

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

| | |
|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROCESSO: | 03426/23 |
| JURISDICIONADO: | Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO - PMMSE |
| INTERESSADO: | Safegov Sistemas e Consultoria Ltda. - CNPJ n. 51.576.133/0001-41 |
| SUBCATEGORIA: | Representação |
| ASSUNTO: | Possíveis ilegalidades restritivas da competitividade no Pregão Eletrônico (PE) n. 063/CP/PMMS/2023, deflagrado pela prefeitura municipal de Mirante da Serra/RO, visando à locação de software de gestão administrativa, orçamentária, financeira e de controle para o executivo, legislativo, secretarias e fundos previdenciários (Processo Administrativo n. 1708/SEMAFP/2023) |
| RESPONSÁVEIS: | Evaldo Duarte Antônio – CPF n. ***.514.272-**- prefeito municipal de Mirante da Serra/RO Edelson de Oliveira Silva – CPF n. ***.475.082-**- secretário municipal de administração, finanças e planejamento de Mirante da Serra/RO Glauciano de Assis Silva - CPF n. ***.369.732-**, pregoeiro |
| MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO: | Posterior |
| VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS: | R\$ 428.000,00 ¹ |
| RELATOR: | Conselheiro Francisco Carvalho da Silva |

RELATÓRIO DE ANÁLISE PRELIMINAR

1. INTRODUÇÃO

¹ Valor ofertado pela empresa Pública Serviços Ltda., vencedora do Lote 1 do PE n. 063/CP/PMMS/2023 – Processo Administrativo n. 1708/SEMAFP/2023 (ID 1555503, p. 11).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

Trata-se de representação², com pedido de tutela inibitória, interposta pela empresa Safegov Sistemas e Consultoria Ltda. - CNPJ n. 51.576.133/0001-41, noticiando a ocorrência de supostas ilegalidades restritivas da competitividade no Pregão Eletrônico n. 063/CP/PMMS/2023, deflagrado pela prefeitura municipal de Mirante da Serra/RO, para a locação de software de gestão administrativa, orçamentária, financeira e de controle para o executivo, legislativo, secretarias e fundos previdenciários – Processo Administrativo n. 1708/SEMAFP/2023.

2. Cumpre esclarecer que o cerne da representação são diversos apontamentos acerca da restrição à competitividade e direcionamento da licitação, inclusive tendo sido requerida tutela antecipatória de caráter inibitório, visando à suspensão *sine die* da licitação até deliberação ulterior desse Tribunal de Contas.

2. HISTÓRICO PROCESSUAL

3. Após a instauração do Procedimento Apuratório Preliminar – PAP, na forma da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, a documentação foi encaminhada à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGCE), oportunidade em que foi elaborado relatório de seletividade (ID 1513065).

4. Segundo o citado relatório, a documentação encaminhada preenchia os requisitos a justificar a deflagração de ação de controle pelo Tribunal de Contas, motivo porque propôs-se ao relator que fosse processada na categoria de representação, bem como que fosse concedida a tutela inibitória requerida.

5. Por meio da DM n. 0182/2023/GCJVA/TCE-RO (ID 1513258), o conselheiro plantonista, Jailson Viana de Almeida, deferiu o pedido de tutela a fim de determinar a suspensão do certame conduzido pelo edital de PE n. 63/CP/PMMS/2023 (Processo Administrativo n. 1708/SEMAFP/2023), na fase que se encontra.

6. Fixou ainda o prazo de 05 (cinco) dias para que os responsáveis comprovassem o cumprimento da ordem, sob pena do disposto no art. 55, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, com a remessa a este Tribunal de cópia do aviso de suspensão, deixando estabelecida multa cominatória de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), em caso de descumprimento da determinação.

7. Decorrido o prazo concedido aos gestores públicos, foi determinado o envio dos autos à SGCE para o devido exame e instrução do feito.

8. Ao analisar os autos, esta coordenadoria exarou despacho (ID1517062) informando que os documentos anexados não eram suficientes para a instrução processual e solicitando a expedição de ofício à prefeitura de Mirante da Serra, a fim de determinar o envio de cópia integral do Processo Administrativo n. 1708/SEMAFP/2023.

² ID 1512123.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

9. A diligência foi cumprida, por meio do Ofício n. 41/2024/SGCE/TCERO (ID 1521591), e a íntegra dos autos foi encaminhada a esta Corte pelo Documento n. 00439/24.
10. Nesse ínterim, foi apensado ao feito o PC-e n. 3408/23, que versa sobre a ocorrência de ilegalidades no mesmo procedimento licitatório (Pregão Eletrônico n. 63/CP/PMMS/2023).
11. Convém esclarecer que, por meio da DM n. 0007/2024-GCFCS/TCE-RO, o relator daqueles autos deixou de processá-lo por não ter alcançado a pontuação mínima da matriz GUT, determinando, no entanto, que fossem apensados a estes (ID 1528851).
12. Assim, vieram os autos para emissão de relatório preliminar.

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Escopo da análise e síntese das irregularidades noticiadas na representação

13. É cediço que a atuação dos órgãos de controle, notadamente o controle externo, deve ser seletiva, norteadas pelos critérios da materialidade, risco e oportunidade, além da observância da capacidade técnica do órgão de controle, na definição do objeto de controle, para definir as questões que serão fiscalizadas, diante de inúmeras outras fiscalizações de significativa expressão econômica, de elevado potencial lesivo e atuais (seletividade, efetividade e tempestividade do controle).
14. Diante disso, cabe destacar que a presente análise técnica restringir-se-á ao exame, em tese, das irregularidades noticiadas pela empresa Safegov Sistemas e Consultoria Ltda. (ID 1512123), quais sejam:
 15. (a) descrição deficiente do objeto, por conta da ausência de estudos/projetos que demonstrem a quantidade de equipamentos e/ou usuários a serem atendidos e do funcionamento da administração municipal contratante;
 16. (b) descrição excessiva e irrelevante do objeto, por conta da exigência de que o sistema ofertado atenda 95% das necessidades da administração;
 17. (c) prazo restritivo (de 05 cinco dias) para comprovação das obrigações de que o objeto atende aos 95% das necessidades da administração;
 18. (d) exigência de condição de habilitação restritiva, materializada pela previsão de que os atestados de capacidade técnica comprovem a execução de serviços (quantidade) correspondente a percentual igual o superior a 80% do objeto licitado;
 19. (e) fixação de prazo exíguo (45 dias) para implantação do sistema, e
 20. (f) exigência de equipe técnica sem especificar/detalhar os critérios que serão aceitos.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

21. Dessa forma, considerando que esta análise não pretende verificar todos os aspectos da contratação, não há óbice que o Tribunal deflagre novas ações de controle com o objetivo de apurar possíveis irregularidades no processamento do PE n. 63/CP/PMMS/2023 (Processo Administrativo n. 1708/SEMAFP/2023).

3.2. Atual situação do PE n. 63/CP/PMMS/2023 (processo administrativo n. 1708/SEMAFP/2023)

22. Conforme documentação acostada aos autos (ID 1555503), a sessão pública do PE n. 63/CP/PMMS/2023 foi aberta em 21.12.2023, às 9h01min, tendo como valor estimado o montante de R\$ 561.453,17 (quinhentos e sessenta e um mil, quatrocentos e cinquenta e três reais e dezessete centavos), e sendo habilitada a empresa Pública Serviços Ltda., com proposta de R\$ 428.000,00 (quatrocentos e vinte e oito mil reais).

23. Desta feita, no dia 28.12.2023, o certame foi suspenso em virtude de recurso administrativo interposto pela licitante Sispel Sistema Integrados de Software Ltda., com reabertura prevista para o dia 15.01.2024 (ID 1555503, p. 14).

24. Ocorre que, no dia 29.12.2023, adveio a Decisão Monocrática n. 0182/2023/GCJVA/TCE-RO (ID 1513258), na qual o conselheiro plantonista, à época Jailson Viana de Almeida, deferiu o pedido de tutela para suspender o certame conduzido pelo edital de PE n. 63/CP/PMMS/2023 (Processo Administrativo n. 1708/SEMAFP/2023), na fase que se encontrava.

25. Assim, os responsáveis anexaram comprovante de publicação oficial do aviso de suspensão do PE n. 63/CP/PMMS/2023 até ulterior manifestação desta Corte de Contas (ID 1521420, p. 39).

3.3. Suposta descrição deficiente do objeto ante a ausência de estudos/projetos que demonstrem a quantidade de equipamentos e/ou usuários a serem atendidos e do funcionamento da administração municipal contratante, em afronta ao art. 47 da Lei n. 8.666/93

Alegações do representante

26. Aduz o notificante que o objeto do certame não veio acompanhado de estudos/projetos que demonstrassem a quantidade de equipamentos e/ou usuários e nem a especificação detalhada acerca do seu funcionamento, o que, em tese, inviabiliza a apresentação de propostas pelos interessados.

Análise

27. Procedida a análise do Processo Administrativo n. 1708/SEMAFP/2023³ é possível identificar documento intitulado “Estudo De Viabilidade Técnica, Econômica E

³ IDs 1522519, 1522520, 1522521 e 1522522.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

Escolha Da Solução” (ID 1522519, p. 9 -12), exigido pelo art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/96⁴ e do art. 3º, III da Lei do Pregão, *in verbis*:

Lei n. 8666/93

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

Lei n. 10.520/2002

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

[...]

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

28. Malgrado isso, compulsando o citado estudo verifica-se a ausência de elementos essenciais que fundamentem a opção adotada naquela peça. O documento é dividido nos seguintes tópicos:

Figura 1: Resumo do estudo de viabilidade

| TÓPICO | DETALHAMENTO |
|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Introdução | Fundamentação legal do estudo |
| 2. O problema | Informa o término iminente da vigência contratual do sistema já utilizado pela prefeitura |
| 3. Solução encontrada | Indica como solução uma nova contratação de empresa especializada em fornecimento de software de gestão pública integrado e passa a relacionar diversos sistemas |
| 4. Análise da disponibilidade da solução no mercado e econômica | Indica municípios nos quais o mesmo objeto foi licitado recentemente e os valores obtidos |
| 5. Justificativa para a escolha da solução | Discorre sobre as peculiaridades de cada um dos sistemas a serem fornecidos, assim como a necessidade de utilização dos mesmos pela prefeitura, vez que esta não dispõe de servidores com capacidade para desenvolvê-los. |

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

| | |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6. Conclusão | “Diante deste estudo, conclui pela viabilidade para prosseguimento para a licitação e contratação da solução escolhida sendo, Contratação de EMPRESA ESPECIALIZADA EM FORNECIMENTO DE SOFTWARE DE GESTÃO PÚBLICA INTEGRADO, com a finalidade de atender Secretaria de Administração (Prefeitura), Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Previdência e o Legislativo Municipal, uma vez que ficou comprovada que há no Estado de Rondônia em diversos municípios os sistemas (objeto aqui pretendido) fornecido por diversas empresas e que os preços praticados condiz com o pesquisado, que os sistemas são fundamental para o bom funcionamento da administração municipal e atenderá as normas e regras contábil, de gestão, de prestação de contas e de transparência.” |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fonte: Elaborado pela própria autora, 2024.

29. No tocante à opção pela locação de software, segue reproduzindo trecho da justificativa para a contratação (item 5), prevista no estudo de viabilidade, *in verbis*:

Figura 2: Extrato da justificativa da contratação

A Prefeitura, não dispõe de software de sua propriedade e nem de equipe técnica em seu quadro de servidores para desenvolver todos os sistemas de informática que atenda e integre todos os procedimentos de gestão pública.

Fonte: ID 1522519, p. 11.

30. Apesar de presente a justificativa da contratação, não se visualiza dos autos que a eleição pela locação do sistema está ancorada em estudos técnicos preliminares que, de fato, assegurem a viabilidade técnica e a avaliação dos custos.

31. Cumpre esclarecer que todo o documento se resume a 04 (quatro) páginas e não discorre de forma analítica acerca da opção pela locação, diante de outras alternativas do mercado, a saber: compra, locação ou aquisição de software livre ou de domínio público, mas tão somente traz consigo informações genéricas, sem qualquer comparativo entre os custos envolvidos das soluções aptas a atender o ente fiscalizado.

32. Como se sabe, a elaboração de estudos técnicos preliminares constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar) e tem como objetivo assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável.

33. Nessa perspectiva, embora haja termo de referência contemplando diversas justificativas (ID 1522519, p. 308-332), nelas encontra-se apenas a menção a uma licença, não sendo indicado a quantos usuários deverá ser garantido acesso, tampouco o quantitativo

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

de pessoal que deverá ser submetido ao treinamento exigido no item 27 (ID 1522519, p. 323).

34. Ressalta-se que tal informação é essencial, especialmente porque o objeto visa atender não apenas ao Poder Executivo municipal, mas suas fundações, autarquias, fundos e, também, ao Poder Legislativo (ID 1522519, p. 310). Veja-se:

Figura 3: Recorte extraído do termo de referência do PE n. 63/CP/PMMS/2023

8 DO OBJETO

8.1 O objeto deste termo de referência é a contratação de empresa visando a Locação de Software de Gestão Administrativa, Orçamentária, Financeira e de Controle para o Município de Mirante da Serra/RO, Executivo e Legislativo, suas Secretarias, Fundos, Fundações e Autarquias, bem como Gestão de Ensino (escolas e secretaria), na modalidade de licença por direito de uso, serviços de suporte técnico especializado, manutenção do ambiente de produção, instalação e configuração de toda a solução ofertada nos servidores disponibilizados pela Administração Municipal, com a adequação do produto de acordo com as necessidades de identidade visual da Administração Municipal de Mirante da Serra/RO. Contemplando os atributos funcionais destacados nos anexos I e II deste termo de referência, incluindo:

Fonte: ID 1522519, p. 310.

35. Detecta-se algumas informações acerca do treinamento (carga horária e prazo para início da execução), contudo, não se indica o quantitativo de servidores a serem capacitados, o que, por inviabilizar a formação efetiva de custos para apresentação da proposta, acaba por apresentar **potencial para indevidamente restringir** a participação de eventuais interessados no pleito.

36. Não bastasse isso, é nítida a **imprecisão do objeto**, pois ausentes detalhes minimamente necessários à sua caracterização. Não se definiu, por exemplo, quais atividades a contratada deveria de fato executar no que concerne à capacitação dos servidores, ou quais resultados deveria apresentar para, efetivamente, comprovar a realização da despesa.

37. Tais omissões infringem o disposto no art. 47 da Lei 8666/93⁵, visto que culminam por não fornecer aos licitantes todos os elementos e informações necessários para que possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação.

38. Resta evidente ainda que essas omissões e insuficiências, especialmente quanto à definição clara dos motivos que ensejaram a contratação, são capazes de inviabilizar o controle social e, também, o controle externo, oferecendo sérios riscos ao interesse público.

⁵ *Litteris*: “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”.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

39. Têm-se, portanto, que a ausência de demonstração de vantajosidade da solução eleita pela administração, por meio da realização de efetivo estudo de viabilidade técnica e econômica, configura ofensa ao art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/96 e ao art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/02 e, ainda, ao princípio da economicidade.

40. Além disso, a ausência de disponibilização aos licitantes de todos os elementos e informações necessários para que possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação, infringem o disposto no art. 47 da Lei 8666/93.

3.4. Suposta descrição excessiva e irrelevante do objeto, em face de exigir que o sistema ofertado atenda 95% das necessidades da administração, em afronta ao art. 40, I da Lei n. 8.666/93 e art. 3º, II, da Lei n. 10.520/02

Alegações do representante

41. O noticiante alega que existe um excesso de requisitos, que se acumulam em um extenso processo de habilitação, que se soma, a um processo de prova de conceito, sem que, no entanto, traga a administração qualquer fundamentação lógica ou racional mínima para tal critério adotado.

42. Questiona, também, o percentual acima de 95% (noventa e cinco por cento) para a obtenção da “funcionalidade adequada”.

Análise

43. A definição do objeto numa licitação deve indicar, de modo sucinto, preciso, suficiente e claro, o meio pelo qual uma necessidade deverá ser satisfeita, vedada a indicação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que limitem a competição, explicitando de modo conciso, porém completo, o que a administração deseja contratar, sob pena de ser violado os limites impostos pela Lei n. 10.520/2002, especialmente no art. 3º, II, *litteris*:

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

[...]

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

44. Acerca da importância da descrição objetiva, destaque-se a Súmula⁶ 177 do Tribunal de Contas da União (TCU):

Súmula 177: A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do

⁶ Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/sumula/*/NUMERO%253A177/sinonimos%253Dtrue.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.
(Grifo nosso).

45. *In casu*, do exame acurado do edital, verifica-se a existência de especificações e exigências excessivas relativas ao objeto, que limitam a competitividade e sugerem a possibilidade de direcionamento da licitação à empresa vencedora.

46. Explica-se.

47. O “Anexo I – Características técnicas do conjunto de sistemas aplicativos em funcionamento” do termo de referência (ID 1522519, p. 333-434) elenca um extensivo rol de “características gerais do software”, bem como planilha com os itens que serão pontuados nos testes de aceitação, previstos nesse mesmo instrumento (ID 1522519, p. 328), veja-se:

b) ACEITE DEFINITIVO (PÓS-CONTRATAÇÃO)

- ✓ Para aceitação definitiva dos módulos (software) serão feitos testes de aceitação a serem executados pelo licitante que será avaliado pelos usuários das soluções com o acompanhamento da CEAR. Os testes de aceitação definitivos são aqueles em que o usuário final experimenta, pela última vez, a solução antes da mesma entrar em produção.
- ✓ Para que não haja prejuízo na análise final de qualidade e desempenho do software pretendido, o processo de julgamento se dará da seguinte maneira:
- ✓ Imediatamente após realizar a entrega da etapa de implantação, conversão e treinamento, a licitante contratada deverá efetuar a demonstração definitiva (final) dos sistemas na sede da Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO, assim entende-se que deverá ser analisado todos os quesitos contratados (anexo I deste TR), pelos usuários finais e pela Comissão Especial designada pela a Administração.
- ✓ **Para cada módulo solicitado a empresa licitante deverá atender imediatamente no mínimo 95% (noventa e cinco por cento) dos itens constantes na descrição dos módulos licitados.** Sendo que cada usuário deve acompanhar a execução apenas de operações pertinentes às suas funções. A análise poderá ter erro de até 5% (cinco por cento), com prazo de 5 (cinco) dias úteis para correções.
- ✓ A forma de análise será de que o sistema atende ou não o pedido pela Administração, sendo que cada item será descrito de sim () ou não (), se no total houver mais de 5% (cinco por cento) de “não” será automaticamente desclassificado, e se houver menos de 5% (cinco por

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

cento) de “não”, será concedido o prazo de 5 (cinco) dias úteis para as correções e nova apresentação.

- ✓ Não efetuando a correção, ou fora do prazo, a licitante será desclassificada e passará para a colocada subsequente.

48. Assim, as especificações técnicas exigidas se alongam por 101 (cento e uma) páginas de itens, sobre os quais recai a exigência de atendimento de, no mínimo, 95% deles.

49. Portanto, salta aos olhos o elevado quantitativo mínimo de funcionalidades exigidas desprovido, em tese, de justificativas a ampará-lo no processo administrativo originário.

50. Dessa forma, não há no processo administrativo justificativa para a escolha dos itens constantes na descrição dos módulos licitados, não se sabendo como a administração pública identificou referido rol de itens de funcionalidade como necessário para a consecução do objeto licitado.

51. Ademais, não foi especificado como o fiscalizado chegou à definição do percentual de “95%”, não havendo qualquer estudo prévio apto a justificar tal exigência.

52. Nesse contexto, há indícios de que foram exigidas especificações excessivas, devendo o responsável pela elaboração do termo de referência ser instado, em sede de contraditório e ampla defesa, ante a existência de exigências que, em tese, limitaram a competitividade.

53. Isso fica mais evidenciado se considerarmos a participação de apenas 02 (duas) empresas num certame com valor superior a meio milhão de reais.

54. Logo, considerando a excessiva caracterização do objeto, constante no Anexo I do termo de referência (ID 1522519, p. 333-434), conclui-se pela violação, em tese, do art. 3º, inciso II, da Lei n. 10.520/2002 c/c Súmula 177 do TCU e aos princípios da isonomia e da competitividade.

3.5. Suposto prazo restritivo de 05 (cinco) dias para comprovação das obrigações de que o objeto atende aos 95% das necessidades da administração

Alegações do representante

55. Aduz a representante que o prazo de 05 (cinco) dias é insuficiente para o efetivo cumprimento das obrigações de apresentação, dada a complexidade do objeto, o que inviabiliza a participação das concorrentes, em função de não ser possível cumprir o lapso de tempo indicado no edital.

Análise

56. É sabido que o edital pode prever a solicitação de amostras dos produtos ou de demonstração dos serviços, quando for fundamental para garantir a seleção da proposta mais vantajosa, prevenindo a ocorrência de problemas durante a execução do contrato.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

57. Nessa quadra, a unidade requisitante deve se manifestar quanto à exigência ou não de apresentação de amostra ou de demonstração dos serviços, estabelecendo prazo razoável para a sua apresentação ou realização.

58. Destarte, tal exigência, quando prevista, não constitui requisito de habilitação, mas, sim, etapa do procedimento licitatório necessária à aceitação da proposta vencedora. Deve limitar-se ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, convocando-se o subsequente na hipótese de não entrega ou rejeição do produto ou serviço apresentado pelo primeiro.

59. Pois bem.

60. Analisando o termo de referência do edital em espeque, têm-se o cumprimento desta orientação:

Figura 4: Recorte do item “critérios de aceitação do produto e teste de conformidade” do termo de referência

- ✓ Após definir a licitante provisoriamente melhor classificada, a administração realizará a sua convocação, devendo esta no prazo de 5 (cinco) dias úteis disponibilizar os sistemas e pessoal técnico para demonstração na Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO através da CEAR.

Fonte: ID 1522519, p. 327.

61. Essa previsão é plenamente aceita pelo TCU⁷:

Restrinja a apresentação de amostras, quando necessária, aos licitantes provisoriamente classificados em primeiro lugar, e desde que de forma previamente disciplinada e detalhada no respectivo instrumento convocatório, nos termos do art. 45 da Lei 8.666/1993 c/c o art. 4º, inciso XVI, da Lei 10.520/2002 e o art. 25, § 5º, do Decreto 5.450/2005. Acórdão 2749/2009 Plenário

62. Acerca da definição do prazo de apresentação da amostra ou da demonstração dos serviços, têm-se que deve ser compatível com a complexidade do objeto licitado e considerar a possibilidade de os licitantes se encontrarem em estados da Federação distintos do de realização do certame.

63. No caso em apreço, houve ainda a exigência da presença de um técnico da empresa vencedora para o acompanhamento da prova de conceito. Veja-se:

Figura 5: Recorte do item “Qualificação técnica – Nos termos do Art. 30 da Lei 8.666/93” do edital.

⁷ Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:2739%20ANOACORDAO:2009%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc.%20NUMACORDAOINT%20desc/0. Acesso em 19 mar 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

13.13 Após a fase de disputa e recebimento da proposta final, como critérios de aceitabilidade do produto e teste de conformidade, será disponibilizado o prazo de 5 (cinco) dias úteis para o licitante classificado em primeiro lugar (declarado vencedor provisoriamente) para disponibilizar os sistemas e pessoal técnico para demonstração (amostra) do produto objeto desta licitação, na sede da Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO, conforme descrito no item 31 do termo de referencia, que será avaliado pela Comissão Especial de Avaliação e Recebimento - CEAR (conforme Portaria 6775/2023 de 23 de novembro de 2023), após a aprovação da CEAR será o licitante devidamente habilitado.

Fonte: ID 1522519, p. 299.

64. Assim, o prazo de 05 (cinco) dias úteis deve ser utilizado pela empresa vencedora para dois fins:

65. a) Comprovar que a empresa possui condições de executar completamente o contrato, considerando que teria que desenvolver ou adaptar aplicações específicas para o certame;

66. b) Deslocar técnico para comparecer presencialmente ao município a fim de participar dos testes.

67. Nesse ponto, para além de uma irregularidade propriamente dita, deve-se ater à razoabilidade do prazo concedido. Isso porque, o lapso pode até ser suficiente para que se proceda a eventuais ajustes e adaptações na solução vencedora do certame. No entanto, considerando as especificidades locais, mormente a crise aérea que assola o estado de Rondônia, têm-se que 5 (cinco) dias úteis provavelmente não sejam suficientes para que – além dos ajustes técnicos que porventura se façam necessários – haja deslocamento de um profissional advindo de outra localidade para acompanhar os testes.

68. Como se pode observar, em virtude das especificidades locais, o prazo estipulado para que a licitante vencedora demonstre atender às funcionalidades exigidas (prova de conceito) e envie um técnico para comparecer presencialmente aos testes pode ter restringido a participação de licitantes que não possuam sede em Rondônia.

69. Isso porque, é possível que empresas sediadas em outros estados tenham deixado de participar do certame, em virtude do exíguo prazo para comparecerem presencialmente nos testes. Essa tese é corroborada, inclusive, com o fato de apenas 2 (duas) empresas terem participado de uma disputa cujo valor estimado era superior a um milhão de reais.

70. Diante disso, há indícios de que a imposição do prazo de 05 (cinco) dias para o efetivo cumprimento das obrigações de apresentação trata-se de cláusula restritiva ao certame, violando, em tese, o artigo 3º, § 1º, inciso I da Lei 8.666/93.

3.6. Suposta exigência de condição de habilitação restritiva, em face da previsão de que os atestados de capacidade técnica serão aceitos se os serviços prestados forem iguais ou superior a 80% do objeto da licitação em curso.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
 Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
 Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

Alegações do representante

71. Afirma a representante que a administração municipal exigiu, no item 29.5 do edital, condição restritiva à participação de interessados ao exigir que os atestados de capacidade técnica sejam iguais ou superiores a 80% do objeto em disputa. Segundo ela, o item editalício viola o artigo 3º, § 1º, I, bem como o artigo 30 da Lei de Licitações.

Análise

72. De fato, no item 29.5 do termo de referência⁸, há previsão de que o atestado de capacidade técnica apresentado deverá apresentar compatibilidade de no mínimo 80% das funções do sistema ofertado, o que induz a um desproporcional grau de similitude.

73. É certo que o poder público pode exigir atestados de capacidade técnica em seus editais, essencialmente, para se resguardar em suas contratações, até porque tal documento serve como uma “carta de recomendação” que ajuda a comprovar que a empresa tem a competência técnica, aptidão e/ou perícia necessárias para entregar o objeto nos moldes licitados.

74. Por esse motivo, o atestado de capacidade técnica garante o poder público de segurança na hora de realizar negócios com empresas privadas, especialmente em serviços de alta complexidade ou que envolvam alguma especialidade técnica.

75. Ocorre que o serviço ou produto descrito no atestado precisam ser similares ao previsto no edital, não se justificando o percentual de 80% que conduz quase à integralidade deste.

76. Por oportuno, reproduz-se trecho do art. 30 da Lei 8666/93 que estabelece que a documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação,

⁸ **29.5** Para o lote 01, far-se-á a verificação de **compatibilidade do quantitativo** de operações sustentadas pelas soluções contidas nos atestados submetidos à análise, que deverá ser **igual ou superior a 80%** dos seguintes **parâmetros levantados** a partir das transações – médias mensais – do Município de Mirante da Serra/RO:

| Exec. Orçamentária e Financeira | |
|---------------------------------|-----|
| USUÁRIOS | 35 |
| EMPENHOS | 450 |
| LIQUIDAÇÕES | 500 |
| OP/OBN | 350 |

| Folha de Pagamento | |
|---------------------|-----|
| USUÁRIOS | 10 |
| SERVIDORES ATIVOS | 400 |
| SERVIDORES INATIVOS | 70 |

| Tributos e Fiscalização | |
|-------------------------|-------|
| USUÁRIOS | 20 |
| IMÓVEIS | 3.000 |
| EMPRESAS | 900 |

| Gestão de Processos e Documentos Eletrônicos | |
|----------------------------------------------|-------|
| USUÁRIOS INTERNOS | 150 |
| USUÁRIOS EXTERNOS | 80 |
| PROCESSOS | 200 |
| TRÂMITES | 1.200 |
| DOCUMENTOS | 4.000 |
| ASSINATURAS | 5.000 |

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II deste artigo, no caso de licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente certificados pela entidade profissional competente, limitadas as exigências a:

a) quanto à capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data da licitação, profissional de nível superior detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, **vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;**

(Grifo)

77. Como se nota, os requisitos que o legislador reputou importantes para a comprovação da qualificação técnica são a pertinência e a compatibilidade entre os atestados e o objeto da licitação. Ou seja, os atestados devem mostrar que o licitante executou serviços parecidos, em quantidade e prazos compatíveis com aquele que está sendo licitado.

78. Desse modo, é possível que outras empresas tenham deixado de participar do certame, em decorrência da citada restrição editalícia, o que viola também o art. 37, XXI, da Constituição Federal, segundo o qual as exigências de qualificação técnica devem restringir-se às que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

79. À guisa de corroboração, insta transcrever o entendimento do Marçal Justen Filho⁹ que preleciona, *in verbis*:

Em primeiro lugar não há cabimento em impor a exigência de que o sujeito tenha executado no passado obra ou serviço exatamente idêntico ao objeto da licitação. Parece evidente que o sujeito que executou obra ou serviço idêntico preenche os requisitos para disputar o certame e deve ser habilitado. Mas também se deve reconhecer que a idoneidade para executar o objeto licitado pode ser evidenciada por meio da execução de obras ou serviços similares, ainda que não idênticos. Em outras palavras a Administração não pode exigir que o sujeito comprove experiência anterior na execução de um objeto exatamente idêntico ao licitado- a não ser que exista alguma justificativa lógica, técnica ou científica que de respaldo.

80. É importante ressaltar, ainda, que a exigência contraria a jurisprudência deste Tribunal acerca do assunto, conforme pode ser observado no Acórdão APL-TC 00042/22 - Pleno, exarado nos autos PCe 2780/21 (ID 1187069):

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Editora: Dialética, São Paulo, 12ª Ed., 2008 (p. 416).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO. EXIGÊNCIA NECESSÁRIA À EXECUÇÃO/ENTREGA. QUALIFICAÇÃO. FORMALISMO EXACERBADO. FALHAS FORMAIS. PONDERAÇÃO. MEIO. FIM. PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. ILEGALIDADE DE INABILITAÇÃO.PARCIAL PROCEDÊNCIA. ANULAÇÃO DA INABILITAÇÃO. DETERMINAÇÃO. RETOMADA DO CERTAME. CAPACIDADE TÉCNICA-OPERACIONAL. PERTINÊNCIA. COMPATIBILIDADE. INDISPENSABILIDADE. DESNECESSIDADE DE CONDIÇÕES ANTERIORES IDÊNTICAS. SIMILARIDADE. APTIDÃO. CARACTERÍSTICAS. PRAZOS. QUANTIDADES. DESNECESSIDADE DE EXIGÊNCIAS DESCABIDAS E EXCESSIVAS.

1. A Representação deve ser conhecida quando atendidos aos pressupostos de admissibilidade.

2. A inabilitação da representante, *in casu*, foi ilegal, devendo este ato ser anulado e a licitação retomada deste ponto (fase de habilitação), uma vez que a licitação é um procedimento destinado a selecionar a proposta mais vantajosa para Administração Pública e não um fim em si mesma, de modo que as falhas formais, assim consideradas aquelas irrelevantes e que não comprometem o conteúdo dos documentos ou das propostas, não podem justificar o afastamento de licitante do certame, entendimento também solidificado no Plenário do Tribunal de Contas da União (vide Acórdãos n. 1211/2021, 2528/2021, 2903/2021, 2443/2021, etc.).

3. As exigências quanto à capacitação técnico-operacional de empresas licitantes têm limites estabelecidos em cada caso, levando-se em conta a pertinência e compatibilidade a que se refere o inciso II do art. 30, bem como a noção de indispensabilidade, contida no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e garantia da continuidade do serviço público.

4. Restringir o universo de participantes, através de exigência de comprovação de experiência anterior em condições idênticas ao objeto ou serviço que será contratado, seria excluir aqueles que poderiam atender à necessidade da Administração, prejudicando assim a economicidade da contratação e desatendendo também ao previsto no art. 37, XXI da CF.

5. A exigência de atestado de capacidade técnica objetiva tão somente comprovar que a empresa possua aptidão para fornecer produto compatível com o licitado (características, prazos e quantidades), não podendo restringir a participação de possíveis interessados no certame e tampouco impor-lhes exigências descabidas e excessivas, prejudicando a economicidade da contratação e causando danos ao erário por excesso de formalismo.

81. Ademais, a matéria tem sido discutida no âmbito dos tribunais de contas que vêm relativizando a vedação legal, admitindo a exigência de quantidades mínimas ou prazos máximos, **desde que apresentem a devida motivação dessa decisão**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

administrativa, evidenciando que a exigência é indispensável para garantir o cumprimento da obrigação a ser assumida pela vencedora do certame (art. 37, XXI, CF).

82. O assunto é objeto de Súmula¹⁰ do TCU:

Súmula TCU 263: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. (Grifou-se)

83. Ocorre que na documentação acostada aos autos, mormente na análise da íntegra do processo administrativo¹¹, não se identifica justificativa que pudesse demonstrar a razoabilidade de se exigir atestado de capacidade técnica compatível 80% com o objeto em disputa.

84. Convém mencionar que a jurisprudência do TCU é assente ao afirmar a irregularidade de exigência de atestado técnico-operacional com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar. Veja:

Acórdão 1052/2012-Plenário, Relator Min. Marcos Bemquerer

É ilícita a exigência de número mínimo de atestados de capacidade técnica, assim como a fixação de quantitativo mínimo nesses atestados superior a 50% dos quantitativos dos bens ou serviços pretendidos, a não ser que a especificidade do objeto recomende o estabelecimento de tais requisitos¹².

Acórdão 2924/2019-Plenário, Relator Min. Benjamim Zymler

É irregular a exigência de atestado de capacidade técnico-operacional com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo licitatório¹³.

Acórdão 2696/2019-Primeira Câmara. Relator Min. Bruno Dantas.

¹⁰ Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/sumula/*/NUMERO%253A263/sinonimos%253Dtrue.

¹¹ IDs 1522519, 1522520, 1522521 e 1522522.

¹² Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br//documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%3A1052%20ANOACORDAO%3A2012%20COLEGIADO%3A%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc%2C%20NUMACORDAOINT%20desc/0. Acesso em 29 mai. 2024.

¹³ Disponível em : <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=691756>. Acesso em 29 mai. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

É irregular a exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, exceto se houver justificativa técnica plausível¹⁴.

85. Portanto, há indícios de que a exigência editalícia de atestado de capacidade técnica compatível 80% com o objeto licitado, sem qualquer justificativa técnica para adoção de referido *quantum*, possivelmente restringiu a participação de outras licitantes, violando, em tese, o art. 37, XXI, da CF e os arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, § 1º, da Lei 8.666/93, bem como súmula 263 do TCU, sendo primordial chamar os responsáveis em audiência.

3.7. Suposta exiguidade do prazo de implantação do sistema

Alegações do representante

86. Na representação é informado que “o edital apresenta uma verdadeira colcha de retalhos, ora uma coisa, outrora outra, veja que as definições de prazo estabeleceram que a ‘ETAPA DE IMPLANTAÇÃO’ será em 45 dias, o que toma completamente inviável, e arriscado a própria administração, porquanto trata-se de todos os serviços de ‘implantação, parametrização, migração e treinamento’ (Sic) (ID 1512058, p. 12).

Análise

87. Ao compulsar o termo de referência (ID 1522519, p. 314), no tópico denominado “17 PRAZOS / PRODUTOS A SEREM ENTREGUES - EAP”, infere-se o que segue:

Figura 6: Recorte do termo de referência.

17.3 O cronograma de execução foi dividido em três etapas: Implantação, Operação Inicial Assistida e Manutenção.

17.4 Entende-se como fase de implantação, todas as atividades para que o sistema possa ser realmente utilizado pelo município - inclusive treinamentos, tendo seu prazo máximo estipulado em 45 (quarenta e cinco) dias.

17.5 Após implantado o sistema, o mesmo deverá ser utilizado por 15 (quinze) dias, na etapa de Operação Inicial Assistida, onde técnico da área de TI e consultores de negócios da empresa contratada, acompanharão as rotinas de trabalho de forma intensiva afim de mapear problemas, corrigir falhas e orientar os usuários nos procedimentos a serem tomados.

17.6 A etapa de Manutenção, compreende todas intervenções necessárias sejam elas corretivas, adaptativas e/ou evolutivas, bem como atividades de suporte técnico especializado e garantia. Esta etapa perdura toda a vigência do contrato.

Fonte: 1522519, p. 314.

88. Além disso, no item denominado “20 DOS PRAZOS DE EXECUÇÃO” (ID 1522519, p. 316), tem-se que:

Figura 7: Recorte do termo de referência

¹⁴ Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=660285>. Acesso em 29 mai. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
 Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
 Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

20 DOS PRAZOS DE EXECUÇÃO

20.1 Os serviços serão executados conforme descritos neste termo de referência, em conformidade com o EAP:

20.2 Os serviços de conversão/migração de dados, implantação do sistema de núcleo deverá ser executados no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados a partir da ordem de serviço.

20.3 Os serviços de treinamento do sistema deverão ser executados no prazo máximo de 15 (quinze) dias, contados a partir do Termo de Recebimento da Implantação.

Fonte: ID 1522519, p. 316.

89. Acerca da carga horária do treinamento, no item denominado “27 DO TREINAMENTO “ foi estipulado o seguinte cronograma:

Figura 8: Recorte do termo de referência

27.3 O programa de treinamento deverá respeitar no mínimo a carga horária disposta a seguir:

| Módulo/Sistema | Qtde. Mínima de Horas | Qtde. de Horas por Dia |
|------------------------------------------------|-----------------------|------------------------|
| LOTE 01 | | |
| Contabilidade Pública | 20 | 4h |
| Orçamento Público | 08 | 4h |
| PPA/LDO | 04 | 4h |
| Tesouraria | 04 | 4h |
| Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF | 04 | 4h |
| Folha de Pagamento e Recursos Humanos | 20 | 4h |
| Ponto Eletrônico | 04 | 4h |
| Tributos (Arrecadação e Fiscalização) | 20 | 4h |
| Compras e Licitações | 16 | 4h |
| Controle de Processos e Documentos (Protocolo) | 12 | 4h |
| Controle Patrimonial (Patrimônio Público) | 08 | 4h |
| Controle de Estoque (Almoxarifado) | 08 | 4h |
| Controle de Veículos (Frotas) | 08 | 4h |
| Sistema de Análise de Custos | 08 | 4h |
| Sistema de Controle Interno | 08 | 4h |
| Sistema de Indicadores de Gestão Municipal | 04 | 4h |
| Portal da Transparência | 08 | 4h |
| LOTE 02 | | |
| Gestão de Ensino (Escolas e Secretaria) | 20 | 4h |
| LOTE 03 | | |
| Gestão de Saúde (Hospital e Postos) | 20 | 4h |

Fonte: ID 1522519, p. 323.

90. Note que a implantação e migração foi fixada em até 30 (trinta) dias após a ordem de serviço e o treinamento em mais 15 (quinze) dias, totalizando 45 (quarenta e cinco) dias para o prazo máximo para disponibilização do sistema.

91. Após isso, passa-se à etapa denominada “operação inicial”, com duração de 15 (quinze) dias, durante os quais o “técnico da área de TI e consultores de negócios da empresa contratada, acompanharão as rotinas de trabalho de forma intensiva afim de mapear problemas, corrigir falhas e orientar os usuários nos procedimentos a serem

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

tomados”.

92. Logo, o sistema estará em plena atividade após 60 (sessenta) dias contados da emissão da ordem de serviços.

93. Acerca da alegação de que o prazo acima seja exíguo, é forçoso reconhecer que a mesma não veio acompanhada de suporte probatório mínimo para fundamentá-la. Não foi especificada qual etapa careceria de maior lapso, quais os supostos prejuízos seriam causados com o prazo estipulado, tampouco qual o período que se entende necessário para que sejam realizados os serviços.

94. Na ausência de indicação de tais critérios, esta unidade técnica, diligentemente, buscou disputas similares recentes tendo identificado o edital do PE n. 143/2023 (Processo Administrativo n. 1806-1/2023), deflagrado pela prefeitura de São Francisco do Guaporé/RO (ID 1511348 do PCe n. 3418/23).

95. Naquela licitação, restou especificado o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para finalização da implantação do sistema. O período acaba por ser idêntico ao da presente análise, uma vez que não havia sido destacado os 15 (quinze) dias para a denominada “operação inicial”.

96. Diante disso, sopesando-se que o prazo consignado para a implantação do sistema encontra paridade com licitações de objetos similares, e, ainda, que a representante não logrou êxito em comprovar sua inexecuibilidade ou mesmo a veracidade das alegações aduzidas, neste aspecto, esta unidade técnica entende que não se vislumbra a ocorrência de alguma incongruência no prazo para a migração de dados e/ou de capacitação dos usuários, nos moldes estipulados.

3.8. Suposta exigência de equipe técnica sem especificar os critérios que serão aceitos em afronta ao art. 38, I, c/c 40 § 2º, II, da Lei n. 8.666/93

Alegações do representante

97. O noticiante afirma que a licitação não apresenta qualquer requisito, qualificação, ou demonstra a metodologia adotada, instruída com memória de cálculo dos valores e insumos, que subsidie e evidencie a pertinência da mão de obra na composição do custo.

Análise

98. No item 26.2 do termo de referência (ID 1522519, p. 322-323), localiza-se a seguinte exigência:

26.2 DO SUPORTE TÉCNICO ESPECIALIZADO

26.3 Os serviços de suporte técnico especializado se darão de forma presencial, ou à distância, conforme o caso, e será realizado mediante as condições seguintes:

26.4 O serviço “in-loco” deverá ser executado sempre que houver

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

necessidade e requisição por parte da Administração, mediante agendamento por meio eletrônico, em site próprio, onde os responsáveis pelo agendamento por parte da contratante deverão estar previamente autorizados por login e senha de acesso ao site da contratada, e o tempo de resposta (parecer técnico da contratada e agendamento) será de no máximo 24 (vinte e quatro) horas.

26.5 O suporte técnico especializado à distância deverá ser executado com no máximo 01 (uma) hora após a sua formalização, e deverá ser feito por meio de atendimento on-line em site próprio da contratada, por pessoal da Administração devidamente autorizado por login e senha de acesso, os quais além de ficarem disponibilizados para consulta, sempre que solicitado, deverão ser respondidos por e-mail ao contratante.

26.6 Também deverá ser disponibilizado pela contratada, contato central (comercial) para atendimento de demandas (help-desk) por meio do aplicativo Whatsapp (sem limitação de quantidade), com a possibilidade de avaliação pelo usuário na conclusão do atendimento, reduzindo assim custos com ligações telefônicas para a contratante.

26.7 A contratada deverá possuir experiência relativa aos serviços de suporte técnico especializado. Para isto, em seu corpo técnico, deverá dispor de profissionais de nível superior, na quantidade e multidisciplinaridade suficiente para a boa execução do serviço contratado, indicando por meio de declaração quais serão os profissionais responsáveis pela execução do contrato, bem como afirmando que estes profissionais estarão disponíveis para a licitante durante toda a vigência do contrato. A declaração relativa ao suporte técnico especializado não será obrigatória nas fases de proposta ou habilitação, sendo ela indispensável apenas no ato da assinatura do contrato. Essa exigência é necessária em virtude da complexidade da matéria (administração pública). Assim é importante que a equipe de suporte especializado seja multidisciplinar e compreenda exatamente, e com certa facilidade, o que a equipe técnica da contratante venha a demandar, seja em matéria de contabilidade pública, direito tributário, administrativo ou financeiro, orçamento e planejamento, tecnologia da informação ou gestão/administração pública.

26.8 Para fins de **comprovação do vínculo (disponibilidade)** dos profissionais acima mencionados: no caso de funcionário deverá ser apresentado a RE (relação dos empregados); Sendo sócios através do contrato social; ou ainda através de contratos de prestação de serviço com objeto compatível aos serviços/fins demandados e que contemplem em sua duração todo o período que perdurar a contratação junto a Administração.

26.9 Para todos os serviços de suporte técnico especializado, deverá ser emitido um relatório de atividades desenvolvidas, onde uma via será para o contratante e outra via para a contratada, bem como deverá ficar disponível on-line em área restrita para futuras consultas no site da

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

contratada.

26.10 Mensalmente como condição para recebimento dos serviços prestados, a contratada disponibilizará por meio eletrônico em seu site, em área restrita, resumo mensal das horas e atividades desenvolvidas.

(Grifo nosso)

99. Assim, no que concerne à **ausência de critérios relativos à equipe técnica que prestará os serviços**, verifica-se que o edital de fato é silente, apesar de haver previsão genérica no termo de referência de que o contratado “deverá dispor de profissionais de nível superior, na quantidade e multidisciplinaridade suficiente para a boa execução do serviço contratado” (ID 1522519, p. 322).
100. O art. 37, XXI, da CF assenta que as exigências de qualificação técnica e econômica somente podem ser exigidas quando indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações do contratado. E nesse norte é sabido que a administração pode exigir da licitante a indicação e a qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos, especialmente no caso de obras e serviços¹⁵.
101. Isso porque a comprovação de qualificação técnica profissional, mesmo quando exigida apenas no ato de assinatura do contrato, visa garantir à administração pública que a empresa a ser contratada conte com aptidão para o bom desempenho das atividades objeto da licitação que, no caso concreto, são os serviços técnicos de implantação, migração, treinamento, acompanhamento e manutenção de sistema integrado de gestão administrativa (software).
102. Tais serviços, por sua própria natureza, requerem expertise condizente com as exigências técnicas do objeto, sendo essencial para garantir a execução do futuro contrato a definição da qualificação técnica mínima da equipe que prestará os serviços de assistência.
103. Imperioso destacar ainda que o item 26.7 do edital (ID 1512059, p. 55) assim exige:

(...) Assim é importante que a equipe de suporte especializado seja multidisciplinar e compreenda exatamente, e com certa facilidade, o que a

¹⁵ Art. 30, §1º, I, da Lei 8666/93:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

equipe técnica da contratante venha a demandar, seja **em matéria de contabilidade pública, direito tributário, administrativo ou financeiro, orçamento e planejamento, tecnologia da informação ou gestão/administração pública.** (Grifo nosso)

104. Resta explícito que se espera que a equipe de suporte técnico tenha um conhecimento amplo de praticamente todos os setores da administração pública, o que, *a priori*, se demonstra desarrazoado.

105. Apesar de dessa exigência, queda-se silente em discriminar que tipo (e quantos) profissionais se prestariam a garantir tão amplo nível de conhecimento técnico. Deixando ao encargo da própria contratada apresentar os especialistas que julgar capazes de atender à demanda, colocando em voga, assim, a boa execução contratual.

106. Note que a qualificação técnica profissional exigida objetiva a preservação do interesse público em contratar empresa que realmente tenha capacidade técnico-operacional e técnico-profissional de executar o contrato satisfatoriamente. Não se trata apenas de mera oferta de mão de obra, mas sim de disponibilização de pessoal devidamente qualificado e especializado para prestar assistência necessária durante todo o período de contratação.

107. A respeito do tema qualificação técnica, leciona Marçal Justen Filho¹⁶:

Não é suficiente, por outro lado, delimitação implícita dos requisitos técnicos de participação. **As exigências quanto à qualificação técnica devem estar previstas de modo expresso.** Para tanto, a Administração deverá verificar os requisitos para desempenho das atividades que constituirão encargo do sujeito contratado. Eventualmente, a execução da prestação pressupõe o domínio de determinado tipo de habilidade ou de certas tecnologias; em outros casos, faz-se necessária a posse de certo maquinário; em outros, é imprescindível a participação de pessoal qualificado. Admite-se comprovação de experiência anterior na execução de prestações semelhantes. O conceito de "qualificação técnica" permite, por isso, ampla definição para o caso concreto." **Alude-se, nessa linha, à qualificação técnica real. Significa que a qualificação técnica a ser investigada é não apenas aquela teórica, mas também a efetiva, concreta.** E a titularidade de condições práticas e reais de execução do contrato. Em vez de exame apenas teórico do exercício da atividade, as exigências voltam-se para a efetiva capacitação de desempenhar satisfatoriamente o objeto licitado”.

108. Diante disso, é forçoso reconhecer que a ausência em espeque põe em risco a execução do futuro contrato e interfere na formulação das propostas pelos interessados que podem ofertar valores muito destoantes – tanto para mais, quanto para menos – em

¹⁶JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a Lei de Licitações. Editora: Dialética, 14ª Ed., 2010 (p. 431).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

face da falta de definição da qualificação técnica dos profissionais que executarão o futuro contrato, dificultando a participação de interessados no certame.

109. Além disso, a omissão acaba por permitir eventuais direcionamentos ao deixar a encargo da “Comissão Avaliadora” uma avaliação subjetiva acerca da aceitação ou não da qualificação dos profissionais indicados pela licitante.

110. Nesse sentido, vejamos o que dispõe a Lei 8666/93:

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.

§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.

111. Diante disso, é imperioso chamar em audiência os responsáveis pela elaboração do edital e do respectivo termo de referência, a fim de que se manifestem sobre a infringência ao § 1º do art. 44 e 47 da Lei 8666/93.

4. RESPONSABILIZAÇÃO

112. Conforme detalhado alhures, em análise empreendida no **item 3.7**, esta unidade técnica entende não haver indícios suficientes para a configuração, em tese, da irregularidade suscitada na representação concernente à suposta exiguidade do prazo de implantação do sistema.

113. Desta feita, passa-se à imputação das responsabilidades pelas demais irregularidades descortinadas ao longo desta instrução preliminar.

114. No tocante **ao item 3.3**, têm-se que a descrição deficiente do objeto em face da falta de estudos/projetos que demonstrassem a quantidade de equipamentos e/ou usuários e do funcionamento da administração municipal, infringe o art. 6º, IX e o art. 47 da Lei n. 8.666/96, bem como viola o art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/02 e os princípios da vantajosidade e economicidade, ínsitos a toda e qualquer contratação pública.

115. Além disso, conforme enunciado no item 3.4, a descrição excessiva e irrelevante do objeto, por exigir que o sistema ofertado atenda 95% das necessidades da administração, configura violação ao art. 40, I da Lei n. 8.666/93 e ao art. 3º, II, da Lei n. 10.520/02.

116. Conforme se constata nos autos administrativos¹⁷, o senhor **Edelson de Oliveira Silva**, na condição de secretário municipal de administração, finanças e planejamento, solicitou a contratação, anexando em seguida “estudo de viabilidade técnica, econômica e escolha da solução”, pesquisa de preços e termo de referência apócrifo. Sendo que, no mesmo documento (ID 1522519, p. 06), o senhor **Evaldo Duarte Antônio**, na

¹⁷ ID 1522519, p. 5-185.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

condição de prefeito, autorizou a contratação, ratificando assim os termos postos à sua apreciação.

117. Nesse contexto, identifica-se a responsabilidade do senhor **Edelson de Oliveira Silva**, CPF n. *****.475.082-****, secretário municipal de administração, finanças e planejamento, por solicitar a contratação, elegendo solução tecnológica sem os efetivos estudos exigidos para tanto, o que levou à descrição deficiente do objeto em face da falta de estudos/projetos que demonstrassem a quantidade de equipamentos e/ou usuários e do funcionamento da administração municipal, além de proceder à juntada de termo de referência apócrifo, o qual exigiu, sem qualquer justificativa, que o sistema ofertado atenda 95% das necessidades da administração.

118. Ainda, identifica-se a responsabilidade do senhor **Evaldo Duarte Antônio**, CPF n. *****.514.272-****, prefeito municipal de Mirante da Serra, por aprovar o termo de referência, o qual descreveu de forma deficiente o objeto licitado em face da falta de estudos/projetos que demonstrassem a quantidade de equipamentos e/ou usuários e do funcionamento da administração municipal, além de exigir, sem qualquer justificativa, que o sistema ofertado atenda 95% das necessidades da administração.

119. Com efeito, é razoável afirmar que, em razão dos cargos que ocupam, era possível ter consciência da irregularidade praticada, sendo factível adotar conduta diversa, assegurando-se, de tal modo, de que a solução eleita era a mais adequada à realidade do ente em detrimento de outras, bem como acautelar-se de prever o objeto sem a definição de especificações excessivas do objeto e que limitaram a competitividade do pleito, restando caracterizado o erro grosseiro nas condutas praticadas.

120. No tocante aos itens 3.5, 3.6 e 3.8, que analisaram a **(i)** previsão de prazo restritivo de 5 (cinco) dias para comprovação das obrigações de que o objeto atende aos 95% das necessidades da administração; a **(ii)** exigência de condição de habilitação restritiva, em face da previsão de que os atestados de capacidade técnica serão aceitos se os serviços prestados forem iguais ou superiores a 80% do objeto da licitação em curso; e a **(iii)** exigência de equipe técnica sem especificar os critérios a serem aceitos, tais irregularidades, conforme apurado, infringem o disposto no artigo 3º, § 1º, inciso I, art. 30, § 5º, art. 44, § 1º e art. 47 da Lei 8.666/93, além da Súmula 263 do TCU e art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

121. Devem elas também ser imputadas ao senhor **Glauciano de Assis Silva**, CPF n. *****.369.732-****, pregoeiro, pois, ao participar ativamente da fase interna da licitação, elaborou e assinou edital¹⁸ contendo exigências ilegais e restritivas à competitividade, dando causa às infringências, aqui, diagnosticadas.

122. Convém mencionar, por oportuno, que todas as exigências consideradas ilegais na presente análise estão indicadas no edital do PE n. 063/CP/PMMS/2023, expressa

¹⁸ ID 1522519, p. 284-307.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

ou remissivamente ao Termo de Referência, o que leva à conclusão de que o pregoeiro estava ciente das mesmas e as ratificou.

123. Considerando a responsabilidade e as atribuições do cargo de pregoeiro, é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência das irregularidades praticadas, sendo possível adotar conduta diversa, pois era esperado do responsável que o instrumento convocatório não abarcasse as aludidas impropriedades, o que caracteriza erro grosseiro.

5. CONCLUSÃO

124. Encerrada a análise do edital do PE n. 063/CP/PMMS/2023 (Processo Administrativo n. 1708/SEMAFP/2023), conclui-se pela ocorrência, em tese, das seguintes ilegalidades:

125. **De responsabilidade do senhor Edelson de Oliveira Silva – CPF n. ***.475.082-**, Secretário Municipal de Administração, Finanças e Planejamento, por:**

126. **a.** Solicitar a contratação, elaborar termo de referência e eleger a solução sem a demonstração de sua vantajosidade, vez que realizou estudo de viabilidade técnica e econômica deficiente, além da ausência de disponibilização de todos os elementos e informações necessários para que os interessados pudessem elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação, em infringência ao 47 da Lei 8.666/93 e ao art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/02, conforme análise contida no subitem 3.3 deste relatório.

127. **b.** Solicitar a contratação e elaborar termo de referência com excessiva caracterização do objeto, por exigir que o sistema ofertado atenda 95% das necessidades da administração, violando o art. 3º, inciso II, da Lei n. 10.520/2002 c/c Súmula 177 do TCU e aos princípios da isonomia e da competitividade.

128. **De responsabilidade do senhor Edvaldo Duarte Antônio – CPF n. ***.514.272-**, prefeito de Mirante da Serra, por:**

129. **a.** Autorizar a contratação e aprovar termo de referência que elegeu solução sem a demonstração de sua vantajosidade, baseado estudo de viabilidade técnica e econômica deficiente, bem como com ausência de disponibilização de todos os elementos e informações necessários para que os interessados pudessem elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação, em infringência ao 47 da Lei 8.666/93 e ao art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/02, conforme análise contida no subitem 3.3. deste relatório;

130. **b.** Autorizar a contratação e aprovar termo de referência com excessiva caracterização do objeto, por exigir que o sistema ofertado atenda 95% das necessidades da Administração, violando o art. 3º, inciso II, da Lei n. 10.520/2002 c/c Súmula 177 do TCU

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

e aos princípios da isonomia e da competitividade.

131. **De responsabilidade do senhor Glauciano de Assis Silva - CPF n. ***.369.732-**, pregoeiro, por elaborar e assinar edital contendo exigências ilegais e restritivas à competitividade, quais sejam:**

132. **a.** Fixar prazo restritivo de 05 (cinco) dias para comprovação das obrigações de que o objeto atende aos 95% das necessidades da administração, em infringência ao artigo 3º, § 1º, inciso I da Lei 8.666/93;

133. **b.** Estabelecer condição de habilitação restritiva, em face da exigência editalícia de atestado de capacidade técnica compatível 80% com o objeto licitado, sem qualquer justificativa técnica para adoção de referido *quantum*, violando, em tese, o art. 37, XXI, da CF e os arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, § 1º, da Lei 8.666/93, bem como súmula 263 do TCU;

134. **c.** Exigir equipe técnica sem especificar os critérios a serem aceitos, em infringência ao § 1º do art. 44 e art. 47 da Lei 8666/93.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

135. Por todo o exposto, propõe-se:

136. **I – Determinar** a audiência do senhor Edelson de Oliveira Silva – CPF n. ***.475.082-** – secretário municipal de administração, finanças e planejamento; Edvaldo Duarte Antônio – CPF n. ***.514.272-**, prefeito de Mirante da Serra, e Glauciano de Assis Silva - CPF n. ***.369.732-**, pregoeiro, para que, no prazo legal, querendo, apresentem razões de justificativas acerca dos fatos que lhes são imputados, que poderão ser instruídas com documentação de suporte hábil a afastar as ilegalidades apontadas, com fulcro no art. 40, II, da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 30, §1º, inciso II, do Regimento Interno do TCE/RO, e;

II – Dar conhecimento aos interessados da decisão a ser proferida, informando-lhes, ainda que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estará disponível no sítio do Tribunal de Contas (www.tce.ro.gov.br) em apreço à sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação n. 3/2013/GCOR.

Porto Velho/RO, 29 de maio de 2024.

Elaboração:

(Assinado eletronicamente)

MAYANA JAKELINE COSTA DE CARVALHO

Auditora de Controle Externo – Matrícula 617

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX7

Revisão:

WHERLLA RAISA PEREIRA DO AMARAL
Auditor de Controle Externo – Matrícula 616

VICTOR DE PAIVA VASCONCELOS
Auditor de Controle Externo – Matrícula 990512
Assessor IV da SGCE – Portaria n. 87/2024

Supervisão:

(Assinado eletronicamente)
NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Auditora de Controle Externo – Matrícula 518
Coordenadora de Instruções Preliminares – CECEX 7

Em, 29 de Maio de 2024



MAYANA JAKELINE COSTA DE
~~MARVALHO~~
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 29 de Maio de 2024



NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Mat. 518
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 7