



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

<b>PROCESSO:</b>	01960/22
<b>SUBCATEGORIA:</b>	Representação
<b>JURISDICIONADO:</b>	Prefeitura Municipal de Cerejeiras
<b>INTERESSADOS:</b>	Ajucel Informática Ltda. (CNPJ/MF n. ° 34.750.158/0001-09)
<b>ASSUNTO:</b>	Possíveis irregularidades no procedimento licitatório regido pelo Edital de Pregão Eletrônico n. 084/2022, objeto do Processo Administrativo n. ° 1.350/2022.
<b>MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:</b>	Posterior
<b>VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:</b>	R\$ 615.760,00 <sup>1</sup>
<b>RESPONSÁVEIS:</b>	Lisete Marth, CPF n. ***.178.310-**, prefeita municipal de Cerejeiras Enilton Marcos Bernardes da silva, CPF n. ***.030.672-**, secretário municipal de administração e planejamento de Cerejeiras;
<b>RELATOR:</b>	Conselheiro Jailson Viana de Almeida

## **RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO PRELIMINAR**

### **1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

1. Trata-se de representação, com pedido de tutela antecipatória inibitória, formulada pela empresa Ajucel Informática Ltda., CNPJ n. 34.750.158/0001-09, por meio de seus advogados legalmente constituídos, na qual noticiam suposto favorecimento à pessoa jurídica de direito privado Pública Serviços Ltda., CNPJ n. 04.804.931/0001-01, no certame regido pelo Edital de Pregão Eletrônico n. 84/2022 (Processo Digital n. 1350/2022), ao valor estimado de R\$ 842.093,34 (oitocentos e quarenta e dois mil, noventa e três reais e trinta e quatro centavos), cuja sessão inaugural ocorreu em 8/7/2022, resultando no Contrato n.

<sup>1</sup>O valor total estimado do certame foi de R\$ 842.093,34 (ID 1248760, 1248761, 1248762 e 1248763), homologado em R\$ 625.760,00. Todavia, os contratos celebrados perfazem um total de R\$ 615.760,00, segundo Cláusula Quarta do Contrato n. 199/2022 (ID 1251758, p. 287), celebrado pelo Executivo, no valor de R\$ 513.760,00 e do Contrato n. 006/2022-CMC, celebrado pelo Legislativo, no valor de R\$ 102.000,00 (ID 1463045).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

199/2022.

A referida licitação teve como 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 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” (ID 1319742, p. 04).

## 2. HISTÓRICO DO PROCESSO

2. Após autuada, em sede de 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 o Relatório de Seletividade (ID 1251986), o qual concluiu que a documentação encaminhada preenchia os requisitos a justificar a deflagração de ação de controle pelo Tribunal de Contas.

3. Quanto ao pedido de tutela, propôs seu indeferimento, haja vista haver sido celebrado Contrato n. 199/2022 entre a empresa ora representada (Pública Serviços Ltda.) e o Executivo de Cerejeiras; não ter se detectado, de plano nos autos, elementos robustos suficientes a corroborar em fundado receio de consumação, reiteração ou continuação de lesão ao erário ou grave irregularidade; bem como em razão de que a administração municipal de Cerejeiras selecionou a proposta economicamente mais vantajosa, não havendo elementos que indiquem que o preço ofertado seja inexequível.

4. Por meio da DM-00111/22-GCBAA (ID 1253556), o Conselheiro Relator em substituição regimental, Omar Pires Dias, determinou, dentre outras medidas, o processamento dos autos como representação; indeferiu a tutela antecipada de caráter inibitório; determinou a cientificação da Chefe do Poder Executivo, Sra. Lisete Marth, e do pregoeiro oficial, Sr. Eliandro Victor Zancanaro, para tomarem ciência e apresentarem esclarecimentos preliminares sobre todas as irregularidades apontadas, bem como dos procuradores da empresa Ajucl Informática Ltda., Valnei Cruz Rocha - OAB/RO 2479 e Denise Cruz Rocha - OAB/RO 1996.

5. Conforme a certidão de expedição de ofício (ID 1254102), foram emitidos os Ofícios n. 1255, 1256, 1257 e 1258/2022-DP-SPJ<sup>2</sup>, destinados aos agentes elencados no parágrafo anterior.

6. O prazo para apresentação de esclarecimentos preliminares teve início em 06/09/2022, com término em 20/09/2022 (ID 1257221), e a manifestação dos agentes foi

---

<sup>2</sup> Com os respectivos recebimentos juntados aos IDs 1257173, 1257190, 1257215 e 1257216.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

apresentada de maneira tempestiva<sup>3</sup>, por meio do Ofício n. 177/2022 da Prefeitura Municipal de Cerejeiras/RO (Doc. 5762/22), nas quais alegam a inexistência de irregularidades no processo licitatório.

7. Aportados os autos nesta coordenadoria, foi solicitado por meio do Ofício n. 387/2022/SGCE/TCERO (ID 1311400) a apresentação de cópia integral do Processo Administrativo n. 1350/2022, que trata a respeito do Pregão Eletrônico n. 084/2022, a respectiva documentação foi apresentado pela Senhora Lisete Marth (Doc. 7724/2022), por meio do Ofício n. 245/2022 – GAB-MC (ID 1319727).

8. Por meio do Despacho n. 0013/2023-GCJVA (ID 1339063), o conselheiro relator Jailson Viana de Almeida determinou a juntada do Documento n. 07725/22, e sua respectiva análise.

### 3. ANÁLISE TÉCNICA

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

15. Inicialmente, cabe destacar o escopo da presente ação de controle que a presente análise técnica teve por objetivo ao exame das irregularidades, em tese, noticiadas pela representante, quais sejam: **a.** não apreciação de recurso interposto, sob alegação de intempestividade (item 3.3); **b.** favorecimento da empresa Pública Serviços Ltda. pois teria sido declarada vencedora da licitação mesmo diante do(a): **b.1.** não atendimento dos itens 6.6, 6.8 e 6.17 do Termo de Referência, que tratam dos quesitos de “Serviços de Sustentação da Solução” (item 3.4); **b.2)** ausência de apresentação de atestado de capacidade técnica (item 3.5); **b.3)** não comprovação de adequabilidade dos sistemas às especificações técnicas exigidas no termo de referência (item 3.6), e; **b.4.** inexequibilidade da proposta de preço apresentada (item 3.7).

16. Além da análise de tais apontamentos, a presente análise contemplará achado de irregularidade não apontado na representação, mas identificado ao longo da instrução dos presentes autos, abordado no item 3.8 deste relatório, quanto à excessiva definição do objeto do objeto.

17. Dessa forma, considerando que esta análise não pretende verificar todos os aspectos do certame, registre-se que não há óbice que o Tribunal deflagre novas ações de controle com o objetivo de fiscalizar o procedimento licitatório deflagrado pelo Pregão Eletrônico n. 084/2022.

#### 3.2. Atual situação do certame e da contratação

18. Conforme se verifica da documentação referente ao Processo Administrativo n. 1.350/2022 e de diligências empreendidas por esta unidade técnica, o certame com valor

---

<sup>3</sup> Conforme certidão ID 1264678.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

inicialmente estimado em R\$ 842.093,34 foi homologado, conforme Aviso de Homologação n. 076/2022 (ID 1319759), emitido em 04/08/2022, publicado no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia n. 3279 (ID 1319761), de 05/08/2022, p. 02 do referido documento anexado aos autos, em favor da empresa Pública Serviços Ltda., no valor de R\$ 625.760,00.

19. Foram celebrados os Contrato n. 199/2022, em 11/08/2022, no valor de R\$ 513.760,00, com o Executivo, e o Contrato n. 006/2022-CMC (ID 1463045), no valor de R\$ 102.000,00, com o Legislativo, em 15/09/2023<sup>4</sup>, pelo prazo de doze meses.

20. Em consulta realizada ao Portal da Transparência do ente<sup>5</sup>, infere-se que o contrato foi aditado, por meio do Primeiro Termo Aditivo do Contrato n. 199/2022, cujo termo previsto para término é 11/08/2024 (ID 1463044). Logo, as contratações estão vigentes.

21. Feitas essas considerações, passa-se ao exame dos apontamentos.

**3.3. Da não apreciação do recurso interposto pela representante, sob alegação de intempestividade, configurando cerceamento de defesa e ofensa ao princípio da impessoalidade na condução do Pregão Eletrônico n. 084/2022**

Alegações da representante

22. A representante alega que o recurso interposto em face do pregão eletrônico não observou o devido momento na fase recursal, uma vez que o início do prazo de contagem recursal de três dias (item 14.1 do edital<sup>6</sup>), deveria ser iniciado a partir da data da demonstração dos sistemas (item 27.1 do edital<sup>7</sup>), e não da apuração da melhor proposta comercial (item 9.5 do edital<sup>8</sup>).

---

<sup>4</sup> Disponível em:

[https://transparencia.cerejeiras.ro.gov.br/transparencia/aplicacoes/publicacao/download.php?id\\_doc=032631&extensao=PDF](https://transparencia.cerejeiras.ro.gov.br/transparencia/aplicacoes/publicacao/download.php?id_doc=032631&extensao=PDF) Acesso em 04.09.2023.

<sup>5</sup> Disponível em:

<https://transparencia.cerejeiras.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/contrato/aditamento&codcontrato=0001/22&parametrotela=contrato> Acesso em 28.08.23.

<sup>6</sup> 14.1. 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; (ID 1319742, p. 26).

<sup>7</sup> 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. (ID 1319742, p. 33).

<sup>8</sup> 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). (ID 1319742, p. 19).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

23. Aduz que deveria ter sido concedido prazo para interposição de recurso na forma das Leis n. 10.520/2002 (art. 4º, XVIII) e 8.666/1993 (art. 109), uma vez que entende como o momento adequado do termo inicial recursal (*dies a quo*) a data de publicação do Aviso de Homologação n. 067/2022, publicado aos dias 08/08/2022, e não da declaração da empresa vencedora do certame.

Síntese dos esclarecimentos apresentados

24. A Prefeitura Municipal de Cerejeiras, em manifestação apresentada por meio do Ofício n. 177/2022<sup>9</sup>, aduz que a plataforma de compras “Licitanet” possui apenas uma fase de recurso, de forma imediata e automática na qual, após a habilitação da empresa, é concedido prazo para os participantes manifestarem intenção de recurso.

25. Colaciona *print* da ata da sessão para demonstrar que após aberto prazo para manifestar intenção rescursal, houve ausência de intenção de recurso.

26. Com base nisso, consoante o previsto no item 14 do edital que versa sobre a interposição de recursos, alega que teria ocorrido a decadência do direito de recorrer da empresa representante, não havendo que se falar em cerceamento da defesa ou ofensa ao princípio da impessoalidade, uma vez que oportunizado às partes o direito de recorrer.

Análise

27. A representante sustenta que seu recurso foi tempestivo, devendo ser acolhido seu pleito a fim de questionar o ato que declarou vencedora a empresa ora representada.

28. Inicialmente, cabe consignar que o procedimento do pregão foi disciplinado pela Lei n. 10.520/2002 para todos os entes federados, instituindo diretrizes gerais a serem observadas pelos entes públicos, estabelecendo em seu art. 4º, inciso XVIII:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

[...]

XVIII - 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 contra-razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;

29. A par disto, o termo de referência, quando trata a respeito da “demonstração dos sistemas” no item “15”, dispõe no item “15.6” o prazo de 03 (três) dias úteis para defesa, recurso ou adequação do sistema:

**Figura 1** – Item 15 do Termo de Referência n. 28/2022.

<sup>9</sup> Doc. 5765/2022 (IDs 1264271 e 1264272).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

**15. DEMONSTRAÇÃO DOS SISTEMAS**

**15.1** - 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.

**15.2** - O Ambiente tecnológico necessário à estruturação completa da apresentação será de inteira responsabilidade da proponente, que em conjunto com a Prefeitura Municipal, organizará a metodologia e os requisitos do ambiente, necessários à apresentação dos sistemas.

**15.3** - Durante a realização da demonstração técnica os equipamentos e softwares serão operados por técnicos da empresa interessada.

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

**15.5** - 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



**MUNICÍPIO DE CEREJEIRAS**  
Prefeitura Municipal – Edifício Juscelino Kubitschek  
Rua Florianópolis, nº 503, Bairro Maranata, CEP 76.997-000

sistema apresentado pela empresa vencedora do certame, está de acordo com as exigências solicitadas no Projeto Básico.

**15.6** - Sendo detectadas irregularidades e/ou pontos que não atendam os parâmetros solicitados no presente Termo de Referência a empresa terá o prazo de 3 (três) dias úteis para apresentação de defesa/recurso ou adequação do sistema.

**15.7** - Caso não sejam detectadas inconformidades entre os sistemas apresentados e os parâmetros estabelecidos no presente Termo de Referência, será ratificado o nome da licitante vencedora do certame.

**15.8** - 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.

**15.9** - Esses procedimentos serão repetidos até que se declare uma das proponentes como vencedora ou até que todas as proponentes sejam desclassificadas.

**Fonte:** PCe, ID 1319735, p. 19-20 do Processo n. 01960/2022/TCE-RO.

30. No mesmo sentido, o Edital do Pregão Eletrônico n. 084/2022, no item 14, que trata a respeito dos recursos, assim assevera (ID 1319742, p. 25-26):

**4.1. 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 contra -razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;**

**4.1.1. A manifestação de intenção em recorrer deverá ser em campo próprio do Sistema Eletrônico, de forma imediata e motivada, explicitando sucintamente suas razões, sua intenção de recorrer.**

14.2. O acolhimento de recurso importará a invalidação apenas dos autos insuscetíveis de aproveitamento;

14.3. A falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito de recurso e a adjudicação do objeto da licitação pelo pregoeiro ao vencedor;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

14.4. Decididos os recursos, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor.

**14.3. A falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito de recurso e a adjudicação do objeto da licitação pelo pregoeiro ao vencedor;**

14.4. Decididos os recursos, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor.

14.5 A decisão do Pregoeiro e da Autoridade Competente será informada em campo próprio do Sistema Eletrônico, ficando todos os licitantes obrigados a acessá-lo para obtenção das informações prestadas pelo Pregoeiro. 14.6. Durante o prazo recursal, os autos do processo permanecerão com vista franqueada aos interessados, na Prefeitura Municipal de Cerejeiras – RO, sito à Rua Florianópolis nº 503 – Bairro: Maranata, em Cerejeiras - RO - CEP: 76.997 -00 0, **de segunda-feira a sexta -feira, das 07h:00min às 13h:00min.** (grifo nosso).

31. Cumpre destacar que, conforme se verifica das previsões do edital, deverá haver “imediata e motivada” manifestação quando da declaração do vencedor da licitação, de maneira que, não havendo, importará em decadência do direito de recurso e a adjudicação do objeto da licitação ao vencedor<sup>10</sup>.

32. Pois bem. De acordo com a ata do pregão eletrônico (ID 1319749, p. 4), após declarar como vencedora a empresa Publica Serviços Ltda., houve a abertura do prazo para intenção recursal, contudo, houve ausência de manifestação das partes interessadas, veja-se:

**Figura 2** – Trecho da ata do Pregão Eletrônico n. 084/2022.

---

<sup>10</sup> No mesmo sentido ainda dispõe o art. 44 do Decreto n. 10.024/2019, que regulamenta o pregão na forma eletrônica: “Art. 44. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante o prazo concedido na sessão pública, de forma imediata, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer. § 1º As razões do recurso de que trata o caput deverão ser apresentadas no prazo de três dias. § 2º Os demais licitantes ficarão intimados para, se desejarem, apresentar suas contrarrazões, no prazo de três dias, contado da data final do prazo do recorrente, assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses. § 3º **A ausência de manifestação imediata e motivada do licitante quanto à intenção de recorrer, nos termos do disposto no caput, importará na decadência desse direito, e o pregoeiro estará autorizado a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor.** § 4º O acolhimento do recurso importará na invalidação apenas dos atos que não podem ser aproveitados.” (grifei).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

Sistema	15/07/2022 10:56:07	O fornecedor <b>PUBLICA SERVICOS LTDA</b> venceu o <b>LOTE - 1</b> pelo valor de <b>R\$625.000,00</b> .
Fornecedor 71701	15/07/2022 11:08:38	Bom dia Senhor Pregoeiro. Respeitosamente, solicito que seja avaliada a proposta ofertada como definitiva, pois não há nela margem para negociação de redução de preço, explico: ao ingressar no certame já ofertamos valor mínimo, ou seja, reduzir além disto pode - em razão da complexidade e amplitude do objeto - prejudicar ou até mesmo inviabilizar a prestação de serviços e/ou até mesmo acarretar uma entrega deficiente do objeto do certame. De modo que, contando com a vossa serena avaliação, esperamos que a mesma seja aceita, desde já nos colocando à disposição para apresentação das planilhas de custos que entenderem pertinentes.
Pregoeiro	15/07/2022 11:20:17	Encerrando o prazo de envio da proposta, caso o fornecedor esteja habilitado, será aberto prazo de recursos à eventuais interessados.
Sistema	15/07/2022 13:17:53	Srs. licitantes, após a análise dos documentos inseridos na plataforma, hei por bem, <b>HABILITAR</b> o fornecedor <b>PUBLICA SERVICOS LTDA -04.804.931/0001-01</b> , tendo em vista, que cumpriu os requisitos habilitatórios exigidos no instrumento convocatório.
Sistema	15/07/2022 13:18:03	Sr(s). fornecedor(es) está aberto o prazo de <b>30 minutos</b> para intenção de recurso, se houver interesse em recorrer esse o momento para se manifestar.
Sistema	15/07/2022 13:48:06	<b>Despacho:</b> <i>Pela ausência de manifestação de intenção de recurso, operou-se a decadência do direito de recorrer administrativamente, nos termos previsto no instrumento editalício.</i>

Fonte: PCe ID 1319749, p. 4 do Processo n. 01960/2022/TCE-RO.

33. Destarte, o pregoeiro oportunizou a intenção de recurso às partes diretamente interessadas em recorrer face a consagração da empresa vencedora do processo licitatório no prazo de 30 (trinta) minutos, o que restou por inerte qualquer intenção dos demais licitantes.

34. Nota-se da ata que a representante se manteve silente no momento oportuno de manifestação recursal, por ocasião da declaração da vencedora do certame licitatório, assim houve a decadência do direito de irrisignação recursal, uma vez que ausente a manifestação no regular e oportuno momento.

35. Ademais, infere-se do item 15 do termo de referência (cf. figura 01 acima), que a demonstração dos sistemas não era pré-requisito de classificação do certame, mas sim **condição de adjudicação e consequente homologação** para fins de contratação futura.

36. Isto posto, conforme os documentos relacionados aos autos, aferindo a respeito da subsunção das normativas legais e regramentos editalícios, não havendo nos autos demonstração de que os licitantes tenham impugnado os termos do edital e/ou do termo de referência em outros momentos, não há que se falar que o certame não tenha oportunizado momento recursal adequado, nem que tenha cerceado a defesa da representante ou ferido o princípio da impessoalidade, inexistindo, portanto, irregularidade/prejuízo a ser apontado.

37. Assim, esta unidade técnica entende que as alegações da representante não merecem prosperar.

### 3.4. Do não atendimento aos quesitos previstos nos itens 6.6, 6.8 e 6.17 do Termo de Referência pela empresa vencedora

#### Alegações da representante



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

38. Em suma, a representante alega que a empresa licitante vencedora do certame licitatório não atende os requisitos previstos nos subitens “6.6”, “6.8” e “6.17” do termo de referência do certame, todos relacionados ao serviço de sustentação da solução.

Síntese dos esclarecimentos apresentados

39. Na defesa do ente público, por meio do Ofício n. 177/2022 (ID 1264271), em síntese, a Prefeitura Municipal de Cerejeiras alega que, por se tratar de fase de demonstração do sistema pela empresa vencedora, e se tratando de condição de adjudicação, passa pela avaliação da comissão técnica do ente municipal, cujo eventual recurso somente é permitido à própria empresa vencedora.

Análise técnica

40. Conforme já mencionado, as alegações representadas tangem a inexistência de funcionalidades e aspectos cujo cumprimento são exigências do edital e do termo de referência regentes do certame.

41. Nos argumentos carreados aos autos na inicial, observa-se que as alegações da representante quanto às especificações técnicas, em suma, caminham na esteira de que a vencedora do certame Pública Serviços Ltda. não teria comprovado o atendimento às seguintes exigências do termo de referência. Vejamos (ID 1319735, p. 7-10):

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.

[...]

6.8 - Gerência de Falhas:

[...]

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

[...]

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

42. Ocorre que, em que pese relevantes as alegações referentes às exigências descumpridas, a ausência de elemento probatórios por parte da representante infirmam as razões apontadas.

43. O ônus probatório, como regra, estabelece a sistemática probatória, o que permeia o processo como um todo, sendo ele judicial ou administrativo. Vejamos o art. 373, do Código de Processo Civil (2015), que nos auxilia subsidiariamente:

Art. 373. O ônus da prova incumbe:

**I - ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito;**

**II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor. (grifei).**

44. Embora seja da atribuição da Corte de Contas realizar a análise de evidências que se insurgem, a mera alegação de fatos cuja produção probatória careça de conclusões sólidas inviabilizam a tomada e fiscalização dos atos praticados pelo Poder Público, uma vez que tornaria o papel do Tribunal à revisão de todo e qualquer ato praticado.

45. Destarte, resta demonstrar em que momento a representante tomou conhecimento das devidas falhas detectando as irregularidades apontadas, uma vez que se faz necessário a fim de constatar a invalidade de escolha da empresa licitante vencedora.

46. Contudo, embora a representante não tenha se desincumbido de seu ônus, não se pode, ainda assim, se imiscuir de chegar à verdade material presente nos autos examinados.

47. Em primeira análise, cumpre destacar que, no tocante à demonstração dos sistemas, conforme “Laudo de Avaliação de Amostragem” (ID 1319746, p. 1-3) contido nos autos, a comissão responsável pela avaliação e amostragem dos sistemas, após avaliação amostral do sistema, atestou que os *softwares* e serviços oferecidos pela empresa Pública “demonstraram-se potencialmente adequados às exigências”, atendendo aos quesitos funcionais elencados no próprio termo de referência, estando apta a manter-se na condição de melhor classificada para prosseguimentos nas demais etapas da licitação.

48. Ainda, consta dos autos relatório de diligência (ID 1319746, p. 4-8) subscrito pelos servidores e membros da comissão de licitação, Silvio Cesar Rossi, Valdir Carlos da Silva e Alexsandro Damaceno Pereira, certificando a realização de verificação *in loco* atestando a execução e conformidade dos serviços prestado pela empresa licitante vencedora, na prefeitura dos municípios de Pimenta Bueno e Ariquemes, respectivamente nas datas de 02 e 03/08/2022, declarando que os sistemas estavam funcionando e atendendo à demanda de ambos os entes públicos.

49. Nesse mesmo relatório, informa que em 03/08/2022, em visita à da empresa vencedora do certame licitatório, averiguou-se que a capacidade tecnológica de armazenamento e processamento de dados se encontravam em conformidade com o edital,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

concluindo pela aceitação provisória a aceitação dos sistemas.

50. Destarte, conforme a mesma comissão, a empresa licitante vencedora, ora representada, foi considerada apta a manter-se como melhor classificada para prosseguir nas demais etapas do certame.

51. A presunção da regularidade dos atos públicos se estende ao reconhecimento da regularidade e aptidão dos serviços que cumpram às exigências e necessidades do ente público interessado. Pois sendo o legítimo destinatário e eventual lesado com maior intensidade e gravidade, é de seu pleno interesse que, ao assumir o ônus de aceitar o produto objeto da licitação ora contratado, venha a tornar-se, também, o maior prejudicado.

52. Assim, partindo do pressuposto da legitimidade e conformidade jurídica dos atos praticados pelo Poder Público, não podemos assentir pela declaração da invalidade de seus atos sem a devida comprovação de malferimento ao ordenamento jurídico como um todo.

53. Contudo, embora presente a certificação de atendimento integral ao instrumento do edital, tendo em vista que as contratações estão em curso (Contrato n. 199/2022 e Contrato n. 006/2022-CMC), na busca da verdade material, do aperfeiçoamento administrativo norteado pelo princípio da eficiência, bem como com fundamento no art. 74, IV, da CRFB, que estabelece dentre as finalidades do controle interno apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, esta unidade técnica, com o intuito de verificação do cumprimento da execução contratual nos termos definidos pelas normas editalícias, propõe seja solicitado aos controles internos do Executivo e Legislativo de Cerejeiras que informe se a empresa contratada Pública Serviços Ltda., na execução dos respectivos contratos, está atendendo aos requisitos previstos nos itens “6.6”, “6.8” e “6.17” do termo de referência, acompanhada de documentação de suporte.

### **3.5. Da ausência de apresentação de atestado de capacidade técnica exigido pela empresa vencedora**

#### Alegações da representante

54. A representante sustenta que a empresa ganhadora da licitação Pública Serviços Ltda. não atendeu à totalidade das exigências do edital, pois não teria comprovado, por meio de atestados de capacidade técnica, que fornece ou forneceu os sistemas “Painel de Indicadores de Gestão e Sistema de Atendimento ao Cidadão por Dispositivos Móveis” que integram o lote de sistemas a serem contratados pelo Executivo Municipal, e os sistemas “Portal da Transparência do Legislativo e Sistema Legislativo” que compõe o lote de sistemas a serem contratados para atender à Câmara Municipal.

#### Síntese dos esclarecimentos apresentados

55. A Prefeitura Municipal de Cerejeiras sustenta que a empresa proponente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

vencedora atendeu de maneira objetiva ao instrumento convocatório, não tendo sido questionado por nenhum dos participantes no momento oportuno e que, diante de questionamento “com fatos comprobatórios de descumprimento por parte da proponente” a empresa seria “inabilitada antes mesmo da demonstração do sistema (ID 1264271, p. 03).

Análise técnica

56. O art. 30, inciso II, c/c § 1º e § 3º, da Lei n. 8666/93, que tratam da qualificação técnica, explicita que:

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:

§3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou **serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. (grifei)**.

57. Nota-se, da leitura do texto legal acima, que o atestado de capacidade técnica deve demonstrar que o licitante já forneceu ou fornece serviços anteriores semelhantes ao objeto da licitação pretendida, e não idênticos.

58. Neste sentido, é pacífica jurisprudência desta Corte de Contas sobre o tema:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

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. (Acórdão APL-TC 00042/22, proferido no processo n. 2780/2021, Relator: Conselheiro Substituto Erivan Oliveira da Silva).

59. *In casu*, a representante, em sua peça de ingresso, informa que a empresa vencedora deixou de comprovar que já forneceu dois sistemas exigidos pelo edital para a Prefeitura Municipal de Cerejeiras (sistema de Painel de Indicadores de Gestão e sistema de Atendimento ao Cidadão por Dispositivos Móveis), e dois sistemas exigidos para o Poder Legislativo de Cerejeiras (Portal de Transparência do Legislativo e Sistema Legislativo), de um total de 32 (17 sistemas que seriam contratados pelo Executivo e 15 sistemas que seriam contratados pelo Legislativo).

60. Ao analisar os autos administrativos do certame e os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa Pública Serviços Ltda. (IDs 1319753, p. 14-16, e 1319754, p. 02-07), constatou-se que foram apresentados atestados referentes a vários



sistemas.

61. Da análise desses documentos, constata-se que, de fato, a empresa vencedora não trouxe atestados de capacidade técnica com objetos idênticos aos sistemas contemplados no objeto do Pregão Eletrônico n. 084/2022. Todavia, isso não quer dizer que a empresa descumpriu as disposições do certame e que não deveria ter sido declarada vencedora da licitação.

62. Além disso, não há no edital do certame exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica comprovando que fornece ou já forneceu a **totalidade dos sistemas pretendidos pelo ente**.

63. Como já dito em linhas pretéritas, a Lei n. 8.666/93 traz em seu art. 30, §3º, que a comprovação da aptidão técnica será aceita mediante “certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior”, ou seja, atestados que declararem o fornecimento de serviços anteriores semelhantes ao objeto da licitação em curso, e não exatamente idênticos.

64. A jurisprudência colacionada acima também caminha no mesmo sentido, demonstrando que, como destacado acima, o simples fato de sistemas não possuírem o mesmo nome contemplados nos atestados de capacidade técnica referentes aos contratos executados anteriormente pela empresa, de um universo de 17 sistemas objeto do Pregão Eletrônico n. 084/2022 exigidos para o Executivo, não é suficiente para dizer que a empresa não comprovou a sua capacidade técnica.

65. Entende-se até irrazoável que tendo a empresa, conforme a representante alega, apresentado atestado de capacidade técnica referente aos 17 sistemas, porém, com nomenclaturas semelhantes, ser considerada inapta, principalmente tendo vista que a própria Lei de Licitações dispõe, como já mencionado anteriormente, que a capacidade técnica deve ser demonstrada por meio de atestado que demonstre a execução de serviços similares ao objeto do certame.

66. Assim, diante do exposto, esta unidade técnica entende que não merecem prosperar as alegações da representante, sendo improcedente o apontamento.

### **3.6. Da não comprovação pela empresa vencedora da adequabilidade dos sistemas às especificações técnicas exigidas no termo de referência**

#### Alegações da representante

67. A representante aduz que acompanhou a demonstração dos sistemas da Empresa Pública Serviços Ltda., ocorrida em 26/06/2022, e que ela não logrou comprovar dispor de todos os sistemas exigidos e, tampouco, o atendimento às funcionalidades exigidas pelo termo de referência.

68. Alega que a reunião para a demonstração dos sistemas prevista no item 27 do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

edital não teria sido realizada nos termos das regras do certame, já que não foram testados todos os requisitos mínimos relacionados no Anexo A do termo de referência – DESCRIÇÕES FUNCIONAIS DO SISTEMA.

69. Dessa forma, argui que o documento “Laudo de Avaliação de Amostragem” não atenderia aos parâmetros técnicos e legais, sendo desprovido de validade, devendo ser “declarado nulo e sem qualquer efeito”, pois atesta a adequação dos sistemas a partir de uma “análise amostral” e não da totalidade dos requisitos técnicos.

Síntese dos esclarecimentos apresentados

70. Em resposta à representação (ID 1264271), o ente municipal alega que a fase de demonstração do sistema pela empresa vencedora ao poder público é condição de adjudicação, após avaliação da comissão técnica, sendo permitido aos demais proponentes, tão somente, acompanhar a apresentação, conforme item 27.1 do edital.

71. Eventual interposição de recurso/defesa, acaso detectadas inconformidades pela comissão técnica, só é permitida à empresa vencedora, a qual, inclusive, poderá permitir a adequação do sistema, se possível, segundo item 27.6 do edital<sup>11</sup>, não havendo previsão de instrumento recursal por terceiros.

72. Por último, acrescenta que a autoridade competente para avaliar eventual inconsistência na fase de demonstração do sistema seria a comissão técnica nomeada para tal incumbência, e não o pregoeiro, não tendo havido cerceamento de defesa ou ofensa ao princípio da impessoalidade.

Análise técnica

73. Em vista aos autos, vê-se que o item “8” do termo de referência (ID 1319735, p. 13), que trata das especificações técnicas dos sistemas, impõe a necessidade de atendimento aos requisitos técnicos constantes do anexo “A”, sob pena de seu não cumprimento acarretar a desclassificação do licitante (item “8.3”):

**Figura 3** – Item 8 o do termo de referência

---

<sup>11</sup> “27.6. Sendo detectadas irregularidades e/ou pontos que não atendam os parâmetros solicitados no presente Termo de Referência a empresa terá o prazo de 3 (três) dias úteis para apresentação de defesa/recurso ou adequação do sistema.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

**8. DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DOS SISTEMAS.**

**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.

**8.4.** As características técnicas gerais comuns a todos os sistemas são as seguintes:

- Os Sistemas devem ser on-line, permitindo a atualização dos lançamentos no momento em que são efetuados;
- Os Sistemas deverão permitir a impressão de todos os relatórios em arquivo no winchester (disco rígido);
- Ser multiusuário;
- Possuir funcionalidade do ambiente Windows;
- Possuir interface gráfica altamente intuitiva;
- Possuir Help on-line (autoajuda), esclarecendo as dúvidas do usuário no momento da execução da função;
- Ser cliente-servidor
- Possibilitar consulta via Internet.
- Ambiente de banco de dados relacional, (SQL);
- Manter um histórico de acessos (log) dos usuários que executaram determinadas rotinas no sistema;
- Possuir sistema de atualização automático
- Possuir controle de acesso e permissões.

**Fonte:** PCe, ID 1319735, p. 13, do Processo n. 01960/2022/TCE-RO.

74. Por sua vez, o item 27 do edital do certame assim dispõe (ID 1319742, p. 33-34):

**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.

**27.2.** O Ambiente tecnológico necessário à estruturação completa da apresentação será de inteira responsabilidade da proponente, que em conjunto com a Prefeitura Municipal, organizará a metodologia e os requisitos do ambiente, necessários à apresentação dos sistemas.

**27.3.** Durante a realização da demonstração técnica os equipamentos e softwares serão operados por técnicos da empresa interessada.

**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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

vencedora do certame, está de acordo com as exigências solicitadas no Projeto Básico.

**27.6.** Sendo detectadas irregularidades e/ou pontos que não atendam os parâmetros solicitados no presente Termo de Referência a empresa terá o prazo de 3 (três) dias úteis para apresentação de defesa/recurso ou adequação do sistema.

**27.7** - Caso não sejam detectadas inconformidades entre os sistemas apresentados e os parâmetros estabelecidos no presente Termo de Referência, será ratificado o nome da licitante vencedora do certame.

**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.

75. Assim, depreende-se do tópico editalício inserto no item 27, que dispõe sobre a demonstração dos sistemas, parâmetros que, em conjunto com o regramento disposto no item 8 do termo de referência, regem o referido Pregão Eletrônico n. 084/2022.

76. Conforme tais previsões, a etapa de demonstração dos sistemas fornecidos, consiste etapa posterior ao julgamento do certame, com escopo de aferir a adequabilidade dos mesmos, vislumbrando suas especificações técnicas e descrições funcionais em compatibilidade com supracitado item “8” do termo de referência.

77. Em primeira análise, quanto ao regramento atinente à demonstração dos sistemas, é possível chegar à conclusão de que não há no termo de referência a exigência de que tal demonstração fosse realizada item a item.

78. Para fins de acompanhamento do processo administrativo licitatório, a Prefeitura Municipal de Cerejeiras, por meio do Decreto n. 516/2022 (ID 1248767), nomeou comissão de avaliação e amostragem dos sistemas composta por 10 (dez) servidores para realizar a avaliação da demonstração técnica dos sistemas a serem contratados.

79. Tal comissão, como já destacado neste relatório, após a apresentação dos sistemas pela empresa vencedora, emitiu “declaração de adequabilidade de sistemas”, assinada por todos os membros (ID 1319746).

80. Assim, não há evidências que denotem que a Administração descumpriu o instrumento convocatório, bem como descuidou-se de constituir comissão especial para que fosse feita análise dos sistemas objeto do procedimento licitatório.

81. Como pode-se aferir, a competência para avaliação dos *softwares* adquiridos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

pelo ente municipal era da Prefeitura de Cerejeiras, a qual, por meio de comissão designada pelo Chefe do Executivo do referido ente, averiguaria a adequabilidade do sistema apresentado às exigências solicitadas no termo de referência.

82. Ainda, conforme disposto no item “27.4” do edital acima colacionado enuncia que, na condução dos testes e demonstração técnica, “os requisitos serão testados na ordem em que ocorrem em situação real”.

83. Destarte, como se depreende, a apresentação sistêmica do produto objeto do certame seguiria conforme a utilização prática ocorresse em relação à situação real demandada.

84. Nota-se dos autos que a própria representante, na inicial, descreveu como ocorreu a demonstração técnica dos sistemas ofertados, por meio de fotos, cuja participação da comissão aferiu a adequabilidade dos sistemas frente aos requisitos técnicos (ID 1248756 p. 27-32).

85. Assim, percebe-se que houve uma estruturação da apresentação.

86. E, malgrado alegue a representante que a etapa em questão foi insuficiente em demonstrar a adequabilidade a todas as exigências técnicas mínimas dos sistemas, bem como a disponibilidade de todos os sistemas pretendidos, em descumprimento ao termo de referência, observa-se que carecem de demais informações comprobatórias que demonstrem as irregularidades apontadas.

87. Na própria representação (ID 1248756, p. 28-29), quando trata a respeito da demonstração dos sistemas do item “27”, converge no sentido de existência de uma apresentação sistemática:

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.

Começou apontando que o ensejo era resultante da primeira etapa da licitação, então passou a comentar sobre prefeituras que atendem atualmente, enfatizando JiParaná 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

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.

93. Outrossim, ao tratar da ausência de demonstração completa dos sistemas, a empresa representante alega que não havia rito que pudesse seguir para identificar as funcionalidades. Porém, conforme edital e termo de referência, referida fase do certame caberia apenas à comissão processante assim designada, competente para analisar a disposição referente ao atendimento dos quesitos previstos.

94. O acesso aos demais proponentes do certame na fase de demonstração dos sistemas é corolário da transparência promovida pelo ente, que consigna tal acompanhamento dos demais licitantes como requisito de adjudicação e posterior homologação do processo licitatório.

95. A irrisignação da representante é de louvável consagração aos princípios que norteiam esta República, incentivando que os atos estatais não são livres e arbitrários, mas que estão sujeitos ao controle dos demais órgãos que permeiam a conjuntura do tecido organizacional do estado brasileiro, onde a fiscalização deve estar aos olhos de todos, sendo passível de contrastes dialéticos que ora convergem, ora divergem. É o ônus e o bônus da ampla participação social.

96. Contudo, para o devido processo social, manifestações divergentes ainda



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

devem ser consubstanciadas em evidências que influam na convicção do julgador que está ao crivo dos argumentos carreados ao processo, meio para se obter as satisfações pretendidas, e essencial para a pacificação social.

97. Deste modo, a representante, uma vez inconformada, não se desincumbe ônus probatório pela simples relevância do objeto tratado (o erário), ainda que de ofício venha a ser amplamente perscrutado por esta Corte, mas depende de razões imbuídas de elementos que materializem seu viés de irresignação, o que não se depreende neste caso.

98. A simples ausência da possibilidade recursal não enseja a nulidade do procedimento *de per si*, isto é, em si mesma, mas de elementos que venham a corroborar que o processo em si possui vícios que necessitem serem analisados, de maneira justificada, neste juízo de contas.

99. Alegações de que não lhe fora disponibilizado o roteiro da apresentação, de que não contavam com o termo de referência em mãos para comparar ou fazer perguntas; desobediência flagrante aos parâmetros do edital, sem apontar de maneira casuísta o desrespeito alegado e o cotejo violado, não devem induzir a se considerar, como alega a representante, um “espetáculo montado pela equipe da referida empresa para maquiar o fato da mesma não dispor de todos os sistemas que fazem parte do objeto licitado pela Prefeitura” (ID 1248756, p. 32).

100. Como disposto no laudo de avaliação e amostragem (ID 1319746), a Prefeitura de Cerejeiras atestou que os testes e avaliações dos *softwares* e serviços fornecidos pela empresa licitante Pública Serviços Ltda., após uma análise amostral, demonstrou-se potencialmente adequada às exigências de aceite provisório de atendimento aos quesitos funcionais do termo de referências.

101. Porém, pressupor má-fé na atuação da administração remonta uma atuação fraudulenta em proceder no trâmite licitatório, o que não se pode afirmar pela simples alegação de não atendimento exclusivamente ao critério da fase de demonstração dos sistemas.

102. No mesmo documento (ID 1319746, p. 4-8), observa-se ainda que a comissão processante, especialmente designada para acompanhamento do pregão, diligenciou perante as demais entidades municipais das quais a empresa representada já presta seus serviços.

103. Conforme a representação (ID 1248756, p. 31), o fato de alegar que a empresa não seguiu roteiro e não abordou o termo de referência, com meras afirmações de tais fatos, não podem subsidiar a declaração de invalidade de todo o procedimento.

104. Na atuação administrativa, os atos emanados pelo poder público possuem características e atributos que o diferem dos atos de caráter eminentemente privados. Entre eles, podemos destacar a presunção de legitimidade, legalidade e veracidade dos seus atos que, embora sem presunção absoluta do emanado (*iuris et de iure*), ainda depende de prova



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

em sentido contrário para declaração de malferimento ao ordenamento jurídico.

105. Destarte, considerando que não há evidências de que possam desconstituir a declaração de adequabilidade dos sistemas apresentados pela empresa vencedora, esta unidade técnica entende que não merecem prosperar as alegações da representante.

### **3.7. Da inexecuibilidade da proposta apresentada pela licitante vencedora**

#### Alegações da representante

106. A representante alega (ID 1248756, p. 37-38), genericamente, que a empresa licitante vencedora “atropelou” o rito licitatório, uma vez que deixou de aplicar e levar em conta a modalidade “técnica e preço”, bem como trouxe valores de preço médio que são inexequíveis, de forma a direcionar o resultado do pregão, em ofensa aos princípios constitucionais administrativos estabelecidos.

#### Síntese dos esclarecimentos apresentados

107. O ente municipal esclarece (ID 1264271) que referidos questionamentos foram arguidos em momento indevido, uma vez que o deveriam ser questionados na fase da habilitação do certame, sem discorrer acerca da questão da inexecuibilidade e da modalidade “técnica e preço” suscitada.

#### Análise técnica

108. Conforme a Lei de Licitações, em seu art. 48, inciso II, § 1º<sup>12</sup>, prevê a desclassificação de propostas contendo preços inexequíveis, assim considerados aquelas que se demonstram incapazes de apresentar compensação financeira, levando-se em conta os custos e os encargos contratuais<sup>13</sup>.

109. Tal previsão legislativa destina-se, a um só tempo, a: a) minimizar riscos de uma futura inexecução contratual já que o particular, ao apresentar proposta com preços muito baixos, pode estar assumindo obrigação que não poderá cumprir; e b) tutelar valor juridicamente relevante, qual seja, o de que as atividades econômicas sejam lucrativas, promovendo a circulação de riquezas no país.

110. Sobre o tema, é importante registrar, também o teor da Súmula n. 262 do TCU:

---

<sup>12</sup> Art. 48. Serão desclassificadas: (...) II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação. § 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores: a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou b) valor orçado pela administração.

<sup>13</sup> Disponível em: <<https://sebraepr.com.br/comunidade/artigo/o-que-e-uma-proposta-inexequivel>>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexecuibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta. (grifei)

111. Ademais, sabe-se que a inexecuibilidade ou preço inexequível é um dos assuntos que mais geram discussões entre pregoeiros, comissão de licitação e as partes licitantes, isto porque a aplicação prática do art. 48 da Lei n. 8.666/93, não é de fácil interpretação.

112. Tal tarefa se torna ainda mais difícil quando estamos diante, como no caso dos autos, de licitações que envolvam *software*. A respeito do assunto, vejamos excerto do voto condutor Acórdão n. 1.620/2018 – Plenário do TCU<sup>14</sup>:

[...] a inexecuibilidade de preços é ainda mais difícil de ser atestada quando se trata de licenças de software, visto que os custos de produção são relativamente baixos, proporcionando ao licitante a possibilidade de ofertar preços reduzidos como estratégia de mercado ou, por exemplo, para que o representante atinja determinada meta imposta pelo fornecedor. [...]

113. Sobre o tema, ensina o professor Marçal Justen Filho<sup>15</sup>:

[...] A instauração da licitação, mesmo na modalidade pregão, pressupõe a elaboração de orçamento por parte da Administração. Essa é a base primordial para avaliação da inexecuibilidade. Até é possível imaginar que um particular disporia de instrumentos gerenciais mais eficientes do que a Administração Pública. Isso lhe permitiria executar o objeto licitado por preço inferior ao orçado pelas autoridades administrativas. No entanto, há limites para tanto. Não é possível estabelecer um padrão aplicável a todos os casos, o que impede a adoção de limites mínimos de variação em função do orçamento adotado. Cada situação é peculiar e única, dependendo de circunstâncias impossíveis de definição prévia exaustiva.

114. Dessa forma, a apuração da inexecuibilidade deverá ser feita caso a caso, sem a possibilidade de eleição de uma regra objetiva padronizada e imutável. Isso significa que a Administração tem de conhecer o mercado, a composição de custos e as características pertinentes ao objeto licitado, de modo a avaliar genericamente o limite da inexecuibilidade. Mas esse limite terá de ser testado no caso concreto.

115. Além disso, diante da complexidade do tema, o TCU já se posicionou no Acórdão n. 1.100/2008 – Plenário, nos seguintes termos:

<sup>14</sup> Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1620%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOI NT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1620%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOI NT%2520desc/0) Acesso em 06/09/2023.

<sup>15</sup> Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico”, 4ª edição, São Paulo: ed. Dialética, 2005, p. 133/134.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

[...] Para essas situações, já decidi esta Corte que não cabe ao pregoeiro ou a comissão de licitação declarar a inexequibilidade da proposta da licitante, mas facultar aos participantes do certame a possibilidade de comprovarem a exequibilidade das suas propostas. [...]

116. No presente caso, a empresa vencedora apresentou proposta final no importe de R\$ 625.000,00 (seiscentos e vinte e cinco mil reais), valor este inferior em  $\cong 18,80\%$  ao valor da segunda colocada, ora representante, que era R\$ 769.640,00 (setecentos e sessenta e nove mil seiscentos e quarenta reais), e inferior em  $\cong 25,78\%$  do estimado para a presente contratação, que era de R\$ 842.093,34 (oitocentos e quarenta e dois mil, noventa e três reais e trinta e quatro centavos), conforme depreende-se da Ata do Pregão Eletrônico n. 084/2022 (ID 1319749) e do seu respectivo edital (ID 1319742).

117. Resta destacar, ainda, que o pregão eletrônico objeto desta representação já foi homologado e os contratos assinados, atualmente em execução, sem qualquer manifestação contrária da Administração que afirme a inexecução do serviço contratado.

118. Diante disso, considerando que a alegação da representante é genérica e não está respaldada por nenhum dado objetivo, haja vista que o fato da empresa declarada vencedora ter apresentado proposta com valor inferior ao valor estimado, não é suficiente, por si só, para considerar inexequível a proposta apresentada, entende-se que não há evidências suficientes de que a proposta vencedora se mostrou inexequível.

119. Assim, no tocante à essa suposta irregularidade noticiada pela representante, esta unidade técnica conclui por sua improcedência.

### **3.8. Da excessiva definição do objeto**

120. Conforme registrado no item 3.1 deste relatório, a suposta irregularidade tratada neste item não foi objeto da representação, mas sim identificada ao longo da instrução dos presentes autos.

121. Observa-se do termo de referência (ID 1319735), bem como no referido edital do pregão eletrônico (ID 1319742) que, para fins de cumprimento dos seus termos, os serviços submetidos ao certame objeto do Pregão Eletrônico n. 084/22 deverá, de maneira obrigatória, **atender todas a especificações técnicas**, as quais são consideradas como **requisitos mínimos de cumprimento**, cujo não atendimento importaria em desclassificação da licitante, conforme demonstrado a seguir:

**Figura 4** – Item 8 do termo de referência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

**8. DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DOS SISTEMAS.**

**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.

**8.4.** As características técnicas gerais comuns a todos os sistemas são as seguintes:

- Os Sistemas devem ser on-line, permitindo a atualização dos lançamentos no momento em que são efetuados;
- Os Sistemas deverão permitir a impressão de todos os relatórios em arquivo no winchester (disco rígido);
- Ser multiusuário;
- Possuir funcionalidade do ambiente Windows;
- Possuir interface gráfica altamente intuitiva;
- Possuir Help on-line (autoajuda), esclarecendo as dúvidas do usuário no momento da execução da função;
- Ser cliente-servidor
- Possibilitar consulta via Internet.
- Ambiente de banco de dados relacional, (SQL);
- Manter um histórico de acessos (log) dos usuários que executaram determinadas rotinas no sistema;
- Possuir sistema de atualização automático
- Possuir controle de acesso e permissões.

**9. DAS DESCRIÇÕES FUNCIONAIS DOS SISTEMAS.**

**9.1** - As descrições funcionais mínimas dos sistemas operacionais que compõem o objeto da licitação, são os relacionados no Anexo A do presente Termo de Referência.

Fonte: PCe ID 1319735, p. 13, do Processo n. 01960/2022/TCE-RO.

**Figura 5 – Observações sobre as especificações técnicas contidas no Anexo A – DESCRIÇÕES FUNCIONAIS DOS SISTEMAS**

28.155	Possibilidade de clicar em uma matéria que compõe a pauta da sessão e ter acesso a todas as informações e os anexos inseridos referente a matéria proposta;
28.156	Possibilidade de edição da Sessão Plenária alterando as matérias do Expediente para a Ordem do Dia;
28.157	Possibilidade de ser base da Ata da Sessão;
28.158	A Sessão Plenária, quando base de uma Ata, terá em sua emissão o conteúdo da Ata acessível através de hiperlink;
28.159	Possibilidade de publicar a Sessão Plenária e sua pauta na Central de Atendimento;
28.160	Ao publicar na central de atendimento, a Sessão Plenária ficará aberta e acessível para leitura de qualquer cidadão;
28.161	Lista do histórico das Sessões Plenárias publicadas na central de atendimento identificadas por tipo de sessão, número e data.

**OBS 1:** As especificações acima apresentadas para cada sistema aplicativo são Especificações Técnicas Mínimas Obrigatórias, devendo ser totalmente contempladas nos produtos apresentados pela Licitante.

**OBS: 2** O não atendimento às especificações mínimas a seguir descritas deverá ser 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.

Cerejeiras/RO, 03 de Junho de 22.

Enilton Marcos Bernardes da Silva  
Secretário Municipal de Administração e Planejamento  
Decreto n°. 228/2020

Fonte: PCe, ID 1319735, p. 102, do Processo n. 01960/2022/TCE-RO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

**Figura 6** – Item 3 do edital do Pregão Eletrônico n. 084/22

**3. DA ENTREGA DO OBJETO E EXECUÇÃO:** A empresa vencedora entregará o objeto desta carta contrato, da seguinte forma:

a) A execução dos serviços será realizada nas dependências da Prefeitura Municipal de Cerejeiras, localizada na Rua Florianópolis, nº 503 - Bairro Maranata, Cerejeiras - RO, e em todas as unidades administrativas pertencentes à rede municipal de Administração Pública do Município de Cerejeiras - RO, e Câmara Municipal de Vereadores de Cerejeiras – RO, de acordo com o Termo de Referência Anexo I.

b) O prazo máximo para entrega e instalação dos sistemas licitados será de até 15 (quinze) dias, a contar da emissão da Ordem de Serviços, lavrada imediatamente após a assinatura do Contrato;

c) Fica terminantemente vedado ao licitante contratado apresentar sistemas e prestar serviços fora do padrão exigidos no edital, reservando-se a Prefeitura Municipal de Cerejeiras – RO e a Câmara Municipal de Vereadores de Cerejeiras – RO, o direito de recusar qualquer item que apresente tais características;

d) Não serão admitidos, para efeito de recebimento, sistemas que estejam em desacordo ou conflitante com quaisquer das especificações prescritas no Anexo I – Termo de Referência - deste Edital;

e) A implantação dos sistemas e o treinamento deverá ocorrer em conformidade com o Termo de Referência Anexo I, devendo ser obedecidos os prazos e condições neles contidos, contados da assinatura do termo contratual, publicação e emissão de ordem de serviço.

f) A Manutenção Corretiva dos sistemas deverá ocorrer em conformidade com o Termo de Referência Anexo I, devendo ser obedecidos os prazos e condições neles contidos, contados da assinatura do termo contratual, publicação e emissão de ordem de serviço.

**Fonte:** PCe, ID 1319742, p. 06-07, do Processo n. 01960/2022/TCE-RO.

122. O item 2.3 do termo de referência prevê que “todos os sistemas deverão, obrigatoriamente, atender aos requisitos técnicos mínimos constantes do Anexo A deste Termo de Referência – DESCRIÇÕES FUNCIONAIS DOS SISTEMAS” (ID 1319735, p. 02).

123. Destarte, as disposições acima prescrevem a necessidade de atendimento integral a todos os quesitos das especificações técnicas descritas no Anexo A – DESCRIÇÕES FUNCIONAIS DOS SISTEMAS do termo de referência (ID 1319735, p. 21-102) como condição obrigatória para licitante sagrar-se como vencedora do certame licitatório.

124. Ocorre que, a definição do objeto numa licitação deve indicar, de modo sucinto, preciso, suficiente e claro, o meio pelo qual uma necessidade deverá ser satisfeita, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que limitem a competição, explicitando de modo conciso, porém completo, o que a Administração deseja contratar, sob



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

pena de ver-se violado os limites impostos pela Lei n. 10.520/2002, no art. 3º, §1º, I<sup>16</sup>.

125. Acerca da importância da descrição objetiva, destaque-se a Súmula 177 do Tribunal de Contas da União<sup>17</sup>:

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

126. Verifica-se, assim, um quantitativo considerável de funcionalidades exigidas (1251 especificações), das quais não se vislumbram justificativas providas de amparo no processo administrativo originário (Proc. Adm. n. 1.350/2022).

127. Nas especificações técnicas exigidas foram previstos um total de 1.030 itens a serem cumpridos pelo sistema fornecido ao Poder Executivo, e 221 itens em relação aos sistemas do Poder Legislativo. No total, os serviços deveriam atender a 1.251 especificações previstas no termo de referência.

128. Por sua vez, o item 15.6 do termo de referência (ID 1319735, p. 20), prevê que “a empresa terá o prazo de 3 (três) dias úteis para apresentação de defesa/recurso ou adequação do sistema”, porventura a empresa, na demonstração dos sistemas, não atendesse os parâmetros solicitados no termo de referência.

129. Considerando a quantidade de funcionalidades a serem atendidas, o prazo de 3 dias parece ser exíguo, a ponto de dificultar que licitantes que possuam softwares dessa natureza promovessem as adequações necessárias para atender às especificidades, o que seria possível porventura fixado um prazo maior, fomentando, assim, ampliação de participantes.

130. Assim, verifica-se a existência de especificações e exigências excessivas relativas ao objeto que limitam a competitividade e possibilitam a ocorrência de direcionamento da licitação para eventual empresa vencedora do certame, uma vez que não demonstrado a imprescindibilidade do atendimento integral dos quesitos do certame licitatório quanto às Especificações Técnicas Mínimas Obrigatórias.

---

<sup>16</sup> 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;

<sup>17</sup> Disponível em:

[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/\\*/NUMERO%253A177%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/*/NUMERO%253A177%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue) Acesso em 06/09/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

131. Assim, o excessivo detalhamento do objeto - evidente no elevado número de funcionalidades exigidas sem a demonstração da imprescindibilidade de atendimento da contemplação integral das especificações Técnicas Mínimas Obrigatórias - aliado ao pequeno número de empresas que participaram da etapa de lances (apenas três)<sup>18</sup> e ao prazo exíguo para adequação, conclui-se, em tese, pela violação ao art. 3º, inciso II, da Lei n. 10.520/2002 c/c Súmula 177 do TCU e aos princípios da isonomia e da competitividade.

Responsabilidade

132. A irregularidade em questão deve ser imputada ao Senhor Enilton Marcos Bernardes da Silva, secretário municipal de administração e planejamento, pois ao elaborar e assinar o termo de referência (ID 1319735, p. 102-103) contendo descrição do objeto com especificações excessivas, sem justificativa/motivação das exigências, deu causa, em tese, à infringência ao art. 3º, inciso II, da Lei n. 10.520/2002 c/c Súmula 177 do TCU e aos princípios da isonomia e da competitividade.

133. Com efeito, tendo em vista que o responsável, na qualidade de secretário municipal de administração e planejamento, é razoável afirmar que era possível ter consciência da irregularidade praticada, sendo factível adotar conduta diversa, acautelando-se de definir o objeto sem a definição de especificações excessivas do objeto do certame, com necessária justificativa/motivação das exigências.

134. Além disso, a irregularidade deve ser imputada à Senhora Lisete Marth, prefeita municipal, por homologar o certame (ID 1319759) e assinar o Contrato 199/2022 (ID 1319767), validando os atos praticados no certame licitatório, dando causa à consumação da infringência delineada e à celebração de contrato eivado de ilegalidade.

135. Tendo em conta a responsabilidade e as atribuições do cargo de prefeita municipal, é razoável afirmar que deveria o gestor verificar a legalidade dos atos praticados na licitação, sendo possível adotar conduta diversa, furtando-se de confirmar (validar) os atos praticados no processo licitatório e firmar contrato com empresa vencedora, devendo responder por todos os efeitos e consequências do certame.

**4. CONCLUSÃO**

136. Findada a análise técnica preliminar da representação formulada pela empresa Ajucel Informática Ltda., noticiando irregularidades na condução do certame regido pelo Edital de Pregão Eletrônico n. 084/2022/PM CER (Proc. Adm. 1.350/2022), deflagrado pelo Executivo do Município de Cerejeiras, visando à contratação de empresa qualificada para fornecimento da cessão de licença de uso de sistemas gestão dos Poderes Executivo e Legislativo, esta unidade técnica conclui pela existência de evidência de configuração da

---

<sup>18</sup> Empresas participantes, conforme ata da sessão (ID 1319749): Ajucel Informática Ltda, Ibrowse Consultoria & Informática Ltda. e Pública Serviços Ltda.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

irregularidade consistente na definição excessiva das especificações/funcionalidades dos sistemas objeto do certame, conforme analisado no item 3.8 deste relatório, nas seguintes responsabilidades:

**4.1. De responsabilidade do Senhor Enilton Marcos Bernardes da Silva, secretário municipal de administração e planejamento, CPF n. **\*\*\*.030.672-\*\***, por:**

a. Elaborar e assinar o termo de referência (ID 1319735, p. 102-103) contendo descrição do objeto com especificações excessivas, sem justificativa/motivação das exigências, dando causa, em tese, à infringência ao art. 3º, inciso II, da Lei n. 10.520/2002 c/c Súmula 177 do TCU e aos princípios da isonomia e da competitividade;

**4.2. De responsabilidade da Senhora Lisete Marth, prefeita municipal, CPF n. **\*\*\*.178.310-\*\***, por:**

a. Homologar o certame (ID 1319759) e assinar o Contrato 199/2022 (ID 1319767), validando os atos praticados no certame licitatório, cujo objeto foi descrito com especificações excessivas, sem justificativa/motivação das exigências, dando causa à consumação da infringência ao art. 3º, inciso II, da Lei n. 10.520/2002 c/c Súmula 177 do TCU e aos princípios da isonomia e da competitividade, e à celebração de contrato eivado de ilegalidade.

137. No tocante à alegação de que a empresa Pública Serviços Ltda. não teria comprovado o atendimento às exigências do termo de referência previstas nos subitens “6.6”, “6.8” e “6.17” do termo de referência, relacionados ao serviço de sustentação da solução, conforme item 3.4 deste relatório, em observância ao princípio verdade material e, tendo em vista ainda que os contratos se encontram em vigência (Contrato n. 199/2022 e Contrato n. 006/2022-CMC), com fulcro no art. 74, IV, da CF, esta unidade técnica entende que deve ser fixado prazo aos controles internos do Executivo e Legislativo de Cerejeiras, para que informem a este Tribunal de Contas se a empresa contratada Pública Serviços Ltda., na execução dos contratos, está atendendo aos respectivos requisitos do termo de referência, acompanhada de documentação de suporte.

## **5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

138. Diante do exposto, esta unidade técnica propõe:

a. **Determinar a audiência** dos agentes elencados no item 4 deste relatório, com fulcro no art. 30, §1º, inciso II, do Regimento Interno do TCE/RO, 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 irregularidades apontadas;

b. **Fixar prazo** ao controle interno do Executivo e Legislativo Municipal de Cerejeiras, para que informem a este Tribunal de Contas se a empresa contratada Pública



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

Serviços Ltda., na execução dos contratos, está atendendo aos respectivos requisitos “6.6”, “6.8” e “6.17” do termo de referência, acompanhada de documentação de suporte, conforme tratado no item 3.4 deste relatório;

c. **Comunicar** à empresa representante, aos jurisdicionados, bem como à empresa representada acerca da decisão a ser proferida, informando-lhes, ainda, que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estarão disponíveis no sítio deste Tribunal de Contas ([www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)) em apreço à sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação n. 3/2013/GCOR.

Porto Velho/RO, 11 de setembro de 2023.

Elaboração:

**MATEUS BATISTA BATISTI**  
Auditor de Controle Externo – Matrícula 612

Revisão:

**KARINE MEDEIROS OTTO**  
Auditora de Controle Externo – Matrícula 556  
Gerente de Projetos e Atividades

Supervisão:

**NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS**  
Auditora de Controle Externo – Matrícula 518  
Coordenadora de Instruções Preliminares

Em, 12 de Setembro de 2023



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

Em, 11 de Setembro de 2023



MATEUS BATISTA BATISTI  
Mat. 612  
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO