



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

PROCESSO:	01960/22
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura do Município de Cerejeiras – PM CER
INTERESSADO:	Aju cel Informática Ltda. - CNPJ n. 34.750.158/0001-09
CATEGORIA:	Procedimento Apuratório Preliminar – PAP
ASSUNTO:	Suposto favorecimento da empresa Pública Serviços Ltda. (CNPJ n. 04.804.931/0001-01) no Pregão Eletrônico n. 084/2022 (Processo Digital n. 1350/2022), aberto para “contratação de empresa qualificada para fornecimento da cessão de licença de uso de sistemas aplicativos integrados (softwares), atualização, atendimento técnico, infraestrutura tecnológica, implantação, treinamento e assessoria aos Poderes Executivo e Legislativo Municipal nas áreas de tecnologia de informática e gestão, com a finalidade de modernizar as metodologias e mecanismos de gestão administrativa em geral”. Referente contrato n. 199/2022, celebrado com a empresa Pública Serviços Ltda.
RESPONSÁVEIS:	<u>Lisete Marth</u> , CPF n.526.178.310-00, Prefeita do Município de Cerejeiras <u>Eliandro Victor Zancanaro</u> – CPF n. 873.742.422-04, Pregoeiro Oficial do Município de Cerejeiras/RO
RELATOR:	Conselheiro Substituto Omar Pires Dias – em substituição regimental

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 **Aju cel Informática Ltda. (CNPJ n. 34.750.158/0001-09)**, versando sobre suposto favorecimento da empresa **Pública Serviços Ltda. (CNPJ n. 04.804.931/0001-01)** no **Pregão Eletrônico n. 084/2022 (Processo Digital n. 1350/2022)**, aberto para “*contratação de empresa qualificada para fornecimento da cessão de licença de uso de sistemas aplicativos integrados (softwares), atualização, atendimento técnico, infraestrutura tecnológica, implantação, treinamento e assessoria aos Poderes Executivo e*



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

Legislativo Municipal nas áreas de tecnologia de informática e gestão, com a finalidade de modernizar as metodologias e mecanismos de gestão administrativa em geral”.

2. O documento, protocolado no PCE sob n. **05069/22** (anexado a este processo), encontra-se assinado digitalmente pelo advogado Valnei Gomes da Cruz Rocha (OAB/RO 2479), o qual se encontra respaldado por procuração expedida pela requerente, cf. págs. 1/44 da peça citada.

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. 82-A, VII, do Regimento Interno¹.

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. 5069/22 (sic):

(...)

II – DO PROCESSO LICITATÓRIO PARA CONTRATAÇÃO DE SOFTWARE. CERCEAMENTO DE DEFESA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.

(...)

Em razão do Termo de Adjudicação n. 084/2022 de 04.08.2022, publicado no D.O.Arom n. 05.08.2022, Edição n. 3279, a empresa denunciante apresentou a intenção recursal no dia 05.08.2022; bem como apresentação formal do recurso administrativo, após a Publicação do Termo de Homologação n. 076/2022, de 04.08.2022, publicado no D.O. Arom Edição 3280, de 08.08.2022.

Dessa forma, na data de 11.08.2022, houve a interposição recursal administrativa por parte da denunciante, com as exposições de motivos para anulação da adjudicação e homologação do julgamento proferido pelo Pregoeiro.

Ocorre que, a empresa Denunciante tem buscado embasamento jurídico dentro do próprio Pregão Eletrônico, sendo que em sede administrativa, diante do Processo Licitatório acontecido no certame do Município de Cerejeiras, ficou constando no Item 14 do Edital de Licitação referente ao Edital de Pregão Eletrônico n. 084/2022, realizado pela Prefeitura Municipal de Cerejeiras:

14. DOS RECURSOS

14.1. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo

¹ RI. Art. 82-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (Incluído pela Resolução nº 134/2013/TCE-RO)

(...) 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 nº 134/2013/TCE-RO)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;

(...)

Conforme se pode observar na transcrição acima, a previsão do instituto do recurso ao resultado da licitação, encontra-se pleiteado no corpo do edital de licitação.

Contudo, algumas ambiguidades existentes no corpo do edital claramente comprometeram a aplicação correta da regra legal disposta nas Leis Federais n. 10.520/20021 e 8.666/19932.

Na prática, procedida a etapa de lances e negociação, a Comissão de Licitação da Prefeitura de Cerejeiras declarou vencedora a Empresa Pública Serviços Ltda., na forma como previsto no Item 9 - DO ENCERRAMENTO DA ETAPA DE LANCES E NEGOCIAÇÃO – notadamente as regras dispostas nos subitens 9.5 e 9.6:

9 - DO ENCERRAMENTO DA ETAPA DE LANCES E NEGOCIAÇÃO
[...]

9.5. Atendidas as especificações do edital, estando habilitada a licitante e tendo sido aceito o menor preço apurado, o Pregoeiro declarará a (s) empresa (s) vencedora (s) do (s) respectivo (s) lote (s).

9.6. A indicação do lance vencedor, a classificação dos lances apresentados e demais informações relativas à Sessão Pública do PREGÃO ELETRÔNICO constarão em Ata divulgada no Sistema Eletrônico, sem prejuízo das demais formas de publicidade prevista na legislação pertinente.

Ocorre que a licitação Pregão Eletrônico n. 084/2022, realizado pela Prefeitura Municipal de Cerejeiras, possui algumas peculiaridades que certamente colocam em xeque os parâmetros estabelecidos pela Comissão de Licitação, uma vez que não deixa claro em que momento as licitantes interessadas poderão exercer o direito à impetração de recursos.

Segundo consta do Item 27 – DEMONSTRAÇÃO DOS SISTEMAS – a empresa vencedora do certame deverá apresentar a demonstração técnica dos sistemas ofertados visando aferir a adequabilidade dos mesmos em relação às especificações técnicas e descrições funcionais descritas no edital, para avaliação dos softwares, pela comissão nomeada para tal.

Na referida fase de apresentação, em sendo detectadas inconformidades entre a solução de softwares apresentada em os parâmetros solicitados no presente Termo de Referência, a licitante vencedora será declarada desclassificada e a proponente classificada em segundo lugar assumirá a condição de proponente vencedora.

27.1. A Empresa vencedora do certame deverá apresentar na Prefeitura Municipal de CEREJEIRAS - RO, em um prazo máximo de (cinco) dias



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

úteis contados a partir do julgamento do certame a demonstração técnica dos sistemas ofertados visando aferir a adequabilidade dos mesmos em relação às especificações técnicas e descrições funcionais descritas no Item 8, para avaliação dos softwares, pela comissão nomeada através de decreto do prefeito, que poderá ser integralmente acompanhada por todas as demais proponentes no processo que manifestarem Interesse, como condição para a adjudicação e consequente homologação do objeto desta licitação.

(...)

27.8 - Sendo detectadas inconformidades entre a solução de softwares apresentada em os parâmetros solicitados no presente Termo de Referência, a licitante vencedora será declarada desclassificada e a proponente classificada em segundo lugar assumirá a condição de proponente vencedora.

27.9 - Esses procedimentos serão repetidos até que se declare uma das proponentes como vencedora ou até que todas as proponentes sejam desclassificadas. (Grifei).

Diante de tais regras, observa-se claramente que a fase DO ENCERRAMENTO DA ETAPA DE LANCES E NEGOCIAÇÃO é diretamente influenciada pelo resultado da fase de DEMONSTRAÇÃO DOS SISTEMAS.

Nesse sentido, embora a Empresa Denunciante Ajucel Informática Ltda. não tenha feito uso do instituto legal do recurso, quando da promulgação da primeira fase (DO ENCERRAMENTO DA ETAPA DE LANCES E NEGOCIAÇÃO), certamente faria uso desse instrumento, uma vez que discorda veementemente do resultado proferido pela Comissão de Licitação, quanto à fase da Demonstração do Sistemas, uma vez que, conforme se prova, a empresa Pública Serviços Ltda. não dispõe de todos os sistemas exigidos.

Desta feita, considerando que a Administração Municipal através de sua comissão de licitação já adjudicou e a Prefeita Municipal homologou a licitação em favor da mencionada empresa (TERMO DE ADJUDICAÇÃO 084/2022), sem que tenha procedido a abertura do prazo para impetração de recurso na forma como previsto no inc. XVIII do art. 4º da Lei n. 10.520/20023, foi defendido a aplicabilidade dos instrumentos previstos no art. 109 da Lei n. 8.666/93 (...).

Nesse sentido, a empresa Denunciante Ajucel Informática promoveu a interposição recursal, tempestivamente, dentro da formalidade estabelecida pelo Edital, por meio do Ofício n. 015/2022.

Contudo, o Sr. Pregoeiro, de forma premeditada, e em antecipação de procedimentos de análise do mérito recursal, não acolheu o recurso interposto, alegando que haveria a intempestividade, nos seguintes termos:

“Resposta ao Ofício 015/2022 – Ajucel



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

Em resposta ao Ofício 015/2022, informamos a impossibilidade de aceitação da intenção de recursos por ser apresentado intempestivamente.

Atenciosamente

Eliandro Victor Zancanaro

Pregoeiro Oficial”

Desta forma, o Sr. Pregoeiro atuou de forma abusiva tolhendo o direito da empresa Denunciante em ter o recurso administrativo interposto analisado, alegando intempestividade quando o ato administrativo não existia.

Ora, repisa-se que o Aviso de Homologação n. 067/2022, foi publicado no Diário Oficial dos Municípios de Rondônia, na data de 08.08.2022; desta forma, seria tempestivo a via do instrumento recursal, na seara do certame licitatório, o que foi tolhido o direito da empresa denunciante, cerceando o direito de contestar e recorrer de fato que entende ser relevante para o deslinde do certame.

III – DA ILEGALIDADE e DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO PÚBLICA. DAS INCONSISTÊNCIAS NO PROCEDIMENTO. DAS EXIGÊNCIAS EDITALÍCIAS NÃO ATENDIDAS PELA EMPRESA PÚBLICA LTDA.

2.1 – Da Indisponibilidade do Datacenter Adequado.

Consta dos subitens do Termo de Referência as seguintes exigências:

6.5 - O conjunto de serviços para garantir a sustentação da solução deverão possuir, no mínimo, as seguintes características:

- Recuperação de Desastres: Todas as informações deverão ser **ESPELHADAS** em **OUTRO LOCAL** para que em caso de desastres os acessos possam ser direcionados para o novo endereço de **FORMA TRANSPARENTE**.

Este item estabelece a necessidade de haver mais cópias das informações em equipamentos alocados em lugares físicos diferentes, além de que isto ocorra de forma instantânea sem necessidade de reconfigurações no momento do desastre. Isto que o termo “forma transparente” pressupõe, instantaneidade e sem necessidade de reconfigurações.

Estas descrições estão correlacionadas com os itens 6.8 e 6.17.

O termo correto não seria “espelhadas” e, sim, ambientes redundantes. Poderia impor que o ambiente deve ter trila redundância e caso um dos sítios hospedados sofra um incidente, o ambiente seja assumido sem a interrupção dos serviços contratados.

Vale lembrar que apenas data centers certificados conseguem garantir essa situação (Ex. Tier III, SOC1, SOC2 e SOC3).

6.8 - Gerência de Falhas:

- Suportar ambientes de alta disponibilidade, com gestão de alertas e envio para o ambiente de contingência sem intervenção humana;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

O alerta em si não garante que o serviço não apresentará falhas. De novo cabe o alerta de que o datacenter precisa ser certificado com no mínimo Tier III ou SOC, que garante 99% de disponibilidade do ambiente. Somente assim se tem essa garantia de alta disponibilidade.

6.17 - O provedor de nuvem deverá possuir no mínimo três datacenters no Brasil, em localidades diferentes, e disponibilizar a critério da Contratante a escolha do local de residência dos dados com o intuito de otimizar desempenho e taxas de transmissão.

A Pública, por não atender o Item 6.17, não deveria lograr vencedora, pois oferece os serviços num padrão de qualidade aquém ao exigido, logo tem custos muito inferior aos nossos, fator esse que permitiu ela ganhar a primeira etapa da licitação facilmente, e devido à má avaliação do comitê da Prefeitura a empresa foi então qualificada como ganhadora. Entretanto, a mesma somente oferece o menor preço, mas sem atender as exigências de qualidade. Logo foi cometida uma injustiça, pois nossa empresa se baseou no TR para formular os custos, o que nos garantia como a melhor opção de preço, melhor técnica e qualidade.

A exigência de atender a este item encarece e muito a infraestrutura a ser oferecida, portanto é um dos itens primordiais a ter sido avaliado e foi deixado de lado, pois a exigência de possuir 3 data-centers funcionando de acordo com todas as demandas impostas pelo TR, o que por si só já demandam uma infraestrutura cara, este item multiplica os custos por 3, então se há um banco de dados, há necessidade de haver 3 licenças dele, bem como dos sistemas operacionais.

Na apresentação da Pública, o Sr. André (proprietário da empresa) informou a todos os presentes, antes da divisão em pequenos grupos, que a infraestrutura de hospedagem que sua empresa fornece é baseada em duas formas:

1. Hospedagem em um servidor localizado na sede de sua empresa em Ariquemes;
2. Possibilidade de hospedar na nuvem da empresa proprietária do código fonte de seus softwares, no caso a Fiorilli Software no serviço Fiorilli Cloud.

Sendo assim, fizemos uma série de pesquisas e chegamos à conclusão que efetivamente estes pontos não são atendidos de qualquer maneira. Depois desta certeza, ligamos para a Empresa Fiorilli Software Ltda e tivemos confirmação, como será detalhado a seguir:

1. No site da Fiorilli referente a nuvem (<https://fiorilli.com.br/fcloud/>) não há menção a existência de mais de uma localização de Data Center, bem como não é apresentada a certificação do Data-Center, apenas as logos da ITIL e da COBIT como se isto abonasse de alguma forma sua infraestrutura. A ligação confirmou que não há redundância de Data Centers. Há redundância, mas somente localmente e dependente de utilizar uma cópia do banco de dados em uma nova instância virtual, processo que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

levaria até 30 minutos, ou subir uma imagem (Backup) da máquina virtual, algo que levaria até 8 minutos.

Todavia são procedimentos inteiramente manuais que podem levar vários minutos, além do tempo da detecção da falha e a ação. Há a possibilidade de fazer um script automatizado para contornar (algo não recomendado), mas até o script seja executado por completo os serviços ficarão fora do ar, sendo incompatível pelo que fora requisitado. A seguir seguem prints da página da Fiorilli que embasa estas informações (Data de acesso em 04/08/2022):

(Recorte, págs. 16/18, doc. 05069/222)

2. A priori, a infraestrutura da Pública, não será diferente do que a Fiorilli utiliza. Dependendo de servidores locais e do provedor de internet que lhes atende localmente, e dependente dos mesmos procedimentos de recuperação.

Portanto, os 2 itens acima são mais que suficientes para desclassificar a empresa, uma vez que o Termo de Referência fala em 100% de adequação. Dessa forma, é preciso ressaltar que, ao que há um ponto controverso no item 6.20, que torna a escolha da infra como opcional, a ser definida pela Contratante.

6.20 - A Contratada deve permitir que a Contratante escolha em qual tipo de infraestrutura deseja operacionalizar os sistemas, sendo que a Contratada deve suportar ambientes 100% na nuvem com toda a infraestrutura instalada no provedor de nuvem, suportar ambientes híbridos com nuvem pública e privada e também ambientes que suportem infraestrutura local da contratante.

Acerca do subitem em destaque, cabe salientar que se apresentam diversos problemas a serem considerados:

- Por lei, é proibido hospedar dados públicos fora do território nacional. Deve-se garantir a tripla redundância em território nacional com alta disponibilidade e somente datacenters certificados conseguiriam garantir isso.
- A certificação de datacenter que garante essa segurança nunca poderá informar o local de seu datacenter por motivos óbvios de segurança;
- Ambiente e redundância local não é nuvem e muito menos atende às certificações mínimas de datacenter.
- Ter um ambiente em nuvem deve ter os seguintes pressupostos: data center certificado, comprovação técnica dessa certificação, redundância tripla (mínimo) em território nacional e ambiente seguro com solução de firewall embarcada.

Embora a opção da infraestrutura seja da Prefeitura, a empresa Contratada deva ser 100% aderente ao Termo de Referência, mesmo que a opção se dê pela infraestrutura local.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Ademais, foi destacado no Termo de Referência que os sistemas operacionais e infraestrutura devem ser apresentados no ato da apresentação dos sistemas, na conferência e gestão contratual, não sendo possível adequação da estrutura após a análise e apresentação que já foram realizadas, bem como os atestados de capacidade técnica deveriam estar completamente abrangidos todas as fases.

Aliás, as informações acerca dos provedores de internet que atendem o servidor da Pública e a localização física do mesmo representam falhas graves a segurança dos dados, que não poderiam ser anunciados em eventos de livre acesso ao público (como aconteceu na apresentação, pois tal fato poderia colocar em risco os dados das prefeituras que hospedam utilizando sua infraestrutura). Pois tais informações são passíveis de exploits e engenharia social, que são códigos e métodos maliciosos que abusam de vulnerabilidades para ganhar acesso privilegiado a informações sigilosas ou que podem desabilitar temporariamente serviços como a emissão de notas fiscais, processo digital e portais de transparência.

Destaca-se que o formato de ambiente híbrido, não é ambiente em nuvem. Ambiente híbrido seria uma parte em nuvem e uma parte “local”. Nesse caso, seria um ambiente que comprometeria a segurança, sem redundância e o risco de indisponibilidade seria muito grande. Ambiente seguro em nuvem nunca poderá ser híbrido.

Considerando os aspectos técnicos ora expostos, resta perfeitamente caracterizado que a empresa Pública Serviços Ltda. definitivamente não atendeu as exigências exarados no edital de licitação e seus anexos, posto que não dispõe dos serviços pleiteado nos subitens 6.6, 6.8 e 6.17 do Termo de Referência.

IV - DA AUSÊNCIA DE HABILITAÇÃO DA EMPRESA PÚBLICA SERVIÇOS LTDA.

Consta do Anexo III - DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA HABILITAÇÃO:

- CONDIÇÕES PARA HABILITAÇÃO

1.1. A empresa vencedora do Pregão deverá apresentar, até duas (02) horas após o encerramento da disputa, a proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço, através do módulo HABILITANET no rol de menus da Sala de Disputa, dentro do prazo estabelecido, após a fase de lances, sendo que somente em casos excepcionais e devidamente justificado será permitido o envio da mesma pelos emails: cpl@cerejeiras.ro.gov.br ou cplcerejeiras@gmail.com.

1.1.1 A empresa participante do certame deverá anexar através do módulo HABILITANET, no momento do cadastro da proposta, em conformidade com o artigo 19 do Decreto Federal nº 10.024 de 20 de setembro de 2019, sob pena de desclassificação os seguintes documentos comprobatórios de habilitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Para habilitarem-se no certame, os interessados deverão apresentar os documentos abaixo:

1.2. PARA AS EMPRESAS CADASTRADAS na Prefeitura Municipal de Cerejeiras - RO:

[...]

Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que fornece ou já forneceu produto.

1.3. PARA AS EMPRESAS NÃO CADASTRADAS na Prefeitura Municipal de Cerejeiras - RO:

[...]

Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que fornece ou já forneceu produto.

1.4. PARA AS EMPRESAS CADASTRADAS NO SICAF:

[...]

Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que fornece ou já forneceu produto.

Conforme se observa, em todas as hipóteses delineadas no referido anexo, a habilitação das empresas interessadas no ramo do objeto licitado, deveriam apresentar atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que fornece ou já forneceu produto.

Ora, o objeto do Pregão Eletrônico n. 084/2022, encontra-se especificado no Item 2 do edital de licitação conforme abaixo transcrito:

2. DO OBJETO

2.1. OBJETO: O presente Pregão Eletrônico tem por objeto a Contratação de Empresa qualificada para fornecimento da cessão de licença de uso de sistemas aplicativos integrados (softwares), atualização, atendimento técnico, infraestrutura tecnológica, implantação, treinamento e assessoria ao Executivo Municipal nas áreas de tecnologia de informática e gestão, com a finalidade de modernizar as metodologias e mecanismos de gestão administrativa em geral, com Recursos Próprios, compreendendo os seguintes sistemas e serviços:

(Quadros, págs. 23/26, doc. 05069/222)

Conforme pode ser conferido nos autos do processo licitatório, os atestados de capacidade técnica apresentados pela Empresa Pública Serviços Ltda. não atendem a totalidade das exigências estabelecidas no edital uma vez que a mesma não comprova que fornece ou já forneceu os sistemas Painel de Indicadores de Gestão e Sistema de Atendimento ao Cidadão por Dispositivos Móveis, exigidos pela Prefeitura Municipal, e Portal de Transparência do Legislativo e Sistema Legislativo, exigidos para contratação da Câmara Municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Portanto, resta flagrantemente caracterizado que os membros da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Cerejeiras incorreram no crime de prevaricação, uma vez que inobservaram a determinação contida no subitem 1.1.1, acima transcrito, posto que, para se habilitarem a licitar, as empresa interessadas deveriam, sob pena de desclassificação, juntar os documentos comprobatórios de habilitação, dentre esses, Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que fornece ou já forneceu produto.

Ainda, deve ser observado pelo que consta do Item 27 do Edital de Licitação Pregão Eletrônico n. 084/2022, as seguintes diretrizes:

27 - DEMONSTRAÇÃO DOS SISTEMAS.

27.1. A Empresa vencedora do certame deverá apresentar na Prefeitura Municipal de CEREJEIRAS - RO, em um prazo máximo de (cinco) dias úteis contados a partir do julgamento do certame a demonstração técnica dos sistemas ofertados visando aferir a adequabilidade dos mesmos em relação às especificações técnicas e descrições funcionais descritas no Item 8, para avaliação dos softwares, pela comissão nomeada através de decreto do prefeito, que poderá ser integralmente acompanhada por todas as demais proponentes no processo que manifestarem Interesse, como condição para a adjudicação e consequente homologação do objeto desta licitação.

(...)

27.4. Para facilitar a condução dos testes durante a demonstração técnica, os requisitos serão testados na ordem em que ocorrem em situação real.

27.5. Os testes serão conduzidos e avaliados pela comissão designada para tal, que terá a incumbência de informar através de Declaração de Adequabilidade (Anexo D do TR), se o sistema apresentado pela empresa vencedora do certame, está de acordo com as exigências solicitadas no Projeto Básico.

(...)

Buscando a perfeita elucidação dos fatos, na terça-feira, dia 26/06/2022, os representantes da Empresa Ajucl Informática Ltda. se deslocaram até a Câmara Municipal de Cerejeiras, para acompanhar a apresentação dos sistemas da Empresa Pública Serviços Ltda., por conta do certame licitatório ora em exame. A equipe chegou-se por volta das 08h:50min, uma vez que o evento estava com início agendado para as 9h:00min.

Ao chegarem no ambiente pudemos observar que o pessoal da empresa Pública tinha organizado o ambiente em ilhas, com telas e cadeiras. Num primeiro momento ficamos sem entender o que aconteceria. Perto das 09:00min horas os servidores da prefeitura chegaram e assentaram-se esperando o início da apresentação. Por volta das 09h:20min, o Sr. André, sócio da Pública, começou a falar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Começou apontando que o ensejo era resultante da primeira etapa da licitação, então passou a comentar sobre prefeituras que atendem atualmente, enfatizando Ji-Paraná devido ao porte e ao tempo que estão lá, comentou que também atendem a cidade em que estão sediados, Ariquemes.

Que estas cidades hospedam os softwares nos servidores nas dependências da sede da empresa. Então passou a comentar que o provedor de internet que lhes atendem também oferta o serviço em Cerejeiras, portanto se houvesse a intenção desta Prefeitura, poderia firmar parceria com o provedor, de forma com que a comunicação entre as infraestruturas pudesse ocorrer como se estivesse em uma rede privada, como se isto fosse garantia de garantir privacidade além de baixa latência entre os computadores clientes e o servidor. Então, voltou a falar sobre a infraestrutura do servidor que possuem, que o mesmo tem sistema de nobreak e gerador e algumas redundâncias, mas que se fosse opção desta Prefeitura, a Fiorilli, desenvolvedora do código-fonte base, possui um Data-Center na cidade de Bálamo, que pode oferecer uma hospedagem mais robusta em nuvem.

Passados essa parte, então explicou como se daria a dinâmica da apresentação, que seriam divididos em 3 grupos onde cada grupo apresentaria sistemas diferentes, que não seria possível apresentar todas as funcionalidades que cada sistema possui, então esta demonstração seria mais para dar uma noção do que eles oferecem para que os membros da comissão pudessem ver como que cada sistema opera e dirimir eventuais dúvidas.

Terminou sua apresentação comentando que se houvessem quaisquer dúvidas sobre a capacidade de atendimento e satisfação, que eles poderiam visitar as outras prefeituras que a Pública atende.

Então o Sr. Sílvio, presidente da comissão da Prefeitura de Cerejeiras, foi até a frente e deu a instrução aos servidores, que se dividissem conforme a especificidade de cada grupo e se direcionando aos funcionários da Ajucel, permitiu que fizéssemos o acompanhamento, todavia não poderíamos fazer questionamentos ou qualquer interrupção, que se desejássemos, poderíamos fazer apontamentos formalmente após o encerramento.

Foram formados 3 grupos que abordaram os seguintes assuntos:

- Grupo 1: RH
- Grupo 2: Frotas, Contabilidade, licitação e rapidamente passou por Patrimônio e almoxarifado
- Grupo 3: Tributos e arrecadação

(Fotos, págs. 30/31, doc. 05069/222)

Dessa forma, os servidores presentes no recinto se dividiram conforme instruído.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Após pouco tempo observando a forma como a apresentação estava ocorrendo, a equipe da Ajucel Informática constatou que o roteiro não seguia ou sequer se preocupava em abordar o Termo de Referência. Tanto é que, as únicas pessoas que estavam de posse do descritivo constante do Anexo A deste Termo de Referência – DESCRIÇÕES FUNCIONAIS DOS SISTEMAS, era a equipe da Ajucel e os Srs. Silvio e o Valdir (ambos da comissão da Prefeitura).

Considerando que não havia um rito que pudéssemos seguir para identificar se cada funcionalidade atendia um item do referido anexo do Termo de Referência, o Chefe da Equipe da Ajucel, Sr. Ivo Orlando Petris Junior, abordou o Sr. Silvio, chamando à parte e alertando-o que a estrutura da apresentação não estava seguindo o Termo de Referência, tornando impossível a verificação da capacidade do software em atender a capacidade mínima exigida.

Para estupefação geral, o Sr. Silvio respondeu de forma audível a todos presentes que se fosse para ter problemas ele deixaria a presidência da comissão. Neste momento o Sr. André perguntou o que estava acontecendo, então o Sr. Silvio explicou, então o Sr. André, de pronto, rebateu que esta etapa seria apenas uma simples demonstração, uma vez que o edital não especificara de qual forma a apresentação deveria seguir, e enfatizou que haveria jurisprudência respaldando tal forma de apresentação neste caso. Sendo que seria apenas uma fase de qualificação, sem necessidade de passar por cada item. Então deixou para a comissão avaliar se deveria prosseguir. Então o Silvio, Valdir e a mulher que estava junto (na foto do grupo 2), se entreolharam e trocaram poucas palavras inaudíveis e por fim resolveram por dar sequência.

Então a apresentação continuou, mas sem seguir um roteiro, sem termos a possibilidade de questionamentos, e as pessoas que estavam no local não utilizavam o Termo de Referência como base para comparações ou perguntas. Não foi possível identificar o que o sistema deixa de atender, exceto pela parte da infraestrutura.

A par das informações acima detalhadas, observa-se claramente a desobediência flagrante aos parâmetros estabelecidos no edital da licitação para nortear a demonstração dos sistemas por parte da Empresa Pública Ltda. O que se observa é um “espetáculo” montado pela equipe da referida empresa para maquiagem o fato da mesma não dispor de todos os sistemas que fazem parte do objeto licitado pela Prefeitura.

Pela primeira vez, em anos de experiência em eventos dessa natureza, observou-se que foram adotados mecanismos e subterfúgios que, não só maquiaram a apresentação das descrições das funcionalidades de cada um dos sistemas pretendidos pela Administração Municipal, como claramente cercaram a ampla participação da outra empresa interessada na licitação.

Conforme podemos observar no texto editalício anteriormente transcrito, no texto final do subitem 27.1 vemos que a reunião a ser realizada para a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

demonstração dos sistemas, “ ... poderá ser integralmente acompanhada por todas as demais proponentes no processo que manifestarem Interesse ...”. Ademais, a condução adequada dos trabalhos e a liberdade para manifestação e questionamentos da outra parte interessada, é “...condição para a adjudicação e conseqüente homologação do objeto desta licitação”. Por sua vez, o subitem 27.4 informa que, para facilitar a condução dos testes durante a demonstração técnica, os requisitos serão testados na ordem em que ocorrem em situação real. Na forma como realizada, não foram testados todos os requisitos mínimos relacionados no Anexo A do Termo de Referência – DESCRIÇÕES FUNCIONAIS DOS SISTEMAS. Desse modo, tomando por base a diretriz determinada no subitem 2.1.4 - Todos os sistemas deverão, obrigatoriamente, atender aos requisitos técnicos mínimos constantes do Anexo A deste Termo de Referência – DESCRIÇÕES FUNCIONAIS DOS SISTEMAS, de fato podemos afirmar que a reunião para a demonstração dos sistemas não foi realizada nos moldes determinados pelos documentos que instruem a licitação, a saber, o edital e todos os seus anexos. Como dissemos anteriormente, tratou-se apenas de um “espetáculo” montado pela equipe da referida empresa para maquiagem o fato de a mesma não dispor de todos os sistemas que fazem parte do objeto licitado pela Prefeitura.

Há que se enfatizar, ainda, a conduta desidiosa adotada pela Comissão incumbida de conduzir os trabalhos de demonstração dos sistemas que permitiu que todos esses fatos ocorressem sem que adotassem uma postura responsável buscando resguardar o interesse público na contratação pretendida.

A prevaricação cometida pela Comissão de Avaliação restou materializada na apresentação do documento intitulado Laudo de Avaliação de Amostragem, em cujo teor se observa a seguinte narrativa:

ATESTAMOS para fins de cumprimento ao disposto no Edital de Pregão Eletrônico nº 084/2022, Processo Administrativo 1.350/2022, e no Termo de Referência, que após os devidos testes e avaliações, CONSTATAMOS que os softwares e serviços oferecidos pela empresa licitante PÚBLICA SERVIÇOS LTDA. (CNPJ: 04.804.931/0001-01), após a realização de análise amostral, demonstraram-se potencialmente adequados às exigências e para fins de aceite provisório os quais atendem aos quesitos funcionais elencados no termo de referência – Anexo I. (Grifei).

De plano, há que se enfatizar que nenhum dos documentos que instruem o certame licitatório informa que a Demonstração dos Sistemas se daria de forma amostral. A adoção de tal diretriz fere frontalmente o parâmetro estabelecido no subitem 2.1.4 do Edital da licitação em exame, que informa que todos os sistemas deverão, obrigatoriamente, atender aos requisitos técnicos mínimos constantes do Anexo A deste Termo de Referência – DESCRIÇÕES FUNCIONAIS DOS SISTEMAS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

A afirmativa de que “... após a realização de análise amostral, (os sistemas) demonstraram-se potencialmente adequados às exigências ...”, é, no mínimo, estapafúrdia, denotando dolo e má fé da comissão responsável pela avaliação dos sistemas, descumprindo o que se encontra estabelecido no subitem 27.5 do Edital de Licitação, que determina que “os testes serão conduzidos e avaliados pela comissão designada para tal, que terá a incumbência de informar através de Declaração de Adequabilidade (Anexo D do TR), se o sistema apresentado pela empresa vencedora do certame, está de acordo com as exigências solicitadas no Projeto Básico”.

É isso o que nos informa o Item 8 do Termo de Referência n. 028/2022:

8.1 - Os Sistemas Aplicativos, objeto da presente licitação, terão de atender as especificações e requisitos técnicos constantes do Anexo A – Especificações dos Sistemas.

8.2 – As especificações apresentadas para cada sistema, conforme consta do referido anexo são Especificações Técnicas Mínimas Obrigatórias, devendo ser totalmente contempladas nos produtos apresentados pela Licitante.

8.3 - O não atendimento às especificações mínimas descritas constituirá motivo para que a proposta da Licitante seja desclassificada. A Licitante deverá apresentar declaração junto à sua proposta técnica afirmando que seus sistemas aplicativos atendem a todas as especificações mínimas constantes nos itens deste Termo de Referência. (Grifei).

Portanto, o alegado Laudo de Avaliação de Amostragem não atende aos parâmetros técnicos e legais estabelecidos no edital da licitação em exame, não possuindo qualquer validade para comprovar que a empresa Pública Serviços Ltda. cumpriu com as exigências estabelecidas no Item 27 do Edital de Licitação Pregão Eletrônico n. 084/2022, ou mesmo, que dispõe de todos os sistemas pretendidos pela Prefeitura Municipal de Cerejeiras, devendo o referido documento ser declarado nulo e sem qualquer efeito.

(...)

VII – DO PEDIDO DE TUTELA ANTECIPATÓRIA INIBITÓRIA

Os atos licitatórios praticados pela Administração Pública, dentro do Processo Licitatório impugnado, Pregão Eletrônico n. 084/2022 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. 084/2022, seja SUSPENSO haja vista que já houve a Homologação, por meio do Aviso de Homologação n. 076/2022, pela Sra Prefeita Municipal de Cerejeiras/RO, 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 e a consequente Contratação da empresa Pública



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Serviços Ltda, evitando-se que seja procedido à formalização do Contrato Administrativo, 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 tramitar do Pregão Eletrônico n. 084/2022, Processo Digital n. 1350/2022 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 plausibilidade do direito em sede desta representação.

Deve ainda ser sopesado para a concessão da tutela inibitória, o fato de que os Representados vem 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 tutela inibitória para que seja suspensa a licitação prevista pelo Pregão Eletrônico n. 084/2022, dentro do Processo n. 1350/2022, que já estando homologado, estaria pronto à se proceder à formalização do instrumento Contratual.

Em face de tudo isso, a Representante pede a Vossa Excelência, que **DEFIRA MEDIDA ANTECIPATÓRIA, EM CARÁTER INIBITÓRIO** para determinar a suspensão da tramitação do Pregão Eletrônico nº 084/2022, até o deslinde final desta Representação.

VIII – DA NECESSIDADE DE SUSPENSÃO DO CERTAME

Conforme demonstrado, para responder as indagações feitas anteriores, mostra-se em absoluto a necessidade de suspensão cautelar da licitação.

É que, como falado, em tese, sem afirmação taxativa, apenas para reflexão, há fortes indícios de direcionamento da licitação em favor da PÚBLICA SERVIÇOS LTDA, cuja prova se fez através do próprio Edital, conforme já elucidado acima, em que não houve a devida comprovação de que a vencedora possuiria todos os sistemas exigidos pelo Termo de Referência, bem como não apresentou os termos de capacidade técnica e certificados exigidos para cada item exigido.

Não parece ter moralidade administrativa, no fato da empresa Pública Serviços ter procedido à apresentação dos sistemas de forma genérica e sem demonstrar as funcionalidades que são exigidas perante todos os sistemas necessários para que a Municipalidade possa estar servidos da boa prestação de serviços; bem como no ato da apresentação, não houve a demonstração de utilidade e comprovação dos certificados exigidos, de forma ao convencimento de que estaria apta a ser contratada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Só esse fato, por si só, já seria motivo para a suspensão do certame, em razão da participação efetiva da Empresa Pública Serviços ter que customizar o programa de computação, porque tal fato configura direcionamento e privilégio de um único licitante em prejuízo dos demais e não se acredita que esse Corte der Contas venha a concordar com esse suposto direcionamento.

Tem mais. Restando provado o direcionamento da licitação, como parece, deve esse Tribunal de Contas aplicar multa aos representados, inclusive ao Chefe do Poder Executivo, com base na sua lei orgânica, por violação da lei de licitação, devendo, por sua vez, encaminhar cópia do processo ao Ministério Público Estadual, para apurar os fatos.

Se esclarece que, após registrar a distribuição do Processo nesse Tribunal de Contas, a Empresa ora Representante, vai encaminhar a mesma representação ao Ministério Público Estadual, para apurarem os fatos.

X – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, pela gravidade das irregularidades identificada nesta 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 suspensão da tramitação do Pregão Eletrônico nº 084/2022, até o deslinde final desta Representação, com a finalidade de sanar as irregularidades identificadas, bem como evitar que seja procedido à formalização do instrumento Contratual, 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;
- f) Seja fixado prazo, 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;
- g) Ao final, JULGAR TOTALMENTE PROCEDENTE a presente Representação, para ANULAR o Processo Administrativo Digital n. 1350/2022, Pregão Eletronico n. 084/2022, do Município de Cerejeiras/RO, vez que resta provado que houve diversas irregularidades insanáveis, motivo pelo qual o Município deve elaborar novo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

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.

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:



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

- 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;
- 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 55,6 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, mas, o quanto possível, estabelecem-se averiguações preliminares, de cunho geral, para melhor respaldar as proposições feitas adiante.

30. A reclamante **Ajucl Informática Ltda.** apresentou a esta Corte comunicado de possíveis irregularidades versando sobre suposto favorecimento da empresa **Pública Serviços Ltda. (CNPJ n. 04.804.931/0001-01)** no **Pregão Eletrônico n. 084/2022 (Processo Digital n. 1350/2022)**, aberto para *“contratação de empresa qualificada para fornecimento da cessão de licença de uso de sistemas aplicativos integrados (softwares), atualização, atendimento técnico, infraestrutura tecnológica, implantação, treinamento e assessoria aos Poderes Executivo e Legislativo Municipal nas áreas de tecnologia de informática e gestão, com a finalidade de modernizar as metodologias e mecanismos de gestão administrativa em geral”*.

31. As acusações feitas pela reclamante, em termos sumários, foram as seguintes:



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

a) Que a empresa reclamante teria tido recurso que impetrou contra o resultado da licitação (págs. 277/280 do doc. n. 05069/22) não apreciado por conta de ter sido, supostamente, apresentado intempestivamente. Ocorre que, na concepção do reclamante, o prazo recursal (três dias) previsto no item 14.1² do edital deveria ter sido contado a partir da data da demonstração dos sistemas (item 27.1 do edital³) e não da apuração da melhor proposta comercial (item 9.5 do edital⁴);

b) Que teria havido suposto favorecimento da empresa Pública Serviços Ltda. (CNPJ n. 04.804.931/0001-01) vencedora da licitação, em face do seguinte:

b.1) Não atendimento ao que dispõem os itens 6.6⁵, 6.8⁶ e 6.17⁷ do Termo

²14.1. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;

³27.1. A Empresa vencedora do certame deverá apresentar na Prefeitura Municipal de CEREJEIRAS - RO, em um prazo máximo de (cinco) dias úteis contados a partir do julgamento do certame a demonstração técnica dos sistemas ofertados visando aferir a adequabilidade dos mesmos em relação às especificações técnicas e descrições funcionais descritas no Item 8, para avaliação dos softwares, pela comissão nomeada através de decreto do prefeito, que poderá ser integralmente acompanhada por todas as demais proponentes no processo que manifestarem Interesse, como condição para a adjudicação e consequente homologação do objeto desta licitação.

⁴ 9.5. Atendidas as especificações do edital, estando habilitada a licitante e tendo sido aceito o menor preço apurado, o Pregoeiro declarará a(s) empresa(s) vencedora(s) do(s) respectivo(s) lote (s).

⁵ 6.6 - São premissas da solução: Prover uma arquitetura escalável, possibilitando o crescimento da solução em conjunto com o crescimento da infraestrutura; A solução deve possuir console única de monitoramento; Coletar métricas de desempenho incluindo servidores físicos, virtuais e redes; Análise de desempenho histórico que permita melhorar os níveis do serviço entregues através da infraestrutura tecnológica.; Assegurar a disponibilidade do serviço suportado pela infraestrutura tecnológica.; Permitir o monitoramento proativo e prevenir as falhas antes que estas aconteçam ou afetem o nível do serviço; Prevenir falhas através de notificações em tempo real e também através de uma análise preditiva; Manter uma base histórica com o comportamento padrão de desempenho dos componentes da infraestrutura; Realizar análise de tendência dos componentes da infraestrutura, conforme a evolução observada da base histórica; Disponibilização de interface gráfica web intuitiva para a obtenção de relatórios de desempenho; Funcionalidade que permita customização de relatórios pelos responsáveis de TI do cliente; Funcionalidade que permita customização do painel principal (dashboard) da ferramenta de monitoramento com a inserção de modelo gráfico (documento.vsd) do ambiente de TI do cliente; Funcionalidade que permita a visualização do ambiente monitorado em mapas; Funcionalidade que permita o desenvolvimento de gráficos com recursos de navegação multinível (drill-down); Funcionalidade que permita exportação de relatórios em formatos pdf e doc; Funcionalidade que permita o monitoramento através de protocolos SNMP (v1, v2 e v3), SNMP TRAP; Funcionalidade que permita a recepção de alertas gerados por mecanismos externos a ferramenta; Integração com outras ferramentas de monitoramento e dispositivos; Possuir suporte aos principais sistemas operacionais de mercado (Windows, Linux, Solaris, AIX, HP-UX).

⁶ 6.8 - Gerência de Falhas: detectar, identificar e registrar os eventos anormais ou indesejáveis; identificar e gerar alarmes das falhas; permitir filtragem de alarmes; funcionalidade que permita transmissão de dados via internet entre um ambiente monitorado e o servidor que armazena o alerta, garantindo que em caso de falhas não sejam perdidos alertas; suportar ambientes de alta disponibilidade, com gestão de alertas e envio para o ambiente de contingência sem intervenção humana.

⁷ 6.17- O provedor de nuvem deverá possuir no mínimo três datacenters no Brasil, em localidades diferentes, e disponibilizar a critério da Contratante a escolha do local de residência dos dados com o intuito de otimizar desempenho e taxas de transmissão.



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

de Referência, a respeito dos quesitos de “Serviços de Sustentação da Solução” relativamente aos seguintes aspectos, em suma: capacidade de recuperação de dados em situação de desastre; gerência de falhas, com capacidade de envio para o ambiente de contingência sem intervenção humana; não disponibilização de, no mínimo, três datacenters hospedados no Brasil;

b.2) Não apresentação de atestado de capacidade técnica (itens 1.2, 1.3 e 1.4 do Edital⁸ e 11.2.5.1 do Termo de Referência⁹) comprovando a realização de serviço compatível com o descrito no objeto do edital, *“uma vez que a mesma não comprovou que fornece ou já forneceu os sistemas Painel de Indicadores de Gestão e Sistema de Atendimento ao Cidadão por Dispositivos Móveis, exigidos pela Prefeitura Municipal, e Portal de Transparência do Legislativo e Sistema Legislativo, exigidos para contratação da Câmara Municipal”*;

b.3) Na fase de Demonstração do Sistema (item 27), a empresa vencedora não teria comprovado que disporia de todos os todos os sistemas pretendidos pela Administração, na forma estabelecida pelo Termo de Referência;

b.4) Que a proposta vencedora teria ofertado preço inexequível.

32. No que tange ao **item “a”**, em princípio, há que se considerar que a reclamante teve todas as oportunidades para impugnar a previsão que entende como inadequada, à época da publicação do edital, relativa a contagem de prazos para recursos, mas não o fez senão após não ter sido declarada vencedora da licitação.

33. A rigor, portanto, já teria ocorrido a decadência do direito de, a essa altura, impugnar os termos do edital, cf. dispõe o art. 41, §§1º e 2º, da Lei Federal n. 8666/1993 c/c o art. 9º da Lei Federal n. 10520/2022.

34. O fato, por certo, não impede a análise do mérito, por parte desta Corte, no entanto, deve ser levado em conta na proposição de concessão ou não da tutela antecipatória requerida.

35. É de se destacar que o Pregoeiro, ao não aceitar o recurso interposto não fez mais do que aplicar as disposições do edital e, contudo, cf. consta às págs. 278/280 do doc. n. 5069/22, chegou a se reportar sobre o mérito das acusações feitas, nos seguintes termos:

Informamos que não será dado provimento ao presente recurso por ter sido apresentado intempestivamente, contudo, somente para fins de informação remeteremos o presente para a fiscalização do contrato, para que a mesma ao realizar o recebimento definitivo, possa utilizar tais informações para verificação de atendimento ao objeto do contrato. Cumpre salientar ainda

⁸ Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que fornece ou já forneceu produto.

⁹ 11.2.5.1 - A qualificação do corpo técnico acima citado deverá ser comprovada que a licitante ou o seu corpo técnico executa ou já executou os mesmos serviços deste projeto, através de certificação constante nos atestados de capacidade técnicas apresentados.



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

que a **demonstração técnica do sistema tem o condão de avaliar se a empresa detém capacidade técnica para oferecer os sistemas contratados, o que foi devidamente comprovado tanto no parecer da comissão de análise técnica bem como nas diligências realizadas nas prefeituras visitadas por esta comissão.** O que a empresa **busca provar neste recurso se refere ao descumprimento da execução contratual, ou seja, algo que se começa a partir da implantação dos sistemas e que somente poderá ser medido no decorrer das atividades desenvolvidas durante o contrato, motivo pelo qual, não adentraremos no mérito do presente recurso intempestivamente apresentado, pois no momento oportuno a proponente sequer manifestou a intenção de recorrer.**
(Grifos nossos)

36. No que concerne ao **“subitem b.1”**, entende-se que as questões apresentadas exigem análise técnica abalizada, não sendo possível pronunciamento, em sede preliminar, sobre a plausibilidade das acusações feitas.

37. No que concerne ao **“subitem b.2”**, há que se considerar que a Lei Federal n. 8666/1993, em seu art. 30, II, prevê a necessidade de *“comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível”* com o objeto da licitação, e não a comprovação de prestação de serviço idêntico.

38. Assim, também se entende que a questão apresentada comporta análise técnica, não sendo possível pronunciamento, em sede preliminar, sobre a plausibilidade da acusação.

39. Entendimento similar cabe quanto ao que consta no **“subitem b.3”**¹⁰, sendo que neste tópico específico, cabe a coleta de pronunciamento da Prefeitura e da Câmara de Cerejeiras sobre se a solução contratada está ou não, na prática, atendendo a todas as funcionalidades estabelecidas na licitação, pois são questões afetas à fase de execução contratual.

40. Por fim, no que tane ao **“subitem b.4”**, a alegação genericamente formulada de que a proposta vencedora teria ofertado preços inexequíveis não está respaldada por dados objetivos, não sendo possível, em aferição preliminar, atribuir-lhe plausibilidade.

41. Sobre esse assunto, porém, é de se considerar que, de acordo com documentos coletados na plataforma Licitanet, por meio da qual a presente licitação foi processada, verificou-se que a proposta vencedora, apresentada pela Pública Serviços Ltda. (R\$

¹⁰ 27.1. A Empresa vencedora do certame deverá apresentar na Prefeitura Municipal de CEREJEIRAS - RO, em um prazo máximo de (cinco) dias úteis contados a partir do julgamento do certame a demonstração técnica dos sistemas ofertados visando aferir a adequabilidade dos mesmos em relação às especificações técnicas e descrições funcionais descritas no Item 8, para avaliação dos softwares, pela comissão nomeada através de decreto do prefeito, que poderá ser integralmente acompanhada por todas as demais proponentes no processo que manifestarem Interesse, como condição para a adjudicação e consequente homologação do objeto desta licitação.



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

625.000,00) foi **significativamente inferior** ao da segunda colocada, que é a própria Ajucel Informática Ltda. (R\$ 769.640,00), cf. ID's=1251756 e 1251757.

42. Em princípio, pois, a proposta economicamente mais vantajosa para a Administração foi a vencedora.

43. É, ainda, relevante informar que já foi celebrado pela Prefeitura do Município de Cerejeiras, em 15/08/2022, o Contrato n. 199/2022, com a vencedora Pública Serviços Ltda., cf. ID's=1251758 e 1251759.

3.1. Sobre o pedido de concessão de Tutela Antecipatória

44. 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.

45. 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.

46. De acordo com o que foi relatado no item anterior, não foram trazidos elementos robustos o suficiente para atribuir imediata plausibilidade às acusações formuladas pela reclamante.

47. Ao demais, o pedido de concessão de tutela inibitória formulada pela autora repousa sobre duas premissas: a necessidade de suspensão da licitação para que não ocorra a contratação da empresa declarada vencedora em face de suposto direcionamento em prejuízo das demais competidoras; e impedir que seja acolhida proposta que se alega ser inexequível.

48. Há que se considerar, porém, que antes mesmo do comunicado de irregularidade ter dado entrada neste Tribunal (17/08/2022), já havia sido celebrado pela Prefeitura do Município de Cerejeiras, em 15/08/2022, o Contrato n. 199/2022, com a vencedora do Pregão Eletrônico n. 084/2022, a empresa Pública Serviços Ltda., cf. ID's=1251758 e 1251759.

49. Em se tratando, pois, de contrato que se encontra em plena execução, há que se realizar, primeiramente, a análise do mérito para aferir se houve efetiva ocorrência de irregularidades e, em hipótese positiva, aí sim aplicar as determinações previstas nos arts. 62 e 63 do Regimento Interno.

50. De se considerar, também, que, em termos de preços, o que se tem, em princípio, é que a Administração selecionou a proposta economicamente mais vantajosa, cf. parágrafo "41", não tendo sido trazidos elementos robustos que indiquem que o preço ofertado seja inexequível.



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

51. Em tal situação, conclui-se não haver, em cognição preliminar não exauriente, plausibilidade na acusação ou presença de elementos indiciários robustos o suficiente para sustentar a concessão de tutela inibitória requerida, em face do de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de grave irregularidade.

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

52. Ante o exposto, presentes os requisitos de seletividade da informação constante neste Procedimento Apuratório Preliminar, remeta-se os autos ao relator para análise da tutela de urgência, nos termos do art. 11 da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, propondo-se a não concessão, nos termos relatados no item 3.1.

53. Após, propõe-se, nos termos do art. 12 da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, o encaminhamento dos autos ao corpo instrutivo, para realização de ação de controle específica, **convertendo-se os autos, de imediato, para a categoria de “Representação”**.

54. Propõe-se, por fim, seja dado ao corpo instrutivo, desde logo, autorização para a realização de toda e qualquer diligência que se faça necessária à instrução do feito, com fundamento no art. 11 da Lei Complementar n. 154/96 c/c o art. 247, § 1º, do Regimento Interno.

Porto Velho, 24 de agosto 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	01960/22
Data Informação	17/08/2022
Categoria de Interessado	Externo
Interessado	Empresa Representante - Ajucl Informática Ltda. - CNPJ n. 34.750.158/0001-09
Descrição da Informação	Suposto favorecimento da empresa Pública Serviços Ltda. (CNPJ n. 04.804.931/0001-01) no Pregão Eletrônico n. 084/2022 (Processo Digital n. 1350/2022), aberto para “contratação de empresa qualificada para fornecimento da cessão de licença de uso de sistemas aplicativos integrados (softwares), atualização, atendimento técnico, infraestrutura tecnológica, implantação, treinamento e assessoria aos Poderes Executivo e Legislativo Municipal nas áreas de tecnologia de informática e gestão, com a finalidade de modernizar as metodologias e mecanismos de gestão administrativa em geral”. Referente contrato n. 199/2022, celebrado com a empresa Pública Serviços Ltda. (CNPJ n. 04.804.931/0001-01).
Área	Administração
Nível de Prioridade Área Temática	Prioridade 2
Subárea	Serviços de Tecnologia da informação (geral)
Nível de Prioridade Subárea	Prioridade 2
População Porte	Pequeno
IEGM/IEGE	B
Sicouv	9
Opine Aí	0,46
Nível IDH	Médio
Recorrência	Não
Unidade Jurisdicionada	Prefeitura Municipal de Cerejeiras
Última Conta	Aprovação
Média de Irregularidades	Nº Irregularidades < Média
Data da Auditoria	22/03/2021
Tempo da Última Auditoria	1
Município/ Estado	Cerejeiras
Gestor da UJ	Lisete Marth
CPF/CNPJ	526.178.310-00
Com Imputação de Débito/Multa	Sem Histórico
Exercício de Início do Fato	2022
Exercício de Fim do Fato	2023
Ocorrência do Fato	Em andamento
Valor Envolvido	R\$ 625.760,00 ¹¹
Impacto Orçamentário	0,9720%
Agravante	Com indício
Data da análise	22/08/2022

¹¹ Valor homologado da licitação.



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

• **Resumo da Avaliação RROMA**

	ID_Informação	01960/22
Relevância	Área (Temática)	3
	Subárea (Objeto)	3
	Categoria do Interessado	1
	População Porte	4
	IDH	3
	Ouvidoria	1
	Opine Aí	0
	IEGE/ IEGM	3,6
	Não Selecionado (Índice de Recorrência)	0
	Total Relevância	18,6
Risco	Última Conta	0
	Media de Irregularidades	0
	Tempo da Última Auditoria	2
	Gestor com Histórico de Multa ou Débito	0
	Agravante	8
	Total Risco	10
Materialidade	VRF - Valor de Recursos Fiscalizados	2
	Impacto Orçamentário (VRF/ Orçamento Ente)	10
	Sem VRF identificado	0
	Total Materialidade	12
Oportunidade	Data do Fato	15
Seletividade	Índice	55,6
	Qualificado	Realizar Análise GUT

• **Resumo da Avaliação GUT**

ID_Informação	01960/22
Gravidade	3
Urgência	4
Tendência	4
Resultado	48

Em, 24 de Agosto de 2022



WESLER ANDRES PEREIRA NEVES
Mat. 492
COORDENADOR

Em, 24 de Agosto de 2022



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