

7.12 A não realização de visita não poderá ser alegada como fundamento para o inadimplemento total ou parcial de obrigações previstas em quaisquer documentos integrantes do instrumento convocatório.

17.4 DOS CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO

Será considerada tecnicamente qualificada, a empresa que apresentar a documentação a seguir:

17.4.1 Atestados de Capacidade Técnica Operacional e Atestados de Capacidade Técnica Profissional, conforme ANEXO I – REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA.

17.4.2 Declaração formal e explícita (modelo da licitante) da disponibilidade de profissionais exigidos neste Projeto Básico com o quantitativo e perfil minimamente exigidos no ANEXO I – REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA.

17.4.3 ATESTADO DE VISITA ou DECLARAÇÃO DE RENÚNCIA À VISITA TÉCNICA, conforme ANEXO VI-A e ANEXO VI-B deste Projeto Básico, respectivamente. (Grifei)

O teor do referido Anexo VI-A informa basicamente que:

Atestamos para os devidos fins que a Empresa abaixo qualificada realizou VISITA TÉCNICA em relação as instalações físicas do Município, a fim de dirimir quaisquer dúvidas a respeito dos serviços a serem prestados pela Empresa que vier a ser contratada por meio do Pregão Eletrônico em referência.

Quanto ao tema ausência de definição da totalidade de locais e quantitativos de pontos de instalação dos sistemas a serem contratados, o Edital de Licitação Pregão Eletrônico n. 169/2022/SML/PVH (Processo Administrativo n. 06.02976.2022), apresenta-se totalmente incoerente e contraditório, merecendo, sem sombra de dúvidas, uma revisão minudente das informações e dados constantes no bojo do edital e seus anexos.

Primeiramente, cumpre-nos informar que a contratação precária atualmente mantida pela Prefeitura de Porto Velho, dispõe de 168 (Cento e sessenta e oito) pontos de instalação dos sistemas disponibilizados pela Empresa Ajucel Informática Ltda.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

QUANTIDADE TOTAL DE LOCALIDADES ATENDIDAS EM CADA SISTEMA

Item	Sistema	Quantidade
01	Sistema de Programação Orçamentária – PLCETIL	25
02	Sistema de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil – CPCETIL	27
03	Sistema de Controle de Tesouraria – STCETIL	08
04	Sistema de Administração de Compras e Estoque de Materiais – CMCETIL	16
05	Sistema de Administração Patrimonial - PPCETIL	16
06	Sistema de Atendimento a Responsabilidade Fiscal – RFCETIL	04
07	Sistema de Informações Automatizadas – IACETIL	04
08	Sistema de Controle de Protocolo e Processos	31
09	Desenvolvimento e Manutenção da Home Page do Município	01
10	Sistema de Controle de Infração de Trânsito	01
11	Manutenção adaptativa, evolutiva e corretiva dos sistemas	25
12	Manutenção adaptativa, evolutiva e corretiva do Sistema Integrado de Administração Tributária- SIAT	11
Total		168

Contraditoriamente ao parâmetro estabelecido na contratação original, o edital previa que os programas seriam instalados em apenas 23 (Vinte e três) locais. Com o passar do tempo as Administrações Municipais que se sucederam, exigiram da empresa que os pontos de instalação fossem gradativamente expandidos.

Sobre essa situação, não se pode esquecer que a expansão de pontos de instalação dos sistemas, implica diretamente no aumento dos custos dos serviços de manutenção corretiva, adaptativa e evolutiva dos sistemas, em face das peculiaridades e necessidades observadas em cada um dos setores e usuários que utilizam os sistemas. Essa realizada implica diretamente na relação número de usuários versus número de funcionários da empresa contratada, disponíveis para fazer os atendimentos.

Dada essas informações preliminares, na leitura do Projeto Básico observamos que o Item I – REQUISITOS OBRIGATÓRIOS – os responsáveis pela elaboração do documento, informam que todos os Sistemas e Módulos serão disponibilizados por demanda, sendo expedida solicitação da Secretaria interessada pelo serviço à Superintendência Municipal de Tecnologia da Informação e Pesquisa – SMTI, para que a mesma entre em contato com a empresa solicitando a instalação. Até aí tudo normal.

Contudo, o texto inserido no TR, informa que o valor cobrado por cada sistema/módulo será fixo, independentemente do número de Secretarias que os utilizarem.

Tal informação definitivamente não condiz com a realidade dos fatos e com a maneira como tais serviços são prestados pelas empresas desenvolvedoras/locadoras de sistemas informatizados. Basicamente, quanto maior os pontos de instalação dos sistemas e o número de usuários, maior o custo de manutenção da prestação dos serviços.

Conforme se observa, no subitem 17.4 - DOS CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO - o documento informa será considerada tecnicamente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

qualificada, a empresa que apresentar, dentre outros documentos, o ATESTADO DE VISITA ou DECLARAÇÃO DE RENÚNCIA À VISITA TÉCNICA, conforme ANEXO VI-A e ANEXO VI-B do Projeto Básico.

A diretiva quanto a realização de visita técnica é salientada no subitem 7.1 cujo teor informa que as licitantes poderão realizar visita técnica às dependências da SEMFAZ, SEMPOG, SEMAD e SMTI com o objetivo de conhecer as necessidades e colher subsídios para a elaboração das suas propostas. O texto inserido no Projeto Básico ressalva, inclusive, que a Entidade Licitante não exigirá a visita técnica como condição para participar do certame, bastando que a licitante se responsabilize pela ciência e avaliação de todas as informações que poderiam ser colhidas em visita in loco e que impliquem na boa execução do objeto.

Os responsáveis pela elaboração do documento em exame, comenta, ainda, que a artimanha utilizada visa unicamente evitar a interposição de alegações futuras, em caso de intercorrência relacionada ao não conhecimento prévio das condições da infraestrutura e dos dados da Contratante.

A alegação acima é, no mínimo, desonesta e não condizente com a realidade dos fatos, quando observamos que a Prefeitura Municipal possui uma superestrutura administrativa espalhada por toda a cidade de Porto Velho. Ao todo, são 31 Unidades Administrativas principais, localizadas em endereços diferentes, sem contar com as subdivisões que algumas delas possuem (Vide Relação em Anexo).

Na verdade, a Entidade Licitante utiliza-se de um subterfúgio para tornar refém a empresa futuramente contratada para prestar os serviços objeto da licitação em exame. Como dito anteriormente, a Administração Municipal de Porto Velho configura-se em uma superestrutura espalhada por toda a capital e seus diversos Distritos, tanto é que em alguns setores observa-se o desmembramento em outras Entidades/Unidades Administrativas independentes, inclusive, com CNPJ diferentes.

A premissa acima é verdadeira, quando se observa uma clara incongruência na ausência de identificação do número exato de locais nos quais os sistemas serão instalados, fato que, certamente, acarretará prejuízo à (às) futuras contratadas, uma vez que o valor projetado para a contratação, por si só, se apresenta totalmente fora da realidade de mercado.

III.vi. Da situação referente à ausência de definição da totalidade de usuários a serem treinados nos sistemas objeto da futura contratação.

Consta do Projeto Básico da licitação em exame:

4. PRODUTOS E ATIVIDADES ESPERADOS

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

4.4 P04 Descrição das etapas da Migração dos Dados, Customização, Integração, Implantação e Treinamentos.

[...]

4.4.7.3 É estimada a carga horária de 460 (quatrocentos e sessenta) horas para treinamento das soluções fornecidas relativas aos produtos dos Lotes 01 e de 420 (quatrocentos e vinte) horas para o Lote 02, que se limitam exclusivamente ao cumprimento pela Contratada da carga horária total;

[...]

8 INFORMAÇÕES DE USUÁRIOS

8.1 Sistema Financeiro (Lote 01):

8.1.1 No mínimo 400 (quatrocentos) usuários internos;

8.1.2 A base de uso é o gerenciamento de cerca de 13.644 (treze mil, seiscentos e quarenta e quatro) servidores gerenciados pelo Sistema de Recursos Humanos;

8.2 Sistema Tributário (Lote 02):

8.2.1 300 (trezentos) usuários internos, os usuários externos são ilimitados, considerando o amplo atendimento de serviços que são utilizados pelos contribuintes do município;

[...]

10 CONTRATAÇÃO

[...]

10.2.2 Capacitação de Usuários do Sistema: treinamento será feito em ambiente da prefeitura (presencial) por turmas, com material didático, manuais dos módulos, e avaliação do treinamento. Os cursos e serviços serão realizados POR DEMANDA de acordo com a necessidade da CONTRATANTE.

Segundo o item 8.1.1 (Sistema Financeiro - Lote 01), o número de usuários internos seria, no mínimo, 400 (quatrocentos). Note-se, desde já, que o número não é exato, abrindo margem para um aumento desordenado de usuário, tomando por base que a Prefeitura Municipal possui um número de servidores da ordem de 13.644 (treze mil, seiscentos e quarenta e quatro) servidores gerenciados pelo Sistema de Recursos Humanos.

Já o item 8.2.1 (Sistema Tributário - Lote 02), o número de usuários internos específicos seria 300 (trezentos). O número estabelecido seria exato, em razão de que a instalação do referido sistema estaria limitada à Secretaria Municipal de Fazenda/SEMFAZ.

De plano, podemos afirmar que a Prefeitura Municipal age de má fé, quando estabelece tais regras no Projeto Básico/TR, uma vez que as informações acima não guardam consonância com os dados inseridos no Anexo II – MODELO DA PROPOSTA DE PREÇOS – do Edital de Licitação, que traz números superiores aos acima identificados, quando se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

reporta ao treinamento e capacitação dos servidores que utilizarão os sistemas.

No treinamento dos usuários internos do Sistema Financeiro, serão compostas um total de 23 (vinte e três) turmas com 25 (vinte e cinco) servidores, o que totaliza um montante de 575 (quinhentos e setenta e cinco) servidores a serem treinados.

CAPACITAÇÃO DOS USUÁRIOS DO SISTEMA - PERFIL USUÁRIO - TURMA DE 25 SERVIDORES - ITEM 2 DO SERVIÇO 1				
7	Planejamento e Orçamento	Serviço /Turma	6	
8	Financeiro	Serviço /Turma	3	
9	Contabilidade	Serviço /Turma	6	
10	Patrimônio e Almoarifado	Serviço /Turma	2	
11	Custos	Serviço /Turma	2	
12	Recursos Humanos	Serviço /Turma	4	
VALOR TOTAL DO ITEM 2 DO SERVIÇO 1				

No treinamento dos usuários internos do Sistema Tributário, serão compostas um total de 21 (vinte e um) turmas, com 25 (vinte e cinco) servidores, o que totaliza um montante de 525 (quinhentos e vinte e cinco) servidores a serem treinados.

CAPACITAÇÃO DOS USUÁRIOS DO SISTEMA - PERFIL USUÁRIO - TURMA DE 25 SERVIDORES - ITEM 2 DO SERVIÇO 1				
8	Gestão do ISSQN	Serviço /Turma	3	
9	Administração Tributária	Serviço /Turma	3	
10	Auditoria e Produtividade Fiscais	Serviço /Turma	3	
11	Atendimento Online: Portal do Contribuinte	Serviço /Turma	3	
12	Domicílio Tributário Eletrônico	Serviço /Turma	3	
13	Processo Tributário Eletrônico	Serviço /Turma	3	
14	Contencioso Tributário Eletrônico	Serviço /Turma	3	
VALOR TOTAL DO ITEM 2 DO SERVIÇO 1				

Conforme se observa, o número total de servidores a serem treinados para operar os Sistemas Financeiro e Tributário, soma o montante de 1.100 (Um mil e cem).

Ademais, segundo se observa na leitura do subitem 4.4.7.3, a carga horária estimada para a realização dos treinamentos, é de somente 460 (quatrocentos e sessenta) horas para treinamento as soluções fornecidas relativas aos produtos dos Lotes 01, e de apenas 420 (quatrocentos e vinte) horas para o Lote 02.

Em um rateio simples da carga horária estabelecida para a realização dos treinamentos, observa-se claramente sua inadequação ao conteúdo dos sistemas que serão implantados.

As 460 (quatrocentos e sessenta) horas para treinamento as soluções fornecidas relativas aos produtos dos Lotes 01, distribuídas entre as 23 turmas de 25 servidores estabelecidas no Anexo II – MODELO DA PROPOSTA DE PREÇOS – daria somente um total de 20 horas de treinamento para os usuários. Esse montante se apresenta totalmente inadequado quando tratamos de sistemas como os pleiteados no referido Anexo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Esse mesmo raciocínio também cabe para as 420 (quatrocentos e vinte) horas estabelecidas para a realização do treinamento do Lote 02, com 21 turmas de 25 servidores.

O rateio pelo número de turma, também implicaria em 20 horas para a realização desse trabalho, o que se demonstra totalmente inviável do ponto de vista prático e de efetiva aprendizagem dos usuários.

Tais fatos, somado às informações constantes dos documentos acostados às fls. 826/833 dos autos do processo de licitação, que apresenta uma análise dos valores destinados à realização dos treinamentos, dentre outros, demonstra a total inviabilidade na realização dos treinamentos, tanto quanto ao fator disponibilidade de carga horária, quanto ao justo valor remuneratório pela prestação dos serviços, que se apresenta totalmente fora do padrão praticado pelo mercado de profissionais da área de informática.

Note-se que nos mencionados documentos acostados ao processo licitatório, a análise realizada qualifica como “INVIÁVEL” diversos itens analisados, dentre esses, os valores pretendidos para a remuneração desses serviços.

Pelo exposto, não pairam dúvidas que os números estabelecidos no Edital de Licitação e seus Anexos, não guardam qualquer consonância entre si, propiciando um entendimento dúbio das informações, gerando fragilidades para a futura contratação.

Por todo o exposto, impugnamos o edital como um todo, uma vez que efetivamente o objeto da futura contratação não condiz com a realidade da infraestrutura organizacional da Prefeitura de Porto Velho.

(...)

V – DO PEDIDO DE TUTELA ANTECIPATÓRIA INIBITÓRIA

Os atos licitatórios praticados pela Administração Pública, dentro do Processo n. 06.02979/2022, Pregão Eletrônico n. 169/2022 estão eivados de vícios, como já apontado acima, visto que poderá acarretar futuras anulações de atos administrativos, afetando as empresas participantes do certame.

Para tanto, importante que o Pregão Eletrônico n. 169/2022, seja SUSPENSO haja vista que será aberto as propostas no dia 23.11.2022, as 09h30min, para que seja apurado e analisado mais detidamente as alegações de representação.

A concessão da Antecipação da Tutela Inibitória com a finalidade de SUSPENDER o certame, evitando-se que as propostas sejam abertas no dia 23.11.2022, é medida imperativa e com caráter de urgência, vez que o direito líquido e certo é cristalino e a liminar certamente resguardará a segurança jurídica que se almeja em um processo licitatório.

A ofensa ao princípio da legalidade está demonstrada e os fatos e documentos estão revestidos de incontestabilidade, na medida em que o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

tramitar do Pregão Eletrônico n. 169/2022 afronta o ordenamento jurídico, conforme comprovado.

Presente o *fumus boni iuris*, pois o direito da Representante está amparado no Edital, Lei de Licitações e Constituição Federal, e possui plausibilidade do direito em sede desta representação.

Deve ainda ser sopesado para a concessão da tutela inibitória, o fato de que os Representados vêm atropelando o rito licitatório, não aplicando a modalidade “técnica e preço”, bem como trazendo os valores de preço médio para a inexequibilidade, de forma a direcionar o resultado do Pregão, em clara ofensa aos princípios constitucionais administrativos estabelecidos.

Assim, para o fim de evitar a licitação pelo Pregão Eletrônico prejudique as empresas participantes do certame, face ao seu real direcionamento, necessário ser concedida a tutela inibitória para que seja suspensa a licitação prevista pelo Pregão Eletrônico n. 169/2022, dentro do Processo n. 06.02976/2022, onde está prevista a abertura das propostas para o dia 23.11.2022, as 09h30min.

Em face de todo o exposto, a Representante requer a Vossa Excelência, que DEFIRA A MEDIDA ANTECIPATÓRIA, EM CARÁTER INIBITÓRIO para determinar a imediata suspensão da tramitação do Pregão Eletrônico nº 169/2022, até o deslinde final desta Representação, sob pena de ocasionar danos irreparáveis à administração pública municipal.

VI – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, pela gravidade das irregularidades identificada na presente Representação, requer-se que se digne Vossa Excelência em:

- a) CONHECER da Representação ora apresentada, vez que a empresa Representante preenche os requisitos legais previstos no artigo 52-A, inc. VII, da Lei Complementar n. 154/96, e artigo 82-A, inc. VII, do Regimento Interno do TCE-RO;
- b) CONCEDER o DEFERIMENTO DA MEDIDA ANTECIPATÓRIA, EM CARÁTER INIBITÓRIO para determinar a imediata suspensão da tramitação do Pregão Eletrônico nº 169/2022, no estado em que se encontra, até o deslinde final desta Representação, com a finalidade de sanar as irregularidades identificadas, ou por Decisão desta Corte, na forma da Lei;
- c) FIXAR multa cominatória, a serem suportados individualmente pelos Agentes Público relacionados na qualificação;
- d) Notificar os Representados nas Secretarias Municipais em que atuam, para querendo, prestarem as informações no prazo legal, para sanar, caso possível, as irregularidades apontadas, sob pena de anulação da Licitação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

e) Seja fixado prazo máximo, na forma da lei, para que os Agentes Públicos responsáveis, apresentem individualmente suas razões e justificativas, visto que se as razões forem rejeitadas por esta Corte de Contas, cada um dos Representados, serão multados individualmente, com fundamento no artigo 55 da Lei Complementar n. 154/96, conforme indicação de imputação abaixo:

- PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO VELHO/RO, HILDON DE LIMA CHAVES,

- SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES – SML, TATIANE MARIANO SILVA

- PREGOEIRA SML – Sra. LIDIANE SALES GAMA MORAIS

- COORDENADORIA MUNICIPAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, COMUNICAÇÃO E PESQUISA – CMTI, SAULO ROBERTO FARIA DO NASCIMENTO

- COMISSÃO RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO TÉCNICA DO TERMO DE REFERÊNCIA, ASSINATURAS POSTADAS DO PROCESSO N. 06.02976/2022,

f) Ao final, JULGAR TOTALMENTE PROCEDENTE a presente Representação, para que seja SUSPensa A EFICÁCIA DO Decreto Municipal nº 14.410, DE 08.03.2017, ao adotar o Software Livre, por violar o art. 3º da Lei Geral das Licitações nº 8.666/93, ao DIRECIONAR, de forma clara e direta violando o princípio da competitividade, e fora das hipóteses previstas nos Artigos 24 e 25 da Lei Federal nº 8.666/93;

h) ANULAR o Processo Administrativo n. 06.02976/2022, que tem por objeto a contratação de empresa especializada no Software, por meio do Pregão Eletrônico n. 169/2022, vez que resta provado que houve diversas irregularidades insanáveis, motivo pelo qual o Município deve elaborar novo Procedimento licitatório, obedecendo as regras legais de validade do certame;

h) Determinar que seja deflagrado novo procedimento licitatório, sob a modalidade técnica e preço, por estrita obediência legal, pelo objeto contratual que se pretende contratar, vez que a licitação ora impugnada tratou somente sobre preço, e nada trazendo sobre a técnica.

5. Autuada a documentação, houve sua remessa à Secretaria Geral de Controle Externo, para análise dos critérios de seletividade, nos termos do art. 5º, da Resolução n. 291/2019/TCE-RO.

2. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

6. Antes de promover a análise da documentação que compõem estes autos, é importante fazer uma breve consideração sobre atuação dos órgãos de controle.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

7. Sabe-se que toda atividade de controle, notadamente o controle externo, atribuição constitucional deste Tribunal de Contas, norteia-se por critérios que embasam a seleção dos objetos a serem fiscalizados. São eles: materialidade, relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência.
8. Esses critérios existem por ser impossível que uma entidade ou órgão consiga exercer o controle de toda e qualquer atividade realizada pelos entes públicos, razão por que é preciso selecionar, de forma objetiva, com base critérios previamente definidos, quais as atividades que mais demandam a atuação do órgão de controle.
9. Isto é, num universo de inúmeras atividades e serviços prestados pela Administração Pública, que se denomina 'universo de controle', o Tribunal de Contas deve estabelecer prioridades e planejar sua atuação de forma a ser o mais eficiente possível.
10. Também se sabe que a atuação do Tribunal de Contas pode dar-se de duas formas: de ofício ou mediante provocação.
11. No primeiro caso, o próprio Tribunal, ao fazer o seu planejamento, estabelece as prioridades e define o que será objeto de fiscalização; no segundo caso, isto é, quando há provocação de agentes externos para atuação do órgão de controle, a análise de seletividade deve ser feita caso a caso, sempre com base em critérios objetivos.
12. Os critérios que norteiam a atuação do controle externo, já mencionados acima, são reiteradamente objeto das normas publicadas por este Tribunal, a exemplo das Resoluções n. 139/2013/TCE-RO e 210/2016/TCE-RO.
13. Entretanto, mais recentemente, de forma a dar maior concretude à seletividade, este Tribunal publicou a Resolução n. 291/2019, que tratou detalhada e especificamente da matéria, instituindo um procedimento de análise prévia da seletividade das informações recebidas dos jurisdicionados, com o objetivo de priorizar as ações de controle.
14. Essa nova resolução (Res. 291/2019) estabeleceu critérios objetivos para análise das demandas externas de fiscalização, de forma a garantir uma melhor priorização das ações de controle e o seu alinhamento à estratégia organizacional, sempre objetivando dar maior efetividade da atividade controladora.
15. Eis o que consta no art. 1º da norma mencionada:

Art. 1º. Fica instituído o procedimento de análise de seletividade, regulado nos termos da presente resolução, destinado a priorizar ações de controle do Tribunal de Contas de Rondônia que estejam alinhadas à estratégia organizacional e em harmonia com o planejamento das fiscalizações e com os recursos disponíveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

16. Referida resolução previu, além dos critérios para verificação da seletividade das informações externas recebidas pelo Tribunal, o procedimento a ser seguido nesta análise.

17. Os arts. 5º e 6º da norma preceituam que, recebida a demanda externa, haverá a autuação da documentação como procedimento apuratório preliminar (PAP) e os autos serão remetidos à Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE, que analisará a admissibilidade e a seletividade da informação.

18. Nota-se, então, que a análise far-se-á em duas fases: a verificação da admissibilidade (art. 6º) e dos critérios de seletividade (art. 9º e seguintes).

19. Feitas essas considerações prévias, passa-se à análise técnica.

3. ANÁLISE TÉCNICA

20. No caso em análise, estão presentes os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 6º, incisos I a III da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, pois: a) trata-se de matéria de competência desta Corte; b) as situações-problemas estão bem caracterizadas; c) existem elementos razoáveis de convicção suficientes para subsidiar um possível início de uma ação de controle.

21. Verificada a admissibilidade da informação, passa-se à análise dos critérios objetivos de seletividade.

22. A Resolução n. 291/2019 foi regulamentada pela Portaria n. 466/2019/TCE/RO, que definiu os critérios e pesos da análise da seletividade.

23. A portaria estabelece que a análise da seletividade será feita em duas etapas: a apuração do índice RROMa, que calcula a pontuação dos critérios relevância, risco, oportunidade e materialidade; e a verificação da gravidade, urgência e tendência (com aplicação da matriz GUT).

24. Para tornar mais objetiva a apuração do índice RROMa, a portaria estabelece quais são os indicadores capazes de mostrar a relevância, o risco, a oportunidade e a materialidade da informação, tudo conforme consta no Anexo I da Portaria, brevemente sintetizado a seguir:

- a) Relevância: porte da população atingida pela irregularidade narrada, prioridade da área temática; objeto e origem da informação, classificação no IEGE e IEGM; Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; existência de outras manifestações sobre o assunto, inclusive no aplicativo “Opine aí”;
- b) Risco: resultado da última prestação de contas; média de irregularidades verificadas; data da última auditoria; histórico de multa ou débito do gestor; existência de indício de fraude;
- c) Oportunidade: data do fato, isto é, se está em andamento ou se ocorreu há mais ou menos de cinco anos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

- d) **Materialidade:** valor dos recursos fiscalizados e impacto no orçamento do ente, caso se trate de informação financeira estimada; ou classificação das áreas e subáreas temáticas, caso não haja valor estimado.
25. Após o somatório da pontuação de todos esses critérios, se verificado que a informação atingiu ao menos 50 (cinquenta) pontos (art. 4º da Portaria n. 466/2019, c/c o art. 9º, Resolução n. 291/2019), passa-se à análise da segunda fase de seletividade, consistente na apreciação da gravidade, urgência e tendência (matriz GUT).
26. Essa análise verifica os impactos da irregularidade narrada, o tempo necessário para que se assegure uma atuação eficaz, além da tendência de piora ao longo do tempo, caso não se adote uma ação de controle (anexo II, da Portaria n. 466/2019).
27. Após essa verificação, considerar-se-á apta a ser selecionada a informação que atingir, no mínimo, 48 pontos na matriz GUT (art. 5º, da Portaria n. 466/2019).
28. No caso em análise, verificou-se que a informação atingiu a pontuação de **56,6 no índice RROMa** e a pontuação de **48 na matriz GUT**, o que demonstra a necessidade de seleção da matéria para a realização de ação de controle.
29. Na análise de seletividade **não se realiza aferição de mérito nem se imputa irregularidades**, mas o quanto possível, estabelecem-se **averiguações preliminares**, de cunho geral, para melhor respaldar as proposições feitas adiante.
30. Alega a reclamante a Ajucel Informática Ltda. a ocorrência de supostas irregularidades no edital e anexos do Pregão Eletrônico n. 169/2022 (proc. n. 06.02976.2022) aberto para "*contratação de licença de uso de software de gestão pública municipal relativo ao sistema financeiro (módulos de planejamento, orçamento, financeiro contabilidade, patrimônio/almoxarifado, custos e recursos humanos) e sistema tributário, para atender a toda administração direta, indireta e poder legislativo municipal*".
31. As acusações feitas pela reclamante, em versão sumária, são as seguintes:
- a) Não teria ficado comprovado que o Sistema e-Cidades (software livre), ora em utilização pela Prefeitura para a gestão de recursos humanos, e que estaria apresentando várias problemáticas operacionais, ofereceria viabilidade de interagir e integrar-se com outro sistema. Argumentou a reclamante que, no seu entender, se não houver tal viabilidade, isso implicará na possível necessidade de formar nova base de dados, com custos adicionais para a contratada e atrasos na entrega do novo sistema, com impacto na implantação do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), de utilização obrigatória pela Administração pública a partir de janeiro de 2023, por imposição do Decreto Federal n. 10.540/2020;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

- b) Suposta inexistência de orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, cf. exige a lei, não havendo, cf. entende a reclamante, parâmetros objetivos para que os interessados formulem as respectivas propostas de preços. Ressalvou, no entanto, que o processo “*apresenta diversas informações para subsidiar o trabalho de formulação das propostas de preços por parte das empresas interessadas*”, mas que estes apresentariam dados e informações antagônicas. Acrescentou, também, que as cotações de preços elaboradas pelas pela Prefeitura não se referem aos mesmos serviços descritos no bojo do edital e nem fornecem uma média de preços confiável, formulada com obediência a parâmetros técnicos;
- c) Ausência de definição clara do objeto;
- d) Inclusão do poder legislativo e de órgãos da administração indireta no objeto da licitação, sem que os respectivos custos de implantação e manutenção tivessem sido convenientemente considerados. Além disso, a reclamante considera que haverá dificuldade em consolidar as informações contábeis das diferentes unidades para efeitos de prestação de contas;
- e) Ausência de informação sobre a quantidade de pontos em que serão instalados os sistemas na estrutura da Prefeitura;
- f) Incongruências na definição da quantidade pessoas a serem treinadas, uma vez que os itens 8.1.1 e 8.2.1 do Projeto Básico definem que serão 700 usuários para os sistemas financeiro (400) e tributário (300), o que não se coadunaria com o anexo II do edital – Modelo de Proposta de Preços, que traria previsão de treinamento para 575 usuários no sistema financeiro e 525 no sistema tributário, totalizando 1.100. Ao demais, segundo entendimento da reclamante, a quantidade de horas para treinamento prevista no item 4.4.7.3 do Termo de Referência (880h), rateada pelo número de pessoas a ser treinadas, revelar-se-ia insuficiente (20h por turma de 25 alunos).

32. Preliminarmente, há que se destacar que a reclamante impetrou recurso de impugnação junto à Administração cujo teor é análogo ao da peça ora encaminhada a esta Corte, cf. (ID=1299787).

33. Mencionado recurso foi analisado pela pregoeira e julgado improcedente, cf. ID=1299789.

34. Os argumentos da pregoeira serão agregados à esta análise como contraponto às alegações formuladas pela reclamante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

35. No que tange ao **item “a”**, a pregoeira, na análise recursal, assim respondeu, partindo da evidência de que a questão já houvera sido abordada em outra impugnação impetrada anteriormente pela mesma competidora³:

Resposta: É preciso registrar que a impugnação ora apresentada é a reprodução fiel do texto da impugnação juntada na assentada anterior. É mais do mesmo.

As razões de justificativa são na essência as mesmas de outrora, concentradas na aparente “incongruência” quanto à necessidade de contratar o Módulo de Recursos Humanos inserido no bojo da contratação pretendida ante o Sistema recentemente adotado no âmbito da Administração.

O arrazoado dessa vez é o mesmo, a não ser do indicativo de que “há que ressaltar que a Administração de Porto Velho está se utilizando de um subterfúgio para resolver um problema existente na customização do módulo de recursos humanos” – destacamos. Daí, indagamos a Impugnante:

Em que etapa, ou momento do procedimento licitatório se encontra a estratégia ardilosa a revelar o emprego de subterfúgio pela Administração? Qual seria a sua maior motivação? Seria prejudicar a Interessada que disponibiliza tal módulo no bojo de relação contratual precária e judicializada? Há razão para isso tal subterfúgio? Por certo não. Ao menos não nessa Administração. Só por apego a verdade, o que se objetiva é adquirir um sistema que permita resolver em definitivo uma situação que se revela há muito incerta.

Dito isso reiteramos as justificativas anteriormente apresentadas em combate a Impugnação.

“Destacamos que a solução tecnológica pretendida, deve contemplar, dentre outros, o Módulo de Recursos Humanos, a ser adotado em substituição ao atualmente em uso, com a observação das fases de migração da base de dados existentes a sua implantação, sem a ocorrência de descontinuidade dos serviços, como aquela apresentada pelo atual, conforme noticiado nos autos.

A opção por um novo Módulo de Recursos Humanos, como os demais, visa atender as disposições do Decreto Federal nº 10. 540, de 05 de novembro de 2020, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle - SIAFIC.

36. A resposta apresentada pela Administração parece ser coerente, ao deixar claro que o sistema a ser contratado deverá ser capaz de migrar e integrar a atual base de dados de pessoal.

³ Situação que se repetiu nos demais itens do recurso de impugnação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

37. Ou seja, um sistema que não conseguir atender a tais necessidades, não preencherá os requisitos estabelecidos pela Administração.

38. No que concerne ao Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), mencionado tanto pela reclamante como pela pregoeira, este correspondente ao software único e integrado de contabilidade que deverá ser adotado, até 01/01/2023, por todos os Poderes e órgãos públicos, de todas as esferas, nos termos do artigo 48 da Lei Complementar nº 101/2000 e do Decreto Federal nº 10.540/2020, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do SIAFIC.

39. Dessa forma, a acusação formulada pela reclamante, em princípio, não se mostra plausível.

40. Quanto ao **item “b”**, assim respondeu a Administração, na análise recursal:

Resposta: Assim como o quesito anterior, esse é a reprodução textual do anteriormente apresentado para o tema. Na análise dessa vez, apenas para registro, no que tange a realização da estimativa de valores pela Administração sob os fundamentos da Portaria n.º 010/2017, “constituiu-se um mero engodo” como alegado pela Impugnante, revela, no mínimo, desprezo da mesma pelos esforços realizados até aqui para realização do certame. Na mesma perspectiva anteriormente apresentada, reiteramos o posicionamento já manifestado.

No tocante ao teor dessa impugnação, quanto à ausência de informações sobre aos preços estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários, esclarecemos que no Portal de Compras da Prefeitura de Porto Velho, foi disponibilizado o link vinculado ao respectivo Pregão, com o “Quadro Comparativo de Preços”, com a pesquisa e cotação de preços realizada pela Superintendência Municipal de Licitações – SML.

Para afastar qualquer dúvida quanto aos preços verificados, salientamos que foi incluída no Projeto Básico a PLANILHA DE PREÇOS MÁXIMOS ESTIMADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. Atinente ao valor informado de R\$ 4.656.013,40, (quatro milhões, seiscentos e cinquenta e seis mil, treze reais e quarenta centavos), o qual a impugnante refuta ser o valor médio de fato, em razão da ausência do indicativo dos parâmetros, e ainda da metodologia de cálculo adotada para se obter o valor informado, entendemos prejudicada qualquer manifestação acerca do indicado.

Convém destacar, por necessário, que a forma empregada para se estimar aos valores estão de acordo com as disposições da Portaria n. 010/2017/SML, com observação, inclusive, quanto aos desvios padrões de valores que são inviáveis para obtenção de uma média de preços mais precisa e adequada para a prestação dos serviços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

41. Em investigação preliminar realizada no Portal de Transparência da Prefeitura de Porto Velho⁴, foi localizada, como peça integrante do ato convocatório, uma planilha de custos organizada por lotes e por parcelas dos serviços que estariam embutidos em cada um deles (ID=1299756).

42. O documento, no entanto, não parece corresponder a uma planilha de custos que contempla cada uma das parcelas dos serviços, decompostas em seus elementos mínimos, na forma prevista no o art. 7º, §2º, II, da Lei Federal n. 8666/1993⁵.

43. Ocorre porém, que embora alegue a inexistência de tal peça e que isso tornaria inviável a elaboração de propostas de preços pelos competidores, o fato é que, em pesquisa efetuada no portal da plataforma ComprasNet⁶ verificou-se, contraditoriamente, que a própria reclamante apresentou oferta para o lote 1 do certame, cf. comprovam os ID's=1299919 e 1299920.

44. Assim, embora caiba averiguação a respeito da falha mencionada pela autora, em sede de análise de mérito, ao que parece, mesmo que comprovada, esta não inviabilizou a competição, como aliás, melhor se demonstrará no item 3.1.

45. A respeito do **item “c”**, é de se considerar que a narração não é suficientemente precisa e que a autora não enumerou pontos objetivos que ofereçam suporte à alegação feita.

46. Portanto, é de se considerar que este ponto, isoladamente considerado, não oferece plausibilidade.

47. Quanto ao **item “d”**, a pregoeira, na análise recursal, assim considerou:

3.1 Da situação referente à inclusão do Legislativo e da Administração Indireta do Município de Porto Velho, no objeto da licitação”

Resposta: O quesito ora apresentado é o mesmo anteriormente formulado no item 04 e subitem 4.1, da Impugnação incidente sobre os instrumentos (Projeto Básico e Edital) originalmente previstos.

A leitura correta do edital evidencia que o uso integral de ambos os sistemas (LOTES 01 E 02), destina-se especificamente para as Unidades da Administração Direta, sendo que tão somente o Lote 01 será utilizado pela Administração Direta e Poder Legislativo.

A inclusão da Câmara Legislativa decorre em do Termo de Cooperação entabulado entre os Poderes Municipais, situação conhecida por certo da Impugnante. A situação encontra-se devidamente justificada nos termos

⁴ <http://transparencia.portovelho.ro.gov.br/>

⁵ 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 sequência:

(...)

§ 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.

⁶ <https://www.gov.br/compras/pt-br/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

do Projeto Básico e Edital republicados, ressaltando que essa formatação atende de forma plena o Decreto Federal nº 10. 540, de 05 de novembro de 2020.

Atinente a informação de que a existência de outros CNPJ's, além atribuído ao Município de Porto Velho sob o nº 05.903.125/0001-45, implicarão na necessidade da implantação de "8 (oito) contabilidades diferentes que só posteriormente serão consolidadas à contabilidade geral da Prefeitura, para efeito do balanço geral", temos a informar que já ocorre centralização do balanço patrimonial das Unidades Administrativas do Município, situação que a nosso sentir, não se traduz em prejuízo a escorreita definição do objeto da licitação sob esse prisma.

48. Não se delinea, em princípio, qualquer irregularidade no fato da Prefeitura ter formulado a licitação com previsão de atender não só as unidades da administração direta, como também da indireta, além do poder legislativo.
49. Vislumbra-se, porém, a necessidade de efetuar análise de mérito, com o intuito de aferir se foram ou não previstos os devidos custos de implantação e manutenção para cada unidade envolvida no processo.
50. Pertinente ao **item "e"**, assim se posicionou a pregoeira:

Resposta: A assertiva não está correta. Não existe "ausência de definição da totalidade de locais e quantitativos de pontos de instalação do sistema". Talvez tenha passado despercebido para a Impugnante que o "ambiente de utilização do sistema" pretendido pela Administração é o sistema WEB, consoante o item 4.3 P03, pág 22 do Projeto Básico.

A disponibilização do aludido sistema em ambiente WEB não passa pela necessidade de realizar a mensuração de em quantos pontos deverão ser instalados como alegado pela Impugnante. O sistema é disponibilizado a partir de um servidor central (data center) de ambiente corporativo com acesso permitido por meio de navegador concedido para uso nos mais variados meios eletrônicos atualmente disponíveis a exemplo de: computadores, notebooks, tablet's, celulares e outros, não sendo necessário para tanto a quantificação de pontos para a sua instalação, portanto reduzindo significativamente os custos de instalação e manutenção.

Além disso, o ambiente WEB pretendido pela Administração possui vantagens outras como permitir a atualização remota, seu uso externo, não vinculado a "um ponto preestabelecido" como indicado pela Impugnante.

O ambiente tecnológico que atualmente é utilizado de "desktops" é o que necessita da definição prévia de pontos como quer fazer valer a Interessada. A Administração visa com a aquisição dos dois sistemas (Financeiro e Tributário) atender as crescentes demandas para prestação de serviços a coletividade de modo mais eficientes, sendo que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

maximização desses resultados a serem produzidos por ambos os sistemas, passa necessariamente pela adoção de um “ambiente de utilização” tecnologicamente adequado. O ambiente “desktop” caminha no sentido de ter seu uso descontinuado em razão das vantagens operacionais e de custos do ambiente WEB.

Discorrido quanto a ser desnecessário a definição prévia de pontos de instalação pelos fundamentos supra mencionados, refutamos oportuno esclarecer no que tange ao item 7, relativo a VISITA TÉCNICA destacado pela Impugnante.

A VISITA TÉCNICA conforme estabelecido no item 7, e subitens seguintes, é a faculdade conferida aos licitantes para, caso queiram, visitem às dependências das Unidades Administrativas ali informadas para “conhecer as necessidades e colher subsídios para a elaboração das suas propostas”, ou seja, objetiva que as empresas participantes do certame conheçam a Prefeitura de Porto Velho (sistemas, bancos de dados, estrutura etc.) a fim de que possam precificar corretamente suas propostas, e como dito anteriormente, o sistema a ser contratado é WEB, sem a necessidade de instalação alguma em qualquer estação de trabalho da Municipalidade, assim, a licitante elenca um problema que já foi sanado na escolha do objeto, então a polaridade geográfica da prefeitura em nada oferece empecilho a elaboração da proposta técnica.

Caso a visitação seja realizada é conferido a Interessada o ATESTADO DE VISITA, também como critério definido para a fase de habilitação.

No mesmo sentido, suponhamos que determinada empresa, sediada em outra Unidade da Federação demonstre interesse em participar do certame, sendo a praça de Porto Velho estranho para os seus representantes e técnicos, e em razão disso, optem por conhecer mais de perto a realidade local e mais precisamente, “conhecer das necessidades” da Administração, e assim colher elementos (subsídios) a mais que entender necessários para a elaborar a proposta, ou eventualmente solicitar algum tipo de esclarecimento, nada obstar a sua realização desde que seguindo o rito estabelecido para o evento. É uma faculdade conferida, e não uma obrigação prévia para a habilitação.

Se assim o fosse, seria desnecessário disponibilizar o expediente de “Declaração”, na qual o interessado expressa ter abdicado do seu direito de realizar a VISITA TÉCNICA, e cientificando ter “pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes a natureza dos trabalhos”. Afastando assim, eventual e futura alegação do licitante quanto ao desconhecimento das “necessidades” estabelecidas. Em ambos os casos, realizada ou não, tais expedientes (Atestado de Visita e Declaração) são considerados para fins de habilitação, todavia, em nenhum momento se prestam que a VISITA TÉCNICA é necessária para a conhecer “os pontos de instalação do sistema”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

O entendimento da Impugnante, portanto, mostra-se mais uma vez equivocado.

51. Parece ser coerente a alegação de que a Administração deseja contratar um sistema que rode em ambiente web e que possa ser acessado por meio de navegador, a partir de um servidor central (datacenter). Assim sendo, não existiria a necessidade de definição de quantidade de pontos a serem instalados, como seria o caso do sistema que ora estaria em uso pela prefeitura.

52. A questão, porém, parece comportar melhor elucidação, por meio de análise de mérito.

53. Por fim, quanto ao **item “F”**, a pregoeira, na análise recursal, assim se reportou:

Resposta: A assertiva não está correta.

Antes da análise do mérito dos motivos de pedir, necessário mais uma vez de pronto, repelir a ofensa lançada contra a Administração Pública em sentido amplo quando roga que “podemos dizer que a Prefeitura Municipal age de má fé”. O ora posto, por si só, é grave, sem prova mínima do alegado, um pouco mais. Tal ilação se rechaça de pronto. O teor do expressado repercute negativamente, por certo, sobre a honra subjetiva de cada um dos servidores envolvidos. Tal conduta é passível de reprimenda na seara judicial. Cabe aqui deixar a pergunta: A quem a Prefeitura Municipal estaria favorecendo ao agir de má fé? Pode informar?

Passamos a análise das alegações.

Outra vez se equivoca no que tange as quantidades de servidores/usuários a serem capacitados em razão da futura contratação.

As “Informações de Usuários” indicadas no item 08 do Projeto Básico são destinadas a informar as Interessadas quanto o cenário de usuários dos sistemas financeiro e tributário atualmente em uso na Municipalidade, bem como a base de dados a ser hospedada pela solução tecnológica. Os números ali informados estimam os quantitativos mínimos de usuários ativos de ambos os sistemas que utilizam o sistema atualmente. Os quantitativos mínimos de 400 (quatrocentos) “usuários internos” para o Sistema Financeiro - LOTE 1, e de 300 (trezentos) usuários para o Sistema Tributário - LOTE 2, representa apenas um indicativo da demanda, por se tratarem dos atuais usuários.

A demanda para capacitação de usuários decorrente da futura contratação é aquela informada na forma e quantitativos estabelecidos na Proposta Comercial integrante do Projeto Básico às fls. 204/207.

As informações não se confundem. Uma revela um cenário atual, a contida na Proposta Comercial projeta a necessidade a ser atendida em razão da contratação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

A Proposta Comercial representa o ponto de partida do contingente a ser capacitado. É o mínimo pretendido pela Administração. Não foi estabelecido um teto para a quantidade de servidores a serem capacitados. A ampliação do volume de “cursos e serviços” está vinculada a necessidade da Administração no decorrer da relação contratual. O incremento da capacitação será POR DEMANDA apresentada pela Administração conforme o estabelecido no item 10.2.2 do Projeto Básico. Atinente à relação hora/aula estabelecido pela Administração por meio de estudo técnico da área de TI, entendemos satisfatória e viável para fins de capacitação.

54. Ao teor do que informou a pregoeira, as supostas divergências apontadas pela reclamante seriam explicáveis pelo fato de os itens 8.1.1 e 8.2.1 do Projeto Básico se referirem ao número de usuários atuais e o anexo II do edital – Modelo de Proposta de Preços se referiria a uma quantidade estimada de usuários a serem capacitados, que será definida de acordo com a demanda e com a necessidade da contratante, cf. item 10.2.2 do Projeto Básico⁷.

55. A Administração, ao demais, considera que as 20h definidas para cada turma de 25 alunos é suficiente para a capacitação almejada.

56. Neste item também se considera cabível a análise de mérito para contrapor as acusações feitas e as refutações ofertadas pela Administração.

3.1. Sobre o pedido de concessão de Tutela Antecipatória

57. Determina o art. 11 da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, que, na hipótese de o Procedimento Apuratório Preliminar estar acompanhado de pedido de medida de urgência, a SGCE deverá encaminhar manifestação sobre a presença ou não dos pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, sob a ótica exclusiva do interesse público, de modo a não comprometer a utilidade da medida requerida.

58. Por sua vez, o art. 108-A do Regimento Interno prevê que a concessão de tutela antecipatória dependerá de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, e estando presente justificado receio de ineficácia da decisão final.

59. De acordo com o que foi relatado no item anterior, ao menos parte das narrativas formuladas pela reclamante revelam a necessidade de que seja efetuada análise de mérito abalizada, mediante detida avaliação do edital e seus anexos, além da contraposição das acusações feitas pela autora e das refutações apresentadas pela Administração em sede de análise recursal.

⁷ 10.2.2 Capacitação de Usuários do Sistema: treinamento será feito em ambiente da prefeitura (presencial) por turmas, com material didático, manuais dos módulos, e avaliação do treinamento. Os cursos e serviços serão realizados POR DEMANDA de acordo com a necessidade da CONTRATANTE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

60. Preliminarmente, porém, não parece caber a suspensão do procedimento licitatório, pois que a própria reclamante, que alegou não haver condições para formular proposta de preços tendo em vista as supostas falhas existentes no ato convocatório, contraditoriamente, apresentou lance para o lote 1 do certame, cf. comprovam os ID's=1299919 e 1299920.

61. Ao demais, é de se considerar que pesquisas realizadas no portal ComprasNet, demonstram que vários interessados acorreram à competição de ambos os lotes do pregão, os quais, aliás, ofertaram preços abaixo daqueles estimados nas cotações elaboradas pela Prefeitura⁸, cf. ID's=1300297, 1300298 e 12999756 e quadros abaixo:

Lote 1 - Situação em 25/11/2022	
Fornecedor	Valor da proposta
E & L PRODUCOES DE SOFTWARE LTDA	2.355.700,00
COPLAN GESTAO EM TECNOLOGIA LTDA	2.355.800,00
AJUCEL INFORMATICA LTDA	3.798.000,00
PUBLICA SERVICOS LTDA	4.915.000,00

Lote 2 - Situação em 25/11/2022	
Fornecedor	Valor da proposta
E & L PRODUCOES DE SOFTWARE LTDA	1.679.300,00
COPLAN GESTAO EM TECNOLOGIA LTDA	1.679.400,00
SIGCORP TECNOLOGIA DAINFORMACAO LTDA	2.285.000,00

62. Também é relevante informar que há particular interesse da Ajucel Informática Ltda. em impedir o andamento do Pregão Eletrônico n. 169/2022, uma vez que esta tem fornecido à Prefeitura de Porto Velho, a título precário (sem licitação), sistemas análogos aos que ora estão sendo licitados, cf. evidenciam os documentos anexados nos ID's=1300353 e 1300354.

63. A despeito, pois, das potenciais irregularidades noticiadas, vislumbra-se que, em princípio, estas não parecem ter acarretado prejuízo a competitividade e/ou tratamento não isonômico. Nesse contexto, concluímos, em cognição preliminar não exauriente, não haver razões bastantes para se determinar a suspensão do Pregão Eletrônico n. 169/2022.

64. Adicionalmente, informa-se que, de acordo com o que consta na página virtual da plataforma ComprasNet, a licitação foi aberta em 23/11/2022 e encontra-se em fase de análise das propostas comerciais, cf. ID-1300300.

⁸ Preço estimado para o lote 1 = R\$ 3.888.420,00; preço estimado para o lote 2 = R\$ 2.341.035,04.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

65. Ante o exposto, presentes os requisitos de seletividade da informação constante neste Procedimento Apuratório Preliminar, remeta-se os autos ao Relator para deliberar sobre a **tutela de urgência** requerida pela **Ajucel Informática Ltda. (CNPJ n. 34.750.158/0001-09)**, propondo-se **a não concessão**, conforme os argumentos contidos no item 3.1 deste Relatório.

66. Após, propõe-se, nos termos do art. 12 da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, o encaminhamento ao corpo instrutivo, para realização de ação de controle específica, processando este PAP, de imediato, na categoria de “Representação”, nos termos do art. 52-A, inciso VII, da Lei Complementar n. 154/96 c/c o art. 82-A, VII, do Regimento Interno.

Porto Velho, 28 de novembro de 2022.

Flávio Donizete Sgarbi

Técnico de Controle Externo – Matrícula 170
Assessor Técnico

SUPERVISIONADO:

Wesler Andres Pereira Neves

Auditor de Controle Externo – Matrícula 492
Coordenador – Portaria 447/2020



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

ANEXO – RESULTADO DA ANÁLISE DA SELETIVIDADE

• **Resumo da Informação de Irregularidade**

ID_ Informação	02640/22
Data Informação	22/11/2022
Categoria de Interessado	Externo
Interessado	Empresa Representante - Ajucl Informática Ltda. - CNPJ n. 34.750.158/0001-09
Descrição da Informação	Supostas irregularidades na elaboração do edital e anexos Pregão Eletrônico n. 169/2022 (proc. n. 06.02976.2022) aberto para "contratação de licença de uso de software de gestão pública municipal relativo ao sistema financeiro (módulos de planejamento, orçamento, financeiro, contabilidade, patrimônio/almoхарifado, custos e recursos humanos) e sistema tributário, para atender a toda administração direta, indireta e poder legislativo municipal". Acusações: a) não comprovação da viabilidade da integração do atual sistema de Recursos Humanos com o software a ser contratado; b) ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, bem como falhas nas cotações; c) imprecisão na definição do objeto; d) não comprovação da viabilidade da contratação conjunta com os órgãos da administração direta e indireta, além do poder legislativo; e) imprecisão na definição da quantidade de locais e de pontos de instalação; f) imprecisão na definição do número de usuários para treinamento. SIAFIC.
Área	Administração
Nível de Prioridade Área Temática	Prioridade 2
Subárea	Serviços de Tecnologia da informação (geral)
Nível de Prioridade Subárea	Prioridade 2
População Porte	Grande
IEGM/IEGE	B
Sicouv	40
Opine Aí	0,429187742
Nível IDH	Alto
Recorrência	0
Unidade Jurisdicionada	Prefeitura Municipal de Porto Velho
Última Conta	Aprovação
Média de Irregularidades	Nº Irregularidades > Média
Data da Auditoria	18/07/2022
Tempo da Última Auditoria	0
Município/ Estado	Porto Velho
Gestor da UJ	Hildon de Lima Chaves
CPF/CNPJ	476.518.224-04
Com Imputação de Débito/Multa	Com Histórico
Exercício de Início do Fato	2022
Exercício de Fim do Fato	2023
Ocorrência do Fato	Em andamento
Valor Envolvido	R\$ 6.229.455,04
Impacto Orçamentário	0,3343%
Agravante	Sem indício
Data da análise	24/11/2022



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

• **Resumo da Avaliação RROMA**

	ID_Informação	02640/22
Relevância	Área (Temática)	3
	Subárea (Objeto)	3
	Categoria do Interessado	1
	População Porte	9
	IDH	0
	Ouvidoria	1
	Opine Aí	0
	IEGE/ IEGM	3,6
	Não Selecionado (Índice de Recorrência)	0
	Total Relevância	20,6
Risco	Última Conta	0
	Media de Irregularidades	4
	Tempo da Última Auditoria	0
	Gestor com Histórico de Multa ou Débito	5
	Agravante	0
	Total Risco	9
Materialidade	VRF - Valor de Recursos Fiscalizados	4
	Impacto Orçamentário (VRF/ Orçamento Ente)	8
	Sem VRF identificado	0
	Total Materialidade	12
Oportunidade	Data do Fato	15
Seletividade	Índice	56,6
	Qualificado	Realizar Análise GUT

• **Avaliação GUT**

ID_Informação	02640/22
Gravidade	3
Urgência	4
Tendência	4
Resultado	48
Encaminhamento	Propor Ação de Controle

Em, 28 de Novembro de 2022



WESLER ANDRES PEREIRA NEVES
Mat. 492
COORDENADOR

Em, 28 de Novembro de 2022



FLÁVIO DONIZETE SGARBI
Mat. 170
TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSOR TÉCNICO