

PROCESSO:	03426/23
UNIDADE	Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO
JURISDICIONADA:	
INTERESSADO:	Safegov Sistemas e Consultoria Ltda. - CNPJ n. 51.576.133/0001-41
CATEGORIA:	Procedimento Apuratório Preliminar – PAP
ASSUNTO:	Possíveis ilegalidades restritivas da competitividade no Pregão Eletrônico n. 063/CP/PMMS/2023, deflagrado pela prefeitura municipal de Mirante da Serra/RO, com o fito de contratar serviços de fornecimento de software integrado para gestão administrativa, tributária, orçamentária e financeira – processo administrativo n. 1708/SEMAFP/2023.
RESPONSÁVEIS:	Edvaldo Duarte Antônio – CPF n. ***.514.272-**- prefeito municipal Glauciano de Assis Silva - CPF n. ***.369.732-**, pregoeiro
RELATOR:	Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de procedimento apuratório preliminar, instaurado em razão do aporte, nesta Corte, do Doc. n. 07429 – ID 1512058, encaminhado 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, com o fito de contratar serviços de fornecimento de software integrado para gestão administrativa, tributária, orçamentária e financeira – Processo Administrativo n. 1708/SEMAFP/2023.

2. Em princípio, tem-se que a peça **está em condições de ser recebida na categoria processual de Representação**, nos termos do art. 52-A, inciso VII¹, da Lei Complementar Estadual n. 154, de 26 de julho de 1.996 (Lei Orgânica desta Corte) c/c art. 82-A, inciso VII, da Resolução Administrativa n. 005/TCER, de 13 de dezembro de 1.996² (Regimento Interno desta Corte).

¹ RI-Art. 52-A. Tem legitimidade para representar ao Tribunal de Contas:

VII – os licitantes, contratado ou pessoa física ou **jurídica, contra ilegalidades ou irregularidades na aplicação da Lei Federal n. 8.666**, 21 de junho de 1993, e das leis correlatas às licitações, contratos e instrumentos congêneres; (Incluído pela Resolução n° 134/2013/TCE-RO) (Destacamos)

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

3. Reproduz-se os fatos e as razões apresentadas pelo interessado, conforme consta no documento de ID 1512058, *verbis*:

(...)

2. DAS RAZÕES DE REPRESENTAÇÃO

2.1. DOS VÍCIOS INSANÁVEIS DO EDITAL

Primeiramente, cumpre destacar que este tipo de contratação de software para gestão da administração municipal, é complexa e deve ser cercada de todos os cuidados possíveis, para não trazer qualquer tipo de prejuízo ao erário ou a escolha de um produto mais oneroso ou de qualidade duvidosa.

Pois bem, o edital de licitação e seus anexos são completamente imprecisos, duvidosos e com elementos faltantes, o que demonstra a existência de vícios insanáveis que não podem permitir a continuidade do certame, posto não ser possível a participação daqueles que não estejam fornecendo atualmente os referidos sistemas.

A falta de um estudo técnico adequado, demonstrando quantidade de equipamentos e/ou usuários, a falta de especificação detalhada do funcionamento da Câmara de Vereadores assim como ocorreu na Prefeitura, torna impossível, imprevisível e incerto qualquer formulação de proposta de preço.

Isso é evidente, pois que, se a licitação é processo que deve ser isonômico, que almeja à contratação concorrente mais qualificada e apto ao exercício do serviço público, não pode ocorrer imprevisões, incertezas e inexistência de documentos aptos a conhecer o panorama adequado da contratação, conforme devidamente explicitado no artigo 47 da Lei Federal nº 8.666/1993, *in verbis*:

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.** (Grifamos). (Destaque no original)

Sobre essa disposição, Marçal Justen Filho assevera que:

“O art. 47 formulou disposição de cristalina obviedade e teoricamente dispensável. **Em qualquer caso, a Administração tem o dever de detalhar o objeto da licitação e fornecer aos interessados informações completas, que permitam a formulação de propostas perfeitas.** Isso se verifica não apenas no caso da empreitada por preço global, tema que foi examinado por ocasião da exposição acerca dos arts. 6.º, VIII, e 10 [...]” (Destaque no original)

Aliás, não é outro o entendimento da jurisprudência. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) já reconheceu que pode ser ***“impossível a execução de contrato por falha no projeto desenvolvido pela contratante”***. Além disso, em outro julgado, também decidiu que a presença de falha técnica no projeto apresentado pela Administração Pública autoriza o aditamento do objeto do contrato. Veja-se a ementa do acórdão: (Destaque no original)

RECURSO DE APELAÇÃO – AÇÃO DE PROCEDIMENTO COMUM – DIREITO ADMINISTRAÇÃO – LICITAÇÃO – CONTRATO ADMINISTRATIVO – INADIMPLEMENTO – REQUERIMENTO DE

DESISTÊNCIA OFERECIDO PELA LICITANTE VENCEDORA – RECUSA MANIFESTADA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – RESCISÃO CONTRATUAL – IMPOSIÇÃO DA MULTA PREVISTA NO CONTRATO – PRETENSÃO AO RECONHECIMENTO DA NULIDADE DA REFERIDA SANÇÃO PECUNIÁRIA – POSSIBILIDADE.

[...]

2. **No mérito, presença de falha técnica no projeto apresentado pela Administração Pública, reconhecida por meio da prova pericial produzida nos autos, durante a instrução do processo,** sob o crivo do contraditório. (Destaque no original)

3. Tal situação autorizava o aditamento do objeto do contrato. 4. Violação do disposto no artigo 47 da Lei Federal nº 8.666/93. 5. Inexistência de culpa da licitante no inadimplemento do contrato. [...](Grifamos).

Também não destoa dessa razão de decidir a jurisprudência do notório Tribunal de Contas da União (TCU), mais eminente órgão de controle dos processos de contratação pública.

No Acórdão 1.847/2005 – Plenário, o TCU asseverava a importância do projeto básico como forma de *“representar uma projeção detalhada do futuro contrato, com elementos suficientes para caracterizar a obra ou serviço a ser executado”, de sorte que sua insuficiência acarretaria necessidade de “alterações contratuais supervenientes”*. Leia-se trecho: (Destaque no original)

Acórdão 1847/2005 Plenário (Voto do Ministro Relator)

(...)

A meu ver, a minúcia do inciso IX do art. 6º do Estatuto Licitatório revela a importância do tema para uma contratação, **no sentido de que o projeto básico deve representar uma projeção detalhada do futuro contrato, com elementos suficientes para caracterizar a obra ou serviço a ser executado e informações relevantes sobre a viabilidade e a conveniência técnica e econômica do empreendimento examinado.** (Destaque no original)

Vícios de imprecisão no projeto básico de uma licitação podem ensejar não apenas violação aos princípios da isonomia e da obtenção da melhor proposta, mas também distorções no planejamento físico e financeiro inicialmente previsto, com alterações contratuais supervenientes, que, em muitos casos, apenas aumentam a necessidade de aporte de recursos orçamentários e retardam a conclusão dos serviços. [...]. (Destaque no original)

2.2. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 40, INCISO I, DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS E O ART. 3º, II DA LEI 10.520/2022 (Destaque no original)

Sobre esse aspecto, temos 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.

Premente asseverar de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório (art. 40, I, da Lei 8.666/1993; art. 3º, II, da Lei 10.520/2002).

Desta forma Excelência existe uma clara incongruência no processo licitatório, que estabelece a modalidade pregão, na forma eletrônica, do **TIPO MENOR PREÇO POR LOTE ÚNICO**, todavia, insere sem qualquer justificativa uma fase espécie, e chamam tal momento de **MODALIDADE DE LICITAÇÃO E CRITÉRIO DE JULGAMENTO**, vide:

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**. (Grifamos).

Excelência, a forma de inabilitação e eventual habilitação do próximo é desarrazoada e desproporcional, sem prazo para adequação ou correção de eventual problema técnico, podendo sem qualquer dúvida ensejar em direcionamento da licitação, em inobservância do princípio da ampla competitividade.

Certo que a “demonstração técnica” ou como usualmente se apresenta pelo TCU (vide o Acórdão nº 2763/2013- Plenário), “prova de conceito”, é regra de uma fase externa é um critério aceitável e coerente as licitações como no caso em tela. Entretanto, não se pode permitir que esta ocorra de forma restritiva, imotivada ou sem qualquer justificativa técnica apta a validar não apenas o percentual, mas sua metodologia, sendo a forma imposta pelo edital uma afronta ao limite da discricionariedade legal sobre o assunto.

Verifica-se ainda, **que o prazo indicado é nitidamente INSUFICIENTE 05 (cinco) dias**, para a efetivo cumprimento das obrigações de apresentação, veja o que diz o edital: (Destaque no original)

(...)

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) (sic) 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 referência, 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. (Destaque no original)

(...)

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. (Grifamos) (Destaque no original)

Inaceitável e injustificável tal prazo, dada a complexidade do objeto, e a distância que estamos a falar, a dificuldade de voos, e em final de ano, **o que inviabiliza a**

participação das concorrentes, em função de não ser possível cumprir o lapso de tempo indicado no edital. (Destaque no original)

A denominada “demonstração prática” do referido edital, demanda aos concorrentes Excelência, que estes estejam acompanhados de uma equipe técnica ampla e de equipamentos essenciais de execução dos programas que serão demonstrados.

Percebe-se que o Edital é totalmente restritivo e impeditivo, posto que aos licitantes de outras regiões, que terão custos operacionais para participação do certamente, em muito, já que terão que despender valores com traslado, hospedagem, alimentação, passagem áreas, visando levar toda a equipe necessária, para eventual demonstração prática dos sistemas, o que **PODERIA SER FEITO DE FORMA REMOTA, TELE PRESENCIAL!** (Destaque no original)

Desta forma verifica-se um prazo deveras exíguo, sem qualquer justificativa, bem como, em descompasso com outras tecnologias tão já utilizadas no mundo privado e público, que dispensariam o dispêndio de recursos aos licitantes interessados.

Neste sentido, a requisição de amostras em sessão pública em prazo de 05 (cinco) dias, mostra-se completamente desarrazoada, prejudicando completamente a concorrência, tendo requisitos restritivos, violando e restringindo a participação de interessados sem qualquer justificativa ou informação plausível.

Registra-se que a manutenção deste percentual de 95% (noventa e cinco) por cento sem qualquer justificativa mínima do executivo municipal, restará configurado a baixa participação de licitantes, e possivelmente apenas o atual fornecedor venha a participar e ganhar a licitação, sendo uma restrição imotivada. De igual feita, a forma e condução inabilitação e habilitação de eventuais desclassificados, afronta sobremaneira o devido processo legal e a isonomia do certame.

2.3. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 3º, §1º, INCISO I E 30 DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (Destaque no original)

Sobre esse aspecto, Irregular exigência de atestado de capacidade técnica, posto que o edital possui especificações excessivas, irrelevantes e algumas totalmente desnecessárias que restringem a competição do certame licitatório, de modo injustificável apresentando **um caráter absurdo e RESTRITIVO**, requerendo que os atestados de capacidade técnica sejam iguais ou superiores a 80%, vide: (Destaque no original)

29.5 Para o lote 01, far-se-á a verificação da 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 (Grifamos). (Destaque no original)

Ora Excelência, é completamente 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 plausível.

Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021), abarcou inclusive este entendimento ao prever que poderá ser admitida a exigência de atestados **com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas mais relevantes e valor significativo** (art. 67, §1º e § 2º). (Destaque no original)

Desta feita, o Edital é irregular, afronta a lei de licitações e contratos e não pode prosperar no universo das contratações públicas da forma como se encontra.

2.4. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 38º, INCISO I C/C O ART. 40 §2º, II, DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (Destaque no original)

A licitação, demonstra a necessidade de “EQUIPE TÉCNICA”, conforme se extrai do termo de referência, vide:

12.5 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. (Grifamos). (Destaque no original)

Todavia, não apresenta qualquer requisito, qualificação, ou demonstra a metodologia adotada instruída com memória de cálculo dos valores e insumos que subsidiem e evidenciem a pertinência da mão de obra na composição do custo, ou seja, a uma evidente **AUSÊNCIA DE PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTO**, face ao requisito explícito de mão de obra na licitação em tela. (Destaque no original)

2.5. DOS PRAZOS EXÍGUOS E INJUSTIFICÁVEIS ESTABELECIDOS NO EDITAL DE LICITAÇÃO (Destaque no original)

Excelência, 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 torna completamente inviável, e arriscado a própria administração, porquanto trata-se de todos os serviços de “implantação, parametrização, migração e treinamento”, conforme estabelece tabela abaixo, do item 17 do projeto básico:

IMAGEM, p. 12

Visível Excelência, que o edital é completamente temerário impõe um prazo exíguo para prejudicar os demais prestadores de serviço, sem qualquer justificativa, ou sequer informação plausível deste reduzido prazo.

Assim, é evidente as falhas e vícios do edital, que não podem avançar, porquanto, podem resultar em atos nulos de pleno direito, face a impedir por completo os interessados em compreender como deverá ocorrer a execução dos trabalhos.

3. DA CONCESSÃO DE TUTELA ANTECIPATÓRIA – *INAUDITA ALTERA PARS* (Destaque no original)

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

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

Desta feita, nítido que a presente representação possui plausibilidade na demonstração fática dos elementos que é inviável a manutenção da referida licitação com os vícios ora apresentados e irregularidades insanáveis presentes no bojo do processo licitatório, que são advindos desde o seu projeto básico.

Com relação ao *periculum in mora*, encontra-se configurado no fato de que a sessão pública para início do certame, ocorrerá no próximo dia 28/12/2023, e pelo que se tem informações da própria CPL do município, não existe qualquer empresa que tenha até o momento apresentado proposta, caracterizando mais uma evidência de ausência de competitividade por restrição advinda da péssima formulação do edital e seus anexos.

Para corroborar, a licitação é de grande vulto, de contratos que se perpétua por anos na administração pública, e como já dito no início sem sombra de dúvida não menos que **TRÊS MILHÕES DE REAIS**, desta forma, permitir que a licitação continue com tais vícios, é permitir uma contratação ineficaz, prejudicial e vindo a ocorrer eventual contratação, a administração pública, pode ser forçada a anular, resultando em eventuais prejuízos a Administração Pública, que se suspensos agora não ocasionaram. (Destaque no original)

No que se refere ao *fumus boni iuris*, observa-se que versa a presente representação em indicar com riqueza de detalhes diversas incongruências, no edital, vícios insanáveis, falhas e ilegalidades.

Exigências infundadas, cronograma inexistência, indefinição de planilha de composição de mão de obra, e inequívocas deficiências no edital e seus

anexos que restringem e frustram o caráter competitivo corolário do processo licitatório.

Conforme amplamente demonstrado no corpo dessa representação, do edital de Pregão Eletrônico Edital nº 063/CP/PMMS/2023, posto que, resta acometido por irregularidades gravíssimas e ilegalidades que devem ser sanadas.

Clama-se a este Tribunal que suspenda o presente processo, em respeito a probidade que se espera dos processos públicos, e que aquela administração seja determinada a promover as adequações necessárias que permeiam em termo de referência, contrato e edital, respeitando as imposições legais, e sobretudo principiológicas da administração pública, e do respeito as atividades estatais.

No caso em tela, encontra-se comprovado e materializado diversas ilegalidades e irregularidades no edital, que imprime restrição a livre concorrência e a isonomia entre os participantes, ferindo também o princípio da impessoalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, motivo pelo qual os atos praticados pelo município devem ser suspensos.

4. DO REQUERIMENTO (Destaque no original)

Digníssimo Conselheiro, por todo o arcabouço fático-jurídico acostado nesta representação, e com a finalidade de preservar o erário, e não apenas, os princípios da igualdade, isonomia, legalidade e probidade, tudo em consonância a Lei nº 8.666/93, requer-se:

a) Receba a matéria desta representação a fim de deferir o **PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO** do procedimento licitatório **EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO EDITAL Nº 063/CP/PMMS/2023**, bem como determine a notificação da Autoridade Administrativa para prestar as informações legais tempestivamente. (Destaque no original)

b) Seja **JULGADA PROCEDENTE A PRESENTE REPRESENTAÇÃO**, determinando que a Representada promova o devido estudo técnico, e retire do edital os vícios insanáveis ora apresentado, e seja advertida em não mais apresentar cláusulas restritivas e que frustrem o caráter competitivo; (Destaque no original)

Temos em que,

Pede deferimento!

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

5. Assim vieram os autos.

2. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

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

Art. 1º. Fica instituído o procedimento de análise de seletividade, regulado nos termos da presente resolução, destinado a priorizar ações de controle do Tribunal de Contas de Rondônia que estejam alinhadas à estratégia organizacional e em harmonia com o planejamento das fiscalizações e com os recursos disponíveis.
16. Referida resolução previu, além dos critérios para verificação da seletividade das informações externas recebidas pelo Tribunal, o procedimento a ser seguido nesta análise.
17. Os arts. 5º e 6º da norma preceituam que, recebida a demanda externa, haverá a atuação da documentação como procedimento apuratório preliminar (PAP) e os autos serão

remetidos à Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE, que analisará a admissibilidade e a seletividade da informação.

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

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

3. ANÁLISE TÉCNICA

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

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

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

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

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

- a) Relevância: porte da população atingida pela irregularidade narrada, prioridade da área temática; objeto e origem da informação, classificação no IEGE e IEGM; Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; existência de outras manifestações sobre o assunto, inclusive no aplicativo “Opine aí”;
- b) Risco: resultado da última prestação de contas; média de irregularidades verificadas; data da última auditoria; histórico de multa ou débito do gestor; existência de indício de fraude;
- c) Oportunidade: data do fato, isto é, se está em andamento ou se ocorreu há mais ou menos de cinco anos;
- d) Materialidade: valor dos recursos fiscalizados e impacto no orçamento do ente, caso se trate de informação financeira estimada; ou classificação das áreas e subáreas temáticas, caso não haja valor estimado.

25. Após o somatório da pontuação de todos esses critérios, se verificado que a informação atingiu ao menos 50 (cinquenta) pontos (art. 4º da Portaria n. 466/2019, c/c o art. 9º, Resolução n. 291/2019), passa-se à análise da segunda fase de seletividade, consistente na apreciação da gravidade, urgência e tendência (matriz GUT).

26. Essa análise verifica os impactos da irregularidade narrada, o tempo necessário para que se assegure uma atuação eficaz, além da tendência de piora ao longo do tempo, caso não se adote uma ação de controle (anexo II, da Portaria n. 466/2019).
27. No caso em análise, verificou-se que a informação atingiu a pontuação de **51 no índice RROMa** e a pontuação de **48 na matriz GUT**, conforme anexo deste relatório, **o que demonstra a necessidade de seleção da matéria para a realização de ação de controle.**
28. Na análise de seletividade não se realiza aferição de mérito, mas, o quanto possível, estabelecem-se averiguações preliminares, de cunho geral, para melhor respaldar as proposições feitas adiante.
29. A presente demanda versa acerca do Pregão Eletrônico n. 063/CP/PMMS/2023, deflagrado pela prefeitura municipal de Mirante da Serra/RO, com o fito de contratar serviços de fornecimento de software integrado para gestão administrativa, tributária, orçamentária e financeira – Processo Administrativo n. 1708/SEMAFP/2023.
30. A exordial, composta por 15 (quinze) laudas, refere-se, em sua maior parte, a citações doutrinárias e jurisprudenciais e nela podemos encontrar 6 (seis) fatos que possivelmente são ilegais, quais sejam: i) 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 em afronta ao art. 47 da Lei n. 8.666/93 (págs. 5-7); ii) descrição excessiva e irrelevantes 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 (págs. 7-8); iii) prazo restritivo de 5 (cinco) dias para comprovação das obrigações de que o objeto atende aos 95% das necessidades da administração (págs. 8-10); iv) exigência de condição de habilitação restritiva, ao exigir que os atestados de capacidade técnica comprovem a execução de serviços (quantidade), correspondente a 80% do objeto da licitação em curso (p. 10-11); v) 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 (p. 11) e; vi) fixação de prazo para implantação do sistema reduzido (45 dias), restringindo a participação de interessados (p. 12).
31. O comunicante narrou a possível ocorrência de uma série de ilegalidades no instrumento convocatório do Pregão Eletrônico n. 143/2023, algumas delas de caráter restritivo à participação de interessados no pleito, outras formais ou não relacionadas com a seleção das propostas.
32. A presente análise preliminar não tem por objetivo analisar o mérito das questões suscitadas, mas a verificação da existência de indícios que, se evidenciados resultam em ilegalidade capazes de motivar a deflagração de ação de controle específica por esta Corte.
33. Seguindo essa premissa, analisamos as ilegalidades descritas nos itens ii e, vi do relato supra, concluindo que as condutas neles narradas podem resultar em ilegalidades, contudo, essa conclusão depende da análise quanto ao mérito, que não é o escopo desse trabalho. Portanto, deixaremos de nos aprofundar quanto a essas narrativas.
34. Entrementes, relativamente aos itens i, iii, iv e v do relato supra, verificamos que **há razoável certeza quanto a ocorrência das ilegalidades ventiladas na exordial, capazes de**

comprometer, restringir e, até mesmo de frustrar o caráter competitivo do Pregão Eletrônico n. 063/CP/PMMS/2023. Vejamos.

35. Verbera o notificante que o objeto do certame não veio acompanhado de estudos/projetos que demonstrassem a quantidade de equipamentos e/ou usuários e do funcionamento da administração municipal, o que, em tese, inviabiliza a apresentação de propostas pelos interessados (item “i”).

36. A unidade técnica não obteve acesso, via portal da transparência, da íntegra do Processo Administrativo n. 1708/SEMAFP/2023. Portanto, esta análise se resume às informações constantes do edital e termo de referência do Pregão Eletrônico n. 063/CP/PMMS/2023 juntados aos autos (ID 1512123, 124 e 125).

37. Ressaltamos que a informação relativa ao quantitativo e usuários é essencial, especialmente porque o objeto visa atender não apenas o Executivo municipal, mas seus fundos, fundações, autarquias, o Poder Legislativo e a gestão de ensino (ID 1512123, p. 17).

38. Analisando o edital e o termo de referência do PE n. 063/CP/PMMS/2023 (ID 1512123), verificamos que a quantidade de pontos a serem instalados, para manutenção e suporte técnico não foram definidos.

39. A título de exemplo, vejamos o que foi previsto em relação ao atendimento às necessidades da gestão da saúde, item 24, lote 3 (ID 1512123, p. 52). Vejamos:

Figura 1

24 LOTE 03 - GESTÃO DE SAÚDE

24.1 O software irá atender as XX (XXX) Unidades de Saúde existentes, assim como aos departamentos ligados às ações de gestão do saúde da secretaria municipal de saúde, conforme tabela a seguir:

Fonte: PCe ID 1512123, p. 52.

40. É possível encontrar previsão genérica também no item 23, lote 02 (ID 1512123, p. 49), vejamos:

Figura 2

23 LOTE 02 - GESTÃO DE ENSINO

23.1 O software irá atender as XX (XXX) Unidades Escolares existentes, assim como aos departamentos ligados às ações de gestão do ensino da secretaria municipal de educação, conforme tabela a seguir:

Fonte: PCe ID 1512123, p. 49.

41. Além disso, no item 27 do termo de referência (ID 1512123, p. 55), encontramos algumas informações acerca do treinamento (identificação do módulo, carga horária e quantidade de horas por dia), contudo, não há informações acerca do quantitativo de servidores a serem capacitados nem quanto à necessidade da capacitação de novos servidores o que interfere na formação efetiva de custos para apresentação da proposta, restringindo a participação de interessados no pleito.

42. Alude o notificante que há exigência restritiva da participação de interessados no pleito quando o Executivo municipal exigiu a apresentação de prova de conceito, a ser apresentada

no prazo de 5 (cinco) dias úteis depois de identificado o licitante melhor classificado na disputa e, quando exigiu que nessa prova o produto tenha que atender, no mínimo 95% das funcionalidades exigidas (item iii).

43. Verificamos que no termo de referência (ID 1512123, págs. 59-60), de fato, o Executivo municipal exigiu, para aprovação provisória dos módulos (software), que a licitante melhor classificada apresente, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, e pessoal técnico para demonstração das funcionalidades do sistema ofertado, quando não serão aceitas as propostas que não atendam, no mínimo, 95% das funcionalidades exigidas.

44. *A priori*, **as condições exigidas podem restringir a participação de interessados no pleito**, haja vista que a licitação ocorre em meio eletrônico, possibilitando a participação de empresas de todo o território nacional, que terão 5 (cinco) dias úteis para preparar seu objeto e se apresentarem **na sede da prefeitura municipal de Mirante da Serra/RO** para efetuar a chamada prova de conceito (ID 1512123, p. 31).

45. Do mesmo modo, houve exigência de que o sistema apresentado atenda, no mínimo 95% das funcionalidades exigidas, sob pena de desclassificação da proposta, quando o objeto prevê a customização dos sistemas, na qual **o objeto deve atender, no mínimo 95% das funcionalidades, quando há previsão**, no item 8.1 do termo de referência, **de customização do sistema** (ID 1512123, p. 42).

46. Alude o notificante que é abusiva e restritiva a exigência de atestado de capacidade técnica compatível com 80% do objeto em disputa (item iv).

47. De fato, no item 29.5 do termo de referência (ID 1512123, p. 57), há previsão de que o atestado de capacidade técnica apresentado deverá apresentar compatibilidade de no mínimo 80% das funções do sistema ofertado.

48. O inciso I, do art. 30, da Lei n. 8.666/93 admite a exigência de atestados de capacidade técnica/profissional, entretantes, “veda as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos”.

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**;

49. A matéria tem sido discutida no âmbito dos tribunais de contas que vem relativizando a vedação legal, admitindo a exigência de quantidades mínimas ou prazos máximos, **desde que apresentem a devida motivação** dessa decisão administrativa, evidenciando que a exigência é indispensável para garantir o cumprimento da obrigação a ser assumida pela vencedora do certame (art. 37, XXI, CF/88).

50. É nesse sentido a súmula n. 263 do Tribunal de Contas da União. Vejamos:

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**. (Destacamos)

51. Nos documentos disponibilizados à unidade técnica, não identificamos justificativa que pudesse demonstrar a razoabilidade de se exigir atestado de capacidade técnica compatível 80% com o objeto em disputa, haja vista o mesmo deverá ser customizado, o que somente poderá ser medido numa análise meritória, imprópria para o momento.

52. Verbera o notificante (ID 1512123, p. 11) que a administração municipal, ao exigir equipe técnica, não estabeleceu os critérios mínimos para sua composição. Segundo narrativa, essa previsão estaria expressa no item 12.5 do termo de referência. Vejamos a citação trazida na peça vestibular (item v).

12.5 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** [...] (Destacamos)

53. Em tese, a exigência na forma do texto supracitado inviabiliza a apresentação de propostas equânimes, haja vista que os licitantes não sabem quais profissionais deverão alocar para a realização dos serviços.

54. Entrementes, verificamos que o termo de referência não dispõe do citado item 12.5 (ID 1512123, págs. 43-44).

55. Analisamos o edital do pregão vergastado e verificamos que seu item 12.5 versa sobre a aceitabilidade da proposta (ID 1512123, p. 28), ou seja, matéria distinta do fato noticiado.

56. Contudo, a unidade técnica, diligentemente, buscou no edital e no termo de referência informações acerca da exigência de pessoal técnico, encontrando-a no item 26.7 do TR (ID 1512123, p. 54), vejamos:

Figura 3

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.

Fonte: PCe ID 1512123, p. 54.

57. No caso em exame, os serviços a serem prestados são técnicos de implantação, migração, treinamento, acompanhamento e manutenção de sistema integrado de gestão administrativa (software), que requer expertise condizente com as exigências técnica do objeto,

sendo essencial para garantir a execução do futuro contrato a definição da qualificação técnica mínima da equipe que prestará os serviços.

58. Essa ausência põe em risco a execução do futuro contrato e interfere na formulação das propostas pelos interessados que podem ofertar valores muito destoantes em face da falta de definição da qualificação técnica dos profissionais que executarão o futuro contrato, restringindo a participação de interessados no certame.

59. Dessa forma, ante o atingimento dos índices de seletividade e da plausibilidade da ilegalidade de parte dos fatos narrados na exordial, **concluimos pela necessidade de abertura de ação específica de controle para a análise de mérito.**

3.1. Sobre o pedido de concessão de tutela antecipatória

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

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

62. Alega o notificante que, no caso em exame, os pré-requisitos para concessão de medida liminar para suspensão do PE n. 063/CP/PMMS/2023 estão presentes.

63. Analisadas a manifestação e as peças que compõem os autos, verificamos que a *fumus boni iuris* se evidencia ante a identificação de ilegalidades graves, restritivas da participação de interessados no certame.

64. O *periculum in mora* reside no fato de que, caso a manifestação meritória desta Corte se prolongue para depois da conclusão do Pregão Eletrônico n. 063/CP/PMMS/2023 e julgue procedente a presente representação, se executada a parte do objeto em disputa nascerá, em favor do contratado direito à indenização pelos serviços já prestados, podendo gerar danos ao erário.

65. O Pregão Eletrônico n. 063/CP/PMMS/2023 encontra-se **suspense** até hoje (26/12/2023), às 11h (horário de Brasília), conforme informação lançada no sistema Licitanet. Vejamos:

Figura 4

Sistema - 21/12/2023 15:22:03

Sr(s). Fornecedor(es), o Processo nº 063/2023 foi SUSPENSO.
Motivo: Senhores licitantes, para uma melhor análise aos atestados de capacidades técnicas, e análise do balanço patrimonial, fica o certame suspenso até o dia 27/12/2023 às 11h00min(horário de Brasília). Solicitamos que os senhores estejam online no dia e hora marcada para reabertura do certame.. A REABERTURA será no dia 27/12/2023 11:00 (horário de Brasília), para continuação do certame.

Fonte: Portal Licitanet⁶

⁶ <https://portal.licitanet.com.br/visitante/YXBxaWw1QSUzRA==>, acessado no dia 25/12/2023.

66. Por tais razões, entendemos que **há necessidade da concessão de medida assecuratória para manutenção da suspensão**, no estado em que se encontra, do Pregão Eletrônico n. 063/CP/PMMS/2023, deflagrado pelo Executivo municipal de Mirante da Serra/RO, até deliberação definitiva quanto ao mérito por esta Corte.

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

67. Ante o exposto, presentes os requisitos de seletividade da informação constante neste Procedimento Apuratório Preliminar, propomos ao relator:

a) **o processamento** deste PAP na categoria de “Representação”, nos termos do art. 52-A, inciso VII, da Lei Complementar n. 154/96 c/c o art. 82-A, VII, do Regimento Interno;

b) **seja concedida a tutela** requerida pelo notificante com o fito de determinar ao prefeito municipal de Mirante da Serra/RO, Senhor **Edvaldo Duarte Antônio** – CPF n. ***.514.272-** e, ao pregoeiro, Senhor **Glauciano de Assis Silva** - CPF n. ***.369.732-** a manutenção da suspensão do Pregão Eletrônico n. 063/CP/PMMS/2023, até decisão terminativa desta Corte;

c) **dar ciência** ao interessado e ao Ministério Público de Contas.

Porto Velho, 26 de dezembro de 2.023.

Elaboração:

FLAVIO CIOFFI JÚNIOR
Técnico de Controle Externo
Matrícula n. 178

Supervisão:

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Auditor de Controle Externo – Mat. 518
Coordenadora de Instruções Preliminares

ANEXO – RESULTADO DA ANÁLISE DA SELETIVIDADE

• **Resumo da Informação de Irregularidade:**

ID_ Informação	03426/23
Data Informação	20/12/2023
Categoria de Interessado	Externo
Interessado	SAFEGOV Sistemas e Consultoria Ltda
Descrição da Informação	Supostas ilegalidades no PE 063/CP/PMMS/23
Área	Administração
Nível de Prioridade Área Temática	Prioridade 2
Subárea	Localização de sistemas
Nível de Prioridade Subarea	#N/D
População Porte	Pequeno
IEGM/IEGE	C
Sicouv	0
Opine Aí	0,25
Nível IDH	Médio
Recorrência	0
Unidade Jurisdicionada	Prefeitura Municipal de Mirante da Serra/RO
Última Conta	Aprovação
Média de Irregularidades	Nº Irregularidades > Média
Data da Auditoria	02/02/2022
Tempo da Última Auditoria	1
Município/ Estado	Mirante da Serra
Gestor da UJ	Evaldo Duarte Antônio
CPF/CNPJ	***.514.272.**
Com Imputação de Débito/Multa	Sem Histórico
Exercício de Início do Fato	2023
Exercício de Fim do Fato	2024
Ocorrência do Fato	Em andamento
Valor Envolvido	R\$ 5.485.696,20
Impacto Orçamentário	11,4608%
Agravante	Sem indício
Data da análise	22/12/2023

• **Resumo da Avaliação RROMA**

	ID_Informação	03426/23
Relevância	Área (Temática)	3
	Subárea (Objeto)	0
	Categoria do Interessado	1
	População Porte	4
	IDH	3
	Ouvidoria	0
	Opine Aí	0
	IEGE/ IEGM	5
	Não Selecionado (Índice de Recorrência)	0
	Total Relevância	16
Risco	Última Conta	0
	Media de Irregularidades	4
	Tempo da Última Auditoria	2
	Gestor com Histórico de Multa ou Débito	0
	Agravante	0
	Total Risco	6
Materialidade	VRF - Valor de Recursos Fiscalizados	4
	Impacto Orçamentário (VRF/ Orçamento Ente)	10
	Sem VRF identificado	0
	Total Materialidade	14
Oportunidade	Data do Fato	15
Seletividade	Índice	51
	Qualificado	Realizar Análise GUT

• **Resumo da Avaliação GUT**

ID_Informação	03426/23
Gravidade	4
Urgência	4
Tendência	3
Resultado	48
Encaminhamento	Propor Ação de Controle

Em, 26 de Dezembro de 2023



FLÁVIO CIOFFI JUNIOR
Mat. 178
COORDENADOR ADJUNTO