



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0136/2024-GPGMPC

PROCESSO N. : 3418/23
ASSUNTO : Representação: possíveis irregularidades no edital do Pregão Eletrônico n. 143/2023, deflagrado pela Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé - RO.
UNIDADE : Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé - RO
RESPONSÁVEIS : Alcino Bilac Machado – Prefeito Municipal;
Alcino Bilac Machado Júnior – Secretário-Geral de Governo e Administração;
Maikk Negri - Pregoeiro
RELATOR : Conselheiro Paulo Curi Neto

Trata-se de **Representação**¹, com pedido de tutela inibitória, formulada por Edson Andrioli dos Santos (CPF ***.631.251-**), em face de supostas irregularidades no edital do Pregão Eletrônico n. 143/2023, deflagrado pela Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé, com o objetivo de contratar serviços de fornecimento de software integrado para gestão administrativa, tributária, orçamentária e financeira para atender ao Poder Executivo, Poder Legislativo e ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos da referida municipalidade².

Em síntese, o representante alegou a ocorrência das seguintes irregularidades:

1º) 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;

¹ ID 1510667.

² Processo administrativo n. 1806-1/2023 (ID 1511351).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- 2º) Descrição excessiva e irrelevante do objeto, em face de exigir que o sistema ofertado atenda 95% das necessidades da administração, em afronta ao art. 40, I da Lei n. 8.666/93 e art. 3º, II, da Lei n. 10.520/02;
- 3º) Prazo restritivo de 10 (dez) dias para comprovação das obrigações de que o objeto atende aos 95% das necessidades da administração;
- 4º) Exigência de condição de habilitação restritiva, em face da previsão de que os atestados de capacidade técnica serão aceitos se os serviços prestados forem idênticos ao do objeto da licitação em curso;
- 5º) Ausência de prazo de pagamento. Previsão de condição de pagamento ilegal, mediante a emissão de cheques em afronta art. 55, III da Lei n. 8.666/93. Ausência de índice de reajuste;
- 6º) Prazo contratual previsto – 90 dias – contrário à previsão do art. 57, caput, da Lei n. 8.666/93 que subscreve duração compatível com a dos créditos orçamentários;
- 7º) 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; e
- 8º) Ausência de prazo e cronograma para migração/implantação do sistema.

Em razão disso, requereu a concessão de tutela inibitória para o fim de suspender o certame e, no mérito, fosse considerado ilegal o edital de licitação, com pronúncia de nulidade.

No relatório de seletividade³, o Corpo Técnico concluiu e propôs pelo processamento do PAP como Representação, nos termos do art. 52-A, inciso VII, da Lei Complementar n. 154/1996 c/c o art. 82-A, VII, do Regimento Interno e, ainda, pela concessão da tutela de urgência requerida pelo representante.

Por intermédio da DM-0179/2023-GCJVA⁴, o Conselheiro Jailson Viana, plantonista, entendeu pelo processamento do feito como Representação e, ato seguinte, conheceu-a, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade. Na mesma oportunidade, deferiu o pedido de tutela inibitória com o propósito de determinar a manutenção da suspensão do certame até posterior decisão da Corte de Contas.

³ ID 1512150.

⁴ ID 1556877.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em seguida, Maikk Negri, Pregoeiro, e Alcino Bilac Machado, Prefeito Municipal, comunicaram a suspensão do Pregão Eletrônico n. 143/2023⁵.

Nesse ínterim, foi autuado na Corte de Contas o Processo n. 3411/23, que tratou de Representação acerca das mesmas incongruências objeto de análise destes autos, razão pela qual, na DM-0180/2023-GCJVA⁶, determinou-se o apensamento daquele feito ao presente processo, diante da ocorrência do instituto da conexão.

Feito o apensamento, os autos prosseguiram para a regular instrução, oportunidade na qual a equipe da CECEX-7 elaborou o relatório inicial⁷ e, após analisar as irregularidades noticiadas, definiu as responsabilidades e propugnou pela audiência de Alcino Bilac Machado, Prefeito, Alcino Bilac Machado Júnior, Secretário-Geral de Governo e Administração e Maikk Negri, Pregoeiro.

Na DM 0057/2024-GPCPN⁸, o Conselheiro Omar Pires Dias, em substituição regimental ao Conselheiro Paulo Curi Neto, em consonância com a manifestação técnica, determinou, dentre outras medidas, a audiência dos responsáveis, a fim de apresentarem justificativas em face das impropriedades delineadas pela Equipe de Instrução.

Regularmente citados⁹, os responsáveis manifestaram-se tempestivamente¹⁰, por meio dos Documentos n. 02371/24¹¹, 2591/24¹² e 2593/24¹³.

No relatório de análise de defesas¹⁴, a Unidade Técnica concluiu pela procedência parcial da representação, propondo pela declaração de ilegalidade do Pregão Eletrônico n. 143/2023, com pronúncia de nulidade e aplicação de multa aos responsáveis.

Assim, finalizada a instrução do feito, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação regimental.

É o relatório.

⁵ IDs 1512615 e 1512789.

⁶ Processo n. 3411/23 (ID 1512667).

⁷ ID 1552869.

⁸ ID 1556877.

⁹ IDs 1557145, 1557409 e 1560380.

¹⁰ ID 1570072.

¹¹ IDs 1562772 a 1562773;

¹² ID 1567105.

¹³ ID 1567115.

¹⁴ ID 1621088.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

1. DA ADMISSIBILIDADE

Em apertada síntese, constata-se que estão preenchidos os requisitos de admissibilidade para conhecimento do feito como Representação, na forma prevista no art. 52-A, inciso VII, da Lei Complementar n. 154/1996, bem como no art. 82-A, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, tal como assinalado na DM-0179/2023-GCJVA.

2. DO MÉRITO

2.1. Da atual situação do Pregão Eletrônico n. 143/2023

Conforme informações do Portal da Transparência¹⁵ da municipalidade, verifica-se que a Administração manteve a suspensão do certame em questão, por força do disposto no item III da Decisão Monocrática n. 179/2023-GCJVA¹⁶. Veja-se:

SEÇÃO - COMPRAS E SERVIÇOS	PROCESSO Nº 1806-1/2023	LICITAÇÃO SUSPensa	PREGÃO ELETRÔNICO	Pregão Eletrônico nº 143/2023	PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA QUALIFICADA PARA FORNECIMENTO DE SOLUÇÃO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA TRIBUTÁRIA, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA, CONFORME SOLICITADO NO MEMO. Nº 607/2023/SEGEAD E TERMO DE REFERÊNCIA EM ANEXO.	19/12/2023 às 09h00 horas (horário de Brasília).
----------------------------	-------------------------	--------------------	-------------------	-------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------

Assim, constata-se o cumprimento do disposto pela Corte de Contas por parte do Município de São Francisco do Guaporé.

2.2. Delimitação do escopo da análise

Conforme relatado, a representação noticia diversas irregularidades no edital do Pregão Eletrônico n. 143/2023, deflagrado pela Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé, relacionadas, em tese, à possível restrição da competitividade do certame.

Ressalta-se, de pronto, que, no relatório inicial¹⁷, o Corpo Técnico delimitou o escopo da análise e definiu a responsabilidade dos agentes em face das seguintes irregularidades:

¹⁵ <https://servicos-web.saofrancisco.ro.gov.br/trans/licitacao/tipo/SUSPENSA/> - Acesso em 03/09/2024.

¹⁶ **III – Deferir** o pedido de tutela antecipada, de caráter inibitório, *inaudita altera pars*, com o propósito de **determinar a manutenção da suspensão do prélio conduzido por meio do Edital de Pregão Eletrônico n. 143/2023 (processo administrativo n. 1806-1/2023), na fase que se encontra**, até posterior decisão desta Corte de Contas, visto que presentes os requisitos para a concessão, no caso, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

¹⁷ ID 1552869.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- 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;
- ii) descrição excessiva e irrelevante do objeto, em face de exigir que o sistema ofertado atenda 95% das necessidades da Administração;
- iii) prazo restritivo de 10 (dez) dias para comprovação das obrigações de que o objeto atende aos 95% das necessidades da Administração;
- iv) exigência de condição de habilitação restritiva, diante da previsão de que os atestados de capacidade técnica sejam de serviços prestados idênticos ao do objeto da licitação; e
- v) exigência de equipe técnica sem especificar os critérios que serão aceitos.

Por meio da Decisão Monocrática n. 57/2024-GCPCN, os responsáveis Alcino Bilac Machado, Prefeito Municipal, Alcino Bilac Machado Júnior, Secretário-Geral de Governo e Administração e Maikk Negri, Pregoeiro, foram chamados em audiência e apresentaram esclarecimentos que, após análise da equipe da CECEX-7, passam pelo crivo do Ministério Público de Contas.

2.3. Dos esclarecimentos prestados por Maikk Negri, Pregoeiro

Conforme disposto na DM n. 57/2024-GCPCN, o responsável foi chamado em audiência em face das irregularidades delineadas no relatório de ID 1552869, a saber:

De responsabilidade do senhor Maikk Negri - CPF n. *.923.552-**, pregoeiro, por elaborar e assinar edital contendo exigências ilegais e restritivas à competitividade, quais sejam:**

- a. Fixar prazo restritivo de 10 (dez) dias para comprovação das obrigações de que o objeto atende aos 95% das necessidades da administração, em infringência ao artigo 3º, § 1º, inciso I da Lei 8.666/93;
- b. Exigir condição de habilitação restritiva, em face da previsão de que os atestados de capacidade técnica serão aceitos se os serviços prestados forem idênticos ao do objeto da licitação em curso, em infringência ao artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal e os artigos 3º, § 1º, inciso I e 30, § 5º, da Lei 8.666/93;
- c. Exigir equipe técnica sem especificar os critérios a serem aceitos, em infringência ao § 1º do art. 44 da Lei 8666/93.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

No tocante ao **prazo restritivo de 10 (dez) dias** para comprovação das obrigações de que o objeto atende aos 95% das necessidades da Administração (**item a**), o responsável aduziu¹⁸, resumidamente, que as atribuições do pregoeiro encontram-se descritas nas Leis n. 10.520/2022 e n. 10.024/2019. Com base nisso, asseverou que a responsabilidade por elaborar o termo de referência não é do pregoeiro, tampouco da comissão de licitação, pois estes deverão conduzir a fase externa do processo licitatório, iniciada após a publicação do edital.

Em análise à irregularidade, o Corpo Técnico consignou a ausência de nexo de causalidade entre a conduta de Maikk Negri, Pregoeiro, concernente à condução da demonstração dos serviços pela empresa vencedora e o resultado lesivo de imposição de cláusula potencialmente restritiva ao caráter competitivo da licitação, vez que não teria sido o responsável pela elaboração do termo de referência.

No ponto, assiste razão à Unidade Instrutiva.

Conforme disposto no relatório inicial¹⁹, a condicionante restritiva objeto de análise encontra-se disposta nos seguintes itens do termo de referência: **a)** critérios de aceitação e amostra do sistema²⁰; e **b)** modalidade de licitação e critério de julgamento²¹. Veja-se:

CRITÉRIOS DE ACEITAÇÃO E AMOSTRA DO SISTEMA:

A fiscalização da Migração, Implantação e Treinamento pertinentes ao objeto do edital ficará a cargo da Comissão Especial de Avaliação e Recebimento – (CEAR), a ser nomeada por este Poder Executivo, após encerrada a fase de lances no certame.

Para aceitação dos módulos (software) serão feitos testes de aceitação a serem executados pelo licitante que será avaliado pela CEAR. Os testes de aceitação são aqueles em que o usuário final experimenta, pela última vez, a solução antes da mesma entrar em produção.

Para ser considerada classificada a empresa deverá atingir, pelo menos, 95% dos pontos em todos os módulos, ou seja, atingir 95% de cada módulo da tabela I da Planilha de Pontuação Técnica – **Anexo I-c**. Sendo que cada usuário deve acompanhar a execução apenas de operações pertinentes às suas funções.

Não serão considerados erros de operação os erros de ortografia, layout de interface, layout de relatórios e consultas, porém, nesses casos, o aceite será dado com ressalva, estipulando-se prazos para correção ou ajuste.

Após definir a licitante classificada com menor lance, a mesma deverá no prazo de 10 (dez) dias úteis apresentar o sistema para demonstração na Prefeitura, assim entende-se que deverá ser analisado todos os quesitos do Anexo I do Termo de Referência a serem contratados, por Comissão designada pela a Administração. A análise poderá ter erro de até 5% (cinco por cento) do total dos quesitos do Anexo I-c do Termo de Referência.

- A forma de análise será de que o sistema atende ou não o pedido pela Administração, sendo que cada item será descrito de = atende (1 = Ponto) e não atende (0 = Pontos).

¹⁸ Documento n. 02371/24 (IDs 1562772 e 1562773).

¹⁹ ID 1552869.

²⁰ Fl. 24 (ID 1511348).

²¹ Fl. 25 (ID 1511348).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

MODALIDADE DE LICITAÇÃO E CRITÉRIO DE JULGAMENTO:

A modalidade de licitação a ser utilizada deverá ser pregão eletrônico, e critério de julgamento será pelo menor preço global. Não serão aceitas propostas parciais, ou seja, só serão aceitas as propostas de empresas que se propuserem a realização integral dos serviços.

Para a análise do processo licitatório deverá ser levado em consideração a apresentação da documentação de habilitação jurídica; qualificação técnica (atestado de capacidade técnica); qualificação econômico financeira; regularidade fiscal e trabalhista e outros documentos exigidos no edital.

Demonstração da funcionalidade de cada módulo, de acordo com o Anexo I-b do Termo de Referência, vez que o objeto só será adjudicado após a demonstração e comprovação da funcionalidade do sistema pela Comissão Especial de Avaliação e Recebimento – (CEAR).

Para a demonstração da amostra de funcionalidade a Comissão Especial de Avaliação e Recebimento – (CEAR) a vencedora terá o prazo máximo de 10 (dez) dias úteis após a fase de classificação.

Para a análise da amostra, a CEAR será auxiliada por servidores da Prefeitura e demais entidades participantes, que irá considerar as especificações previstas no Anexo I-b do Termo de Referência.

Caso seja demonstrada a funcionalidade adequada, com percentual abaixo de 95% (noventa e cinco por cento) em cada módulo a CEAR encaminhará o parecer para o Setor de Licitações para desclassificação da referida proposta, e convocação da segunda para demonstração, nos mesmos termos, e assim sucessivamente até que seja declarada a licitante vencedora.

Ademais, em que pese não constar assinatura no termo de referência, nota-se o nome de Alcino Bilac Machado Júnior, Secretário-Geral de Governo e Administração, como responsável por firmá-lo²².

Assim, infere-se que a exigência de prazo restritivo de 10 (dez) dias para comprovação das obrigações de que o objeto atende aos 95% das necessidades da Administração encontra-se disposta no termo de referência, que, a toda evidência, foi elaborado por Alcino Bilac Machado Júnior, Secretário-Geral de Governo e Administração, durante a fase interna da licitação.

Por sua vez, nota-se que Alcino Bilac Machado Júnior não foi chamado em audiência em face da referida irregularidade, todavia, em sintonia com a Coordenadoria Especializada, deixa-se de propor pela reabertura de prazo para o contraditório, conforme os argumentos já dispostos no relatório de ID 1621088:

Por fim, considerando o avançado estágio processual e sopesando os princípios da racionalidade administrativa, economicidade, eficiência e razoável duração do processo, deixa-se de propor a reabertura do contraditório para chamamento em audiência do Sr. Alcino Bilac Machado Júnior, por ter elaborado termo de referência contendo a irregularidade a ora analisada.

61. Ademais, este responsável já está sendo responsabilizado por outras irregularidades contidas no termo de referência, conforme análise empreendida nos itens anteriores deste relatório, entendendo este corpo técnico que a aplicação de multa em relação a estas é suficiente para atingir o objetivo desta fiscalização.

²² Fl. 32 (ID 1511348).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Desse modo, convergindo com a manifestação técnica, o Ministério Público de Contas entende pela insuficiência de elementos nos autos para asseverar que Maikk Negri, Pregoeiro, tenha participado da elaboração da cláusula disposta no termo de referência, relativa ao prazo restritivo de 10 (dez) dias para comprovação das obrigações de que o objeto atende aos 95% das necessidades da Administração (**item a**), razão pela qual pugna-se pelo afastamento da responsabilidade do agente público.

Relativamente à **condição de habilitação restritiva** atinente à previsão de que os atestados de capacidade técnica serão aceitos se os serviços prestados forem idênticos ao do objeto da licitação em curso (**item b**), o responsável salientou, em síntese, que: *i*) os prazos de publicação foram devidamente cumpridos; *ii*) não houve pedido de esclarecimento a fim de que fossem sanadas dúvidas relacionadas ao edital; *iii*) duas empresas participaram da licitação, informando que houve vantagem econômica para a Administração; e *iv*) houve parecer jurídico aprovando a minuta do edital sem registro de apontamento ou sugestão quanto ao atestado de capacidade técnica.

No tocante, o Corpo Técnico entendeu, novamente, pelo afastamento da responsabilidade de Maikk Negri, Pregoeiro, porquanto ausente o nexo de causalidade entre a conduta praticada pelo agente, concernente à condução da sessão pública do Pregão Eletrônico n. 143/2023, e o resultado lesivo de imposição de cláusula potencialmente restritiva ao caráter competitivo da licitação, vez que o responsável não possuiria atribuição para elaborar o termo de referência.

Em análise ao edital do PE n. 143/2023, verifica-se que as condições de habilitação encontram-se dispostas nos itens 9.14 a 9.23²³ do instrumento convocatório, no qual consta, ao final, o nome de Maikk Negri, Pregoeiro, como responsável por sua elaboração sem, contudo, registro de assinatura²⁴.

Todavia, a exigência de que os atestados de capacidade técnica comprovem a execução de serviço igual ao objeto licitado, irregularidade objeto desta análise, encontra-se disciplinada no Anexo II do termo de referência, conforme constatou a Unidade Instrutiva no relatório inicial²⁵:

²³ Fl. 06 e 07 (ID 1621088).

²⁴ Fl. 9 (ID 1511348).

²⁵ Fl. 11 (ID 1552869).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Como bem asseverado por este corpo técnico quando da análise de seletividade (ID 1512150, pag. 16), o edital disponibilizado no portal da transparência do município (ID 1511348, págs. 1-9) não possui o citado item 18.7. Sendo que as condições de habilitação estão previstas nos itens 9.14 a 9.23 do edital (ID 1511348, págs. 6-7), que não preveem condição narrada.

Contudo, **verificamos que provável cláusula restritiva se encontra presente no Anexo II do termo de referência, item 1 da qualificação técnica** (ID 1511348, p. 141), vejamos.

Figura 6: Recorte extraído do Anexo II do termo de referência do PE n. 143/2023

QUALIFICAÇÃO TÉCNICA	
01	Comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente com o objeto desta licitação, consistente na apresentação de, no mínimo, 01 (um) atestado de capacidade técnica em nome da empresa, fornecido (s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, que comprove (m) que a licitante executou serviços de característica igual ao objeto licitado.

Fonte: ID 1511348, p. 141.

(Negritou-se)

Como visto na apreciação da irregularidade anterior, Alcino Bilac Machado Júnior foi o responsável por elaborar o termo de referência no qual encontram-se inseridas as condições de habilitação restritivas à competitividade.

Nessa linha, ainda que Maikk Negri, Pregoeiro, tenha constado como responsável por elaborar o edital, não se verifica nos autos elementos para atestar a sua participação na elaboração do termo de referência, tampouco para legitimar eventual atribuição para modificar as disposições firmadas no referido documento.

Ademais, em análise à ata²⁶ de realização do PE n. 143/2023, nota-se que o certame foi suspenso pelo pregoeiro antes do julgamento “*para avaliação do sistema através da comissão avaliadora*”, conforme registro na plataforma Licitanet, abaixo colacionado:

02/04/2024, 11:45

LICITANET - ATA DE REALIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

Usuário	Data/Hora	Mensagem
Sistema	19/12/2023 09:40:19	Sr(s). Fornecedor(es), o Processo nº 143/2023 foi SUSPENSO . Motivo: Conforme o anexo II do edital na qualificação técnica item 2, será suspensa a sessão pelo período de 10 dias úteis para avaliação do sistema através da comissão avaliadora.. A REABERTURA será no dia 08/01/2024 12:00 (horário de Brasília), para continuação do certame. Sintam-se todos desde já NOTIFICADOS.

²⁶ ID 1512078 e 1552403.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Todavia, conforme pontuou o Corpo Técnico, não há evidências de que o pregoeiro, no âmbito da suspensão, exigiu das licitantes a apresentação de atestados que comprovassem a execução de serviço igual ao objeto licitado.

Nesse sentido, em sintonia com o Corpo Técnico no relatório de ID 1621088, entende-se pelo afastamento da responsabilidade de Maikk Negri, Pregoeiro, no que tange à irregularidade relacionada à condição de habilitação restritiva (item b), ante a ausência de nexo de causalidade entre a conduta, concernente à condução da sessão pública do PE n. 143/2023, e o resultado lesivo de imposição de cláusula potencialmente restritiva ao caráter competitivo da licitação, conforme fundamentado.

Por sua vez, reitera-se o entendimento de não propor a reabertura do contraditório para chamar em audiência Alcino Bilac Machado Júnior, Secretário-Geral de Governo e Administração, subscritor do termo de referência, considerando o atual estágio processual e as demais razões evidenciadas anteriormente.

Prosseguindo, quanto à irregularidade referente à **exigência de equipe técnica sem especificar os critérios a serem aceitos (item c)**, o responsável salientou, em resumo, que:

- i)* não faz parte das atribuições do pregoeiro executar tarefas da fase preparatória da licitação;
- ii)* destacou o posicionamento do TCU nos Acórdãos n. 2389/2003, 3381/2013 e 3213/2019, no sentido da impossibilidade de responsabilizar o pregoeiro por irregularidade em edital de licitação, já que sua elaboração não se insere no rol de competências que lhe foram legalmente atribuídas; e
- iii)* informou que o princípio da economicidade e a competitividade do certame não foram prejudicados, pois houve participação e lances na disputa.

Após analisar a defesa do responsável, a Unidade Instrutiva entendeu que os argumentos não foram suficientes para elidir a impropriedade, razão porque propugnou pela responsabilização de Maikk Negri e aplicação de multa.

Pois bem. A averiguação feita pelo Corpo Técnico no sentido de demonstrar a procedência da irregularidade apontada na representação fora pormenorizada no relatório de ID 1552869 e, novamente, delineada no relatório de ID 1621088, na oportunidade de apreciação da justificativa do responsável.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Sobre o tema, pela validade ao deslinde do feito, cita-se a análise técnica²⁷:

104. Assim, **no que concerne à ausência de critérios relativos à equipe técnica que prestará os serviços**, verificamos que **o edital de fato é silente**, todavia, há previsão genérica no termo de referência de que o contratado deverá “ter pessoal tecnicamente habilitado, capacitado para as atividades objeto deste Termo de Referência [...]” (ID 1511348, p. 30).

105. O art. 37, XXI da Constituição Federal assenta que as exigências de qualificação técnica e econômica somente podem ser exigidas quando indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações do contratado, o que, a *contrariu sensu*, é obrigatória quando o objeto exigir conhecimento técnico para sua execução.

106. Sabe-se que a administração pode exigir da licitante a indicação e a qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos, especialmente no caso de obras e serviços, a “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” (art. 30, §1º, I, da Lei 8666/93).

107. Ocorre que, **a comprovação de qualificação técnica visa garantir à administração pública, que a empresa a ser contratada conte com aptidão para o bom desempenho das atividades objeto da licitação** que, no caso concreto, são os serviços técnicos de implantação, migração, treinamento, acompanhamento e manutenção de sistema integrado de gestão administrativa (software).

108. Tais serviços, por sua própria natureza, **requerem expertise condizente com as exigências técnicas do objeto, sendo essencial para garantir a execução do futuro contrato a definição da qualificação técnica mínima da equipe que prestará os serviços.**

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

[...]

111. Diante disso, é forçoso reconhecer que **a ausência em esboço põe em risco a execução do futuro contrato e interfere na formulação das propostas pelos interessados** que podem ofertar valores muito destoantes – tanto para mais, quanto para menos – em face da falta de definição da qualificação técnica dos profissionais que executarão o futuro contrato, dificultando a participação de interessados no certame.

112. Além disso, **a omissão acaba por permitir eventuais direcionamentos** ao deixar a encargo da Comissão Avaliadora avaliação subjetiva acerca da aceitação ou não da qualificação dos profissionais indicados pela licitante. (Negritou-se)

Nessa linha, o Ministério Público de Contas aquiesce com os argumentos delineados pelo Corpo Técnico no sentido da manutenção da responsabilidade de Maikk Negri, Pregoeiro, no que toca à exigência de equipe técnica sem especificar os critérios a serem aceitos (item c)

²⁷ ID 1552869



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

e, na oportunidade, faz acréscimos pontuais acerca da irregularidade em apreciação e os argumentos apresentados pelo agente.

A defesa do responsável sustenta-se, na essência, no afastamento da responsabilidade em razão do princípio da segregação de funções, vez que incabível ao pregoeiro executar tarefas da fase preparatória da licitação (fase interna), porquanto responsável pela condução do certame (fase externa).

No que diz respeito ao Pregoeiro, em que pese o Decreto n. 10.024/19²⁸ e a Lei 10.520/22²⁹, vigentes à época do Pregão Eletrônico n. 143/2023, não elencarem, dentre suas atribuições, a elaboração de editais, nota-se que, no presente caso, foi ele quem o elaborou, vez que consta o seu nome no documento, ainda que sem a assinatura³⁰.

Ademais, o pregoeiro também foi o responsável pela publicação do instrumento convocatório, conforme informações dispostas no Portal da Transparência da Prefeitura de São Francisco do Guaporé³¹.

De fato, o pregoeiro é o agente responsável pelo processamento da licitação, incumbindo-lhe a tarefa de classificar as propostas, habilitar o licitante a ser contratado e adjudicar-lhe o objeto, dentre outras providências que se mostrarem necessárias diante das peculiaridades do certame no âmbito da fase externa.

No que toca à responsabilidade do pregoeiro, cita-se a doutrina de Niebuhr³²:

A responsabilidade do agente de contratação, do pregoeiro e da comissão de contratação é reflexo de suas atribuições. Eles são responsáveis por aquilo que fazem (comportamento comissivo) ou pelo que deixam de fazer (comportamento omissivo) diante das competências que lhes foram acometidas. Não devem, por via de consequência, ser responsabilizados por atos ou fatos estranhos às suas atribuições, salvo se atuarem com desvio de função.

²⁸ Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

²⁹ Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

³⁰ Fl. 09 (ID 1511348).

³¹ http://transparencia.saofrancisco.ro.gov.br/media/arquivos/attachments/AVISO_DE_EDITAL_P.E._143-2023_SERVICO_FORNENCIMENTO_DE_SOFTWARE_-_SEGEAD.pdf - Acesso em 05/09/2024.

³² Niebuhr, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 566.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Não obstante, a rigor, ser dever do pregoeiro atuar na fase externa do certame, a qual se inicia com a abertura da sessão de licitação, observa-se que, no caso em exame, **o agente atuou na elaboração do edital**, assim como foi responsável por sua publicação, razão a justificar a sua responsabilização no que concerne à ausência de critérios relativos à equipe técnica que prestará os serviços, em infringência ao § 1º do art. 44 da Lei 8666/93.

Com efeito, a comprovação da qualificação técnico-profissional, ainda mais em serviços cuja natureza requerem expertise condizente com as exigências técnicas do objeto - no caso concreto, serviços técnicos de implantação, migração, treinamento, acompanhamento e manutenção de sistema integrado de gestão administrativa (*software*) - constitui elemento essencial para garantir a futura execução do contrato.

Conforme pontuou o Corpo Técnico, o edital ficou silente no que toca ao referido critério, registrando apenas uma previsão genérica no termo de referência, no sentido de que o contratado deverá “*ter pessoal tecnicamente habilitado, capacitado para as atividades objeto deste Termo de Referência*”³³. Veja-se:

EQUIPE TÉCNICA:

A contratada, para efeito de atendimento aos serviços objeto deste Termo, deverá ter pessoal tecnicamente habilitado, capacitado para as atividades objeto deste Termo de Referência. Essa exigência é necessária em virtude da complexidade da matéria (administração pública), de fato, pois, como exemplo podemos elencar o fato de a contabilidade aplicada ao setor público ser um dos ramos que vem sofrendo maiores mudanças nos últimos tempos em função do MCASP (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público), e, da convergência as normas internacionais. Assim é importante que a equipe de suporte compreenda exatamente, e com certa facilidade, o que a equipe técnica da contratante venha a demandar.

Nota-se, portanto, que, ante a ausência de previsão no edital, o termo de referência deixou à cargo da própria contratada a apresentação de especialistas que julgar capazes de atender à demanda, conduta a colocar em risco a boa execução contratual e, por consequência, o interesse público, possibilitando eventuais direcionamentos ante a ausência de critérios, de modo expresso, relativos à equipe técnica que prestará os serviços.

Tendo em vista que o pregoeiro foi o responsável pela elaboração do edital, deveria atentar às exigências naturalmente perceptíveis, como a do caso em tela, haja vista o conhecimento e o discernimento que a função exige. Nesse sentido:

³³ Fl. 30 (ID 1511348).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

O pregoeiro não pode ser responsabilizado por irregularidade em edital de licitação, já que sua elaboração não se insere no rol de competências que lhe foram legalmente atribuídas.

No entanto, **imputa-se responsabilidade a pregoeiro, quando contribui com a prática de atos omissivos e comissivos, na condução de certame cujo edital contenha cláusulas sabidamente em desacordo com as leis de licitações públicas**, porque compete ao pregoeiro, na condição de servidor público, caso tenha ciência de manifesta ilegalidade, recusar-se ao cumprimento do edital e representar à autoridade superior (art. 116, incisos IV, VI e XII e parágrafo único, da Lei 8.112/90). (TCU – Acórdão n. 1729/15 - 1ª Câmara)

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. FUNGIBILIDADE. ADMISSÃO COMO PEDIDO DE REEXAME. PRELIMINAR DE NULIDADE DA NOTIFICAÇÃO DO JULGAMENTO DO PROCESSO. ATENÇÃO À REGRA DOS ARTS. 22, IV, E 29 IV, DA LC 154/1996. REJEIÇÃO. OMISSÃO QUANTO À UTILIZAÇÃO DE PREGÃO PRESENCIAL SEM JUSTIFICATIVAS BASTANTES. RESPONSABILIDADE DO PREGOEIRO. NÃO PROVIMENTO DO RECURSO.

1. Considerando a regra estabelecida pelos arts. 22, IV, e 29, IV, da Lei Complementar n. 154/1996, a notificação do julgamento do processo e o prazo para interposição de recursos dão-se pela publicação da decisão no diário oficial eletrônico deste Tribunal de Contas.

2. **As atribuições do pregoeiro não se limitam à mera operacionalização do certame, especialmente se configurada irregularidade na fase interna da licitação com potencial de inquinar todo o procedimento**, a exemplo da preterição do pregão presencial quando inexistentes ou insuficientes as justificativas quanto à escolha da modalidade, objeto de orientação deste Tribunal de Contas em jurisprudência remansosa.

3. Não provimento do recurso. (Recurso de Reconsideração. Processo n. 00007/15. Relator: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello. 14ª Sessão do Pleno. Data: 18/08/2016).

Assim, a responsabilização do pregoeiro, neste caso, decorre da ausência de juízo de criticidade e cautela na elaboração do edital, expertise atrelada ao cargo ocupado, configurando-se erro grosseiro, vez que sua conduta omissiva, distancia-se daquela que era esperada, qual seja, diligente e atenta.

Pelas razões expostas, o Ministério Público de Contas, em sintonia com a derradeira manifestação técnica, entende pela responsabilização de Maikk Negri, Pregoeiro, ante a elaboração de edital sem especificar os critérios aceitos para fins de habilitação técnico-profissional (item c), em infringência ao § 1º do art. 44 da Lei 8666/93.

2.4. Dos esclarecimentos prestados por Alcino Bilac Machado Júnior e Alcino Bilac Machado

Conforme disposto na DM n. 57/2024-GCPCN, os responsáveis foram chamados em audiência em face das irregularidades delineadas no relatório de ID 1552869, a saber:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

De responsabilidade do senhor Alcino Bilac Machado Júnior – CPF n. *.478.312-**, Secretário Geral de Governo e Administração, por:**

a. Solicitar a contratação, elaborar termo de referência e eleger a solução sem a demonstração de sua vantajosidade por meio da realização de estudo de viabilidade técnica e econômica, além da ausência de disponibilização de todos os elementos e informações necessários para que os interessados pudessem elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação, em infringência ao art. 6º, IX e 47 da Lei n. 8.666/96 e ao art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/02.

b. Solicitar a contratação e elaborar termo de referência com excessiva caracterização do objeto, violando o art. 3º, inciso II, da Lei n. 10.520/2002 c/c Súmula 177 do TCU e aos princípios da isonomia e da competitividade.

Nas mesmas infringências incorre o senhor Alcino Bilac Machado – CPF n. *.759.706-**, prefeito de São Francisco do Guaporé, por autorizar a contratação e aprovar o termo de referência nos moldes acima descritos.**

Os esclarecimentos foram prestados por meio dos Documentos n. 2593/24³⁴ e 2591/24³⁵, os quais, não obstante protocolados de modo individualizado, apresentam o mesmo teor, razão pela qual serão analisados conjuntamente.

Assim, em suas arguições, os responsáveis alegaram, em síntese, que:

i) quanto ao “**item a**”, os responsáveis informaram que a Secretaria-Geral de Governo e Administração elaborará novo estudo técnico preliminar, mapa de risco, termo de referência, edital e minuta de contrato baseados na Lei nº 14.133/2021, e submeterá à análise do Tribunal de Contas para posterior publicação;

ii) no que tange ao “**item b**” assentaram que, por se tratar de uma contratação complexa, houve a necessidade de especificação detalhada de todos os itens dos diversos módulos do software objeto da contratação, informando que será elaborado um novo termo de referência com aspectos mais sucintos e específicos para atender à legislação.

Ao confrontar os argumentos apresentados pelos responsáveis, a Unidade Instrutiva delineou sua análise sob os seguintes aspectos:

1. No que toca à descrição deficiente do objeto em face da ausência de estudos/projetos³⁶, o Corpo Técnico salientou, em resumo, que as justificativas não foram suficientes para afastar a irregularidade, haja vista que as condutas dos agentes conduziram à abertura do PE n. 143/2023 sem a demonstração da vantajosidade da solução tecnológica eleita,

³⁴ ID 1567115.

³⁵ ID 1567105.

³⁶ Item 3.2 do relatório de ID 1621088.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

por meio da elaboração de estudo de viabilidade técnica e econômica, além da ausência de disponibilização de todos os elementos e informações necessários para que os interessados pudessem elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação, em infringência ao art. 6º, IX e 47 da Lei n. 8.666/96 e ao art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/02.

2. Quanto à descrição excessiva e irrelevante do objeto, em virtude da exigência de que o sistema ofertado atenda a 95% das necessidades da Administração, a Unidade Instrutiva entendeu pela permanência da irregularidade, vez que as condutas dos agentes conduziram à abertura do PE n. 143/2023 sem a demonstração dos requisitos e especificações necessários ao atendimento das demandas da administração pública, por meio da elaboração de estudo técnico prévio, o que levou à adoção de especificações e exigências excessivas relativas ao objeto, em 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.

Relativamente à **ausência de demonstração da vantajosidade e demais informações necessárias à elaboração de proposta de preços pelos interessados** (item a), observa-se que os responsáveis limitaram-se a informar que seria elaborado novo termo de referência e demais documentos necessários à licitação, sem, contudo, adentrar ao mérito da irregularidade.

Em exame às peças integrantes do Processo Administrativo n. 1806-1/2023 constantes nos presentes autos³⁷, bem como às informações disponíveis no Portal da Transparência³⁸ do Município, nota-se a ausência de estudos técnicos preliminares que, de fato, assegurassem a viabilidade técnica e avaliação dos custos da pretensa contratação.

Nesse sentido, o Corpo Técnico destacou, no relatório inicial³⁹, as seguintes constatações:

Malgrado presente a justificativa da contratação, não se visualiza dos autos que a eleição pela locação do sistema está ancorada em estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e a avaliação dos custos, de que menciona a Lei Licitações, no art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/96213, e a Lei do Pregão, em seu art. 3º, inciso III, que preconizam que as licitações deverão ser realizadas alicerçadas em um planejamento suficientemente adequado.

Como se sabe, a elaboração de estudos técnicos preliminares constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar) e tem como objetivo assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como embasar o termo de

³⁷ ID 1511351.

³⁸ <https://servicos-web.saofrancisco.ro.gov.br/trans/processos/listar/772B808345/> - Acesso em 05/09/2024.

³⁹ Fls. 04 e 05 (ID 1552829).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável.

No caso em apreço, não se visualiza a motivação que sustente a opção pela locação, diante de outras alternativas do mercado, a saber: compra, locação ou aquisição de software livre ou de domínio público, mas tão somente informações genéricas, sem qualquer comparativo entre os custos envolvidos das soluções possíveis a atender o ente jurisdicionado.

Ressalta-se que a informação mostra-se essencial, principalmente em razão de que o objeto visa atender não apenas ao Poder Executivo Municipal, mas também ao Poder Executivo, Legislativo, Fundos, Fundações e Autarquias, conforme elencado na descrição do produto a ser contratado, disposta no documento de autorização para abertura do Processo Administrativo n.1806-1/2023⁴⁰. Veja-se:

ITEM	DESCRIÇÃO DO PRODUTO	QUANT	UNID	TOTAL
01	Contratação de empresa qualificada para fornecimento de solução de Gestão Administrativa, Tributária, Orçamentária e Financeira para o Município de São Francisco do Guaporé, poder Executivo, Legislativo, Fundos, Fundações e Autarquias na modalidade licença de uso e prestação de serviços de implantação, treinamento, manutenções corretivas, evolutivas e adaptativas, assim como serviço de assessoria à Administração Municipal nas áreas de tecnologia da informação, recursos humanos, gestão tributária, contábil, tesouraria e orçamentária. Prestação de Contas, Controle de Custos, Protocolo web + Assinatura Digita A1 e A3 + Cloud, Patrimônio, Tributos, Contribuintes, Alvara Online, Cemitério, ISSQN, Compras e Licitações, Frotas e Combustível Web, Saúde, Portal de Transparência, Obras e Datacenter.	12	Meses	12

Com efeito, a obrigatoriedade de realização dos estudos técnicos preliminares como insumo para elaboração de projeto básico ou termo de referência está positivada no inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993, aplicável à época da deflagração do processo licitatório.

Ademais, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia possui entendimento firmado sobre essa questão, como se pode observar do Acórdão AC2-TC 00396/22, proferido no Processo n. 00774/21, datado de 28/11/2022, no seguinte sentido:

EMENTA: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. MATERIALIZAÇÃO DE IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CLÁUSULAS DISSONANTES. CONDIÇÕES RESTRITIVAS. FALTA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS. SUBSISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES. MULTA PECUNIÁRIA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

⁴⁰ Fl. 02 (ID 1511351).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

1. Representação em face de edital de licitação que, em juízo perfunctório, verificam-se possíveis irregularidades consubstanciadas na existência de cláusulas dissonantes, de condições restritivas e da falta de critérios objetivos para avaliar as qualificações dos competidores, bem como as suas propostas comerciais.
2. **Materialização de diversos erros grosseiros, em especial quanto à (i) desproporcionalidade do prazo para a comprovação da propriedade dos maquinários e equipamentos; (ii) ausência de demonstração da vantajosidade da contratação; (iii) ausência de comprovação da adequação do quantitativo estimado, e (iv) proposta vencedora em desacordo com as especificações técnicas do edital, possuem o condão de comprometer a lisura do certame em epígrafe, em vulneração ao princípio da eficiência, disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, bem como ao disposto na Lei n. 8.666, de 1993, e demais legislações correlatas (Lei n. 10.520, de 2002; o art. 9º, §§ 1º e 2º, do Decreto Estadual n. 12.205, de 2006; o art. 10, inciso III, do Decreto Estadual n. 18.340, de 2013;**
3. Ilegalidade do Edital, da Ata de Registro de Preços e dos Contratos derivados, sem declaração de nulidade, em razão das irregularidades formais insanáveis, materializadas no aludido certame;
4. Aplicação de multa aos agentes públicos responsáveis;
5. Determinações e recomendações. (Negritou-se)

Não é de agora que se difunde a necessidade de que as contratações públicas sejam devidamente planejadas, preceito esse tão importante que a nova lei de licitações (Lei n. 14.133/21) contemplou, em seu art. 5º, o princípio do planejamento, o qual decorre do princípio da eficiência, já há muito tempo presente no ordenamento jurídico. Veja-se:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, **da eficiência**, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, **do planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (Destacou-se)

Assim, a ausência dos estudos preliminares reflete o planejamento deficiente da contratação. Por sua vez, detectar a ausência dos estudos técnicos preliminares prescinde de conhecimento técnico do objeto, vez que não se está a exigir que se opine sobre aspectos técnicos da contratação, mas identificar a inexistência de estudos acerca dessas necessidades, razão pela qual deve ser mantida a responsabilidade de Alcino Bilac Machado Júnior em face da irregularidade em questão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Relativamente a Alcino Bilac, Prefeito Municipal, constata-se que foi o responsável por autorizar⁴¹ a abertura do processo administrativo, contudo, não se evidencia no feito que tenha aprovado o termo de referência, vez que no referido documento consta apenas o nome de Alcino Bilac Machado Júnior, Secretário-Geral de Governo e Administração.

Ademais, em análise aos documentos constantes no Processo Administrativo n. 1806-1/2023, disponíveis no Portal da Transparência do Município, verifica-se que Alcino Bilac Machado Júnior foi o único responsável pelos atos relacionados ao termo de referência.

Tal fato pode ser melhor constatado por meio de tabela elucidativa, elaborada pela assessoria ministerial em consulta às informações disponíveis no Portal da Transparência da municipalidade:

Documento	Autoria	Observação
Memo. n. 607/2023/SEGEAD (Fl. 02 – ID 1511351)	Alcino Bilac Machado Júnior, Secretário-Geral de Governo e Administração	Solicita abertura de processo para contratação de empresa qualificada para fornecimento de solução de gestão administrativa, tributária, orçamentária e financeira para o Município de São Francisco do Guaporé
Termo de Referência (Fls. 3 a 25 – ID 1511351)	Alcino Bilac Machado Júnior, Secretário-Geral de Governo e Administração	Documento apócrifo.
Memo. n. 655/2023/SEGEAD ⁴²	Alcino Bilac Machado Júnior, Secretário-Geral de Governo e Administração	Indicação de ficha orçamentária para custeio de despesas de contratação sistemas SIAFIC. No mesmo documento consta a autorização de Alcino Bilac Machado, Prefeito.
Memorando n. 673/SEGEAD/2023 ⁴³	Alcino Bilac Machado Júnior, Secretário-Geral de Governo e Administração	Republicação do Termo de Referência
Termo de Referência ⁴⁴	Alcino Bilac Machado Júnior, Secretário-Geral de Governo e Administração	Documento apócrifo.

⁴¹ Fl. 02 (ID 1511351).

⁴² http://transparencia.saofrancisco.ro.gov.br/media/arquivos/attachments/PROCESSO_LICITATORIO_1806-1.pdf (Fl. 08) – Acesso em 05/09/2024.

⁴³ http://transparencia.saofrancisco.ro.gov.br/media/arquivos/attachments/PROCESSO_LICITATORIO_1806-1.pdf (Fl. 16) – Acesso em 05/09/2024.

⁴⁴ http://transparencia.saofrancisco.ro.gov.br/media/arquivos/attachments/PROCESSO_LICITATORIO_1806-1.pdf (Fl. 17 a 39) – Acesso em 05/09/2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Nesse sentido, entende-se pela permanência da irregularidade apenas em face de Alcino Bilac Machado Júnior, Secretário-Geral de Governo e Administração, porquanto diretamente responsável pelo termo de referência e, desse modo, pelas irregularidades nele identificadas.

Quanto à impropriedade relacionada à **excessiva caracterização do objeto** (item b), não obstante os responsáveis alegarem que as especificações detalhadas ocorreram por se tratar de uma contratação complexa, é importante salientar que o art. 3º da Lei n. 10.520/02 disciplina, relativamente à definição do objeto que *“deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.”*

Infere-se do normativo legal que a descrição do objeto deve ser de tal forma a permitir que o licitante compreenda o que a Administração pretende adquirir, sem que contenha especificação excessiva ao ponto de limitar a competição.

No caso em tela, observa-se que o objeto da contratação encontra-se descrito no item 2 do Termo de Referência⁴⁵, nos seguintes termos:

OBJETO:

O presente Termo tem como objeto a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM FORNECIMENTO DE SOFTWARE DE GESTÃO PÚBLICA INTEGRADO, com a finalidade de atender os órgãos, Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé, com suas secretarias e fundos municipais, Câmara Municipal de São Francisco do Guaporé e Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de São Francisco do Guaporé.

Por sua vez, o “Anexo IB – Funcionalidades Para Avaliação da CER” do Termo de Referência elenca os critérios de aceitação e amostra do sistema, conforme segue:

CRITÉRIOS DE ACEITAÇÃO E AMOSTRA DO SISTEMA:

A fiscalização da Migração, Implantação e Treinamento pertinentes ao objeto do edital ficará a cargo da Comissão Especial de Avaliação e Recebimento – (CEAR), a ser nomeada por este Poder Executivo, após encerrada a fase de lances no certame.

Para aceitação dos módulos (software) serão feitos testes de aceitação a serem executados pelo licitante que será avaliado pela CEAR. Os testes de aceitação são aqueles em que o usuário final experimenta, pela última vez, a solução antes da mesma entrar em produção.

Para ser considerada classificada a empresa deverá atingir, pelo menos, 95% dos pontos em todos os módulos, ou seja, atingir 95% de cada módulo da tabela I da Planilha de Pontuação Técnica – Anexo I-c.

Sendo que cada usuário deve acompanhar a execução apenas de operações pertinentes às suas funções. [...] (Negritou-se)

⁴⁵ Fl. 10 (ID 1511348).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Conforme detalhou o Corpo Técnico no relatório inicial, “nas especificações técnicas exigidas, foram previstos um total de 1717 itens, sobre os quais recai a exigência de atendimento de, no mínimo, 95%, que equivale a 1631 itens” e, ainda que “segundo essas previsões, de um total de 1717 quesitos, o licitante deverá atender, no mínimo, 1631”⁴⁶.

Considerando que, como visto, o processo licitatório não foi precedido de estudos técnicos preliminares, depreende-se, por consequência lógica, que “a previsão do quantitativo de itens de funcionalidades exigidas para o objeto licitado não foi precedido de estudo prévio para identificar as demandas da administração pública e avaliar a viabilidade das opções tecnológicas disponíveis no mercado.”⁴⁷.

De acordo com o Guia de Boas Práticas em Contratação de Serviços de Tecnologia da Informação⁴⁸ do TCU, a elaboração dos estudos técnicos preliminares constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar) e serve essencialmente para assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental, e para embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável.

Assim, os estudos técnicos preliminares lhe dariam suporte e, sem a análise da viabilidade técnica e econômica da solução escolhida, não é possível afirmar que o detalhamento empregado na licitação não tenha, injustamente, restringido a competitividade. Isso, aliado à participação efetiva de apenas duas empresas na disputa⁴⁹, caracteriza forte indício de restrição injusta à competição, o que é vedado pelo art. 3º, §1º, da Lei n. 8.666/1993 e pelo art. 37, XXI, da CR/1988.

Relativamente ao excessivo detalhamento do objeto, pertinente a transcrição dos dizeres do Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 2407/2006 – Plenário:

[...] 54. Acrescente-se que este Tribunal, em julgados recentes relativos a processos que envolvem a aquisição de mobiliário, tem considerado o excessivo detalhamento do objeto como indício e até mesmo como comprovação de um possível direcionamento. **Os pormenores empregados na caracterização do objeto devem ser razoáveis e adequados ao que se pretende adquirir. Caso tais detalhes extrapolem a medida necessária, então surge a possibilidade de que os**

⁴⁶ Fl. 08 (ID 1552829).

⁴⁷ Fl. 14 (ID 1621088).

⁴⁸ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-tecnologia-da-informacao-1-edicao.htm> - Acesso em 05/09/2024.

⁴⁹ ID 1552403.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

respectivos quesitos venham a restringir o caráter competitivo do certame ou levar ao direcionamento do resultado final.

55. Nesse sentido, ressalta-se os Acórdãos nº 1.229/2004 e 808/2003 e as Decisões nº 55/2000 e 79/2001, todos do Plenário. (Negritou-se)

Ainda nessa linha, colaciona-se a jurisprudência do TCU⁵⁰:

Abstenha-se de incluir, nos instrumentos convocatórios, excessivo detalhamento do objeto, de modo a evitar o direcionamento da licitação ou a restrição de seu caráter competitivo, devendo justificar e fundamentar tecnicamente quaisquer especificações ou condições que restrinjam o universo de possíveis fornecedores do bem a ser adquirido ou prestadores do serviço objeto do certame.

Acórdão 1547/2008 Plenário

Abstenha-se de incluir em instrumentos convocatórios exigências não justificadas que restrinjam o caráter competitivo das licitações, em observância ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e em atendimento aos dispositivos legais que vedam cláusulas editalícias restritivas da competitividade, em especial o art. 3º, § 1º, inciso I, o art. 30, § 1º, inciso I, e § 5º, da Lei nº 8.666/1993.

Acórdão 1312/2008 Plenário

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia também se manifestou nesse aspecto, conforme abaixo colacionado:

EMENTA

REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. PREGÃO ELETRÔNICO. FORNECIMENTO DE SOFTWARES PARA IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS INTEGRADOS. DESCRIÇÃO DO OBJETO COM ESPECIFICAÇÕES EXCESSIVAS. IRREGULARIDADES CONFIRMADAS. PRONÚNCIA DE NULIDADE. ERRO GROSSEIRO. PENA DE MULTA. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. A definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição, seguindo o art. 3º, inciso II da Lei n. 10.520/02.

2. As especificações empregadas na caracterização do objeto devem ser razoáveis e adequadas ao que se pretende adquirir. Caso tais condições extrapolem a medida necessária, então surge a possibilidade de que os respectivos quesitos venham a restringir o caráter competitivo do certame ou levar ao direcionamento do resultado final.

3. As contratações públicas devem ser devidamente planejadas (princípio do planejamento), o qual decorre do princípio da eficiência consoante o art. 5º da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 14.133/21).

[...] (Acórdão APL-TC 00199/23, referente ao processo 00420/22) (Negritou-se)

50

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1> – Acesso em 05/09/2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em face disso, o Ministério Público de Contas anota que a defesa apresentada não trouxe elementos capazes de elidir a impropriedade verificada, razão pela qual entende-se pela manutenção da responsabilidade de Alcino Bilac Machado Júnior, Secretário-Geral de Governo e Administração, por solicitar a contratação e elaborar termo de referência com excessiva caracterização do objeto, violando o art. 3º, inciso II, da Lei n. 10.520/2002 c/c Súmula 177 do TCU e aos princípios da isonomia e da competitividade.

Por fim, entende-se pelo afastamento da responsabilidade de Alcino Bilac Machado, Prefeito de São Francisco do Guaporé, vez que não obstante ter autorizado a abertura do processo administrativo, não há elementos nos autos a indicar que aprovou o termo de referência contendo as irregularidades objeto de análise, não sendo possível estabelecer o nexo de causalidade entre a sua conduta e o resultado lesivo relacionado às impropriedades delineadas, conforme razões acima fundamentadas.

2.4.1. Dos esclarecimentos acerca das exigências impostas no Anexo IB do Termo de Referência

Os responsáveis também foram instados por meio da DM n. 0057/2024-GCPCN a apresentar razões de justificativas acerca dos seguintes questionamentos:

II – Determinar ao senhor **Alcino Bilac Machado** – CPF n. ***.759.706-**, Prefeito de São Francisco do Guaporé e ao senhor **Alcino Bilac Machado Júnior** – CPF n. ***.478.312-**, Secretário Geral de Governo e Administração para que, ao apresentarem as razões de justificativas, dentre outros argumentos, esclareçam a motivação das exigências impostas no anexo Ib do termo de referência, e respondam aos seguintes questionamentos:

II.1) Como se chegou aos 1.717 itens de funcionalidade? Foram levantados pela administração ou foram “copiados” de alguma solução?

II.2) Se os requisitos foram levantados pela administração, como ela espera que algum fornecedor atenda aos “95%” deles sem desenvolver nada novo?

II.3) Como a administração chegou à definição do percentual de “95%”? Foi realizado algum estudo técnico preliminar?

Quanto ao **item II.1**, os responsáveis informaram, em síntese, que os itens de funcionalidades foram obtidos através de pesquisas entre os variados sistemas que atuam no Estado de Rondônia e que, segundo levantamento, atendem à legislação, principalmente quanto à prestação de contas junto aos órgãos federais (e-Social, SIOPE, SIOPS, MSC), estaduais, inclusive junto ao TCE-RO e a legislação municipal existente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

No que toca ao **item II.2**, reafirmaram que os itens solicitados estão na média dos diversos editais já publicados no Estado. Assim, ressaltaram que “*empresa que se esperava contratar deveria ser uma que já atua no estado e já possuísse 95% dos itens desenvolvidos em seus sistemas*”, alegando que a intenção era contratar uma empresa que já tivesse expertise no mercado.

Relativamente ao **item II.3**, aduziram, em resumo, que os itens solicitados são considerados rotinas tradicionais comuns a todos os sistemas que atuam no mercado e que um sistema que não atenda, no mínimo, 95% dos requisitos comprometeria a funcionalidade da gestão municipal.

Pois bem. Em que pese as informações prestadas pelos responsáveis, observa-se que não foram acostados ao feito quaisquer documentos a fim de comprovar, por exemplo, os levantamentos e pesquisas ditas por realizadas e/ou resultados materiais a comprovar os dados informados.

Nesse sentido, considerando a análise já empreendida, bem como a ausência de estudos preliminares a fim de subsidiar as especificações técnicas exigidas, registra-se, sem mais delongas, que os argumentos não se mostram suficientes a elucidar os questionamentos feitos pela Corte de Contas.

3. DA RESPONSABILIZAÇÃO

Acerca da responsabilização, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelece que “*o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro*.”.

Nesse contexto, o Decreto n. 9.830/2019, ao regulamentar a matéria, estabeleceu no art. 12, §1º o conceito de erro grosseiro:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Já no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia definiu-se, no Acórdão APL-TC 00037/23⁵¹, o seguinte sobre erro grosseiro:

[...] 7. Configura erro grosseiro, o agente que pratica ato administrativo culposo de natureza grave, decorrente de elevada imprudência, negligência e imperícia, em razão de inobservância do dever de cuidado objetivo quanto às normas contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, bem como de direito tributário e econômico, critérios científicos e técnicos, além da violação aos princípios constitucionais e infraconstitucionais no desempenho de suas funções, conforme disposto no art. 28, *caput*, da LINDB c/c art. 12, *caput* e §1º, do Decreto Federal n. 9.830, de 2019.

8. Para os fins de responsabilização, a instrução processual deverá revelar, por todos os meios em direito admitidos, que o responsabilizado tenha cometido o ilícito mediante a prática de ato doloso ou com culpa grave (erro grosseiro). A ausência desses elementos subjetivos exclui a responsabilidade, ainda que possa subsistir a própria infração; [...]

Desse modo, em atenção ao art. 28, *caput*, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) c/c o art. 12, *caput* e § 1º do Decreto Federal n. 9.830, de 2019, infere-se que a conduta dos responsáveis, que implicou na violação ao disposto no art. 3º, §1º, I, da Lei n. 8.666/93 e o art. 3º, II, da Lei n. 10.520/2002, consubstanciam-se, no caso específico dos autos, no mínimo, em prática de ato culposo de natureza grave (erro grosseiro).

Conforme delineado, **Alcino Bilac Machado Júnior**, Secretário-Geral de Governo e Administração de São Francisco do Guaporé, foi o responsável por solicitar a contratação, elaborar o termo de referência e eleger a solução sem a demonstração de sua vantajosidade por meio da realização de estudo de viabilidade técnica e econômica, incorrendo na ausência de disponibilização de todos os elementos e informações necessários para que os interessados pudessem elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação, em infringência ao art. 6º, IX e 47 da Lei n. 8.666/96 e ao art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/02.

Referido agente também foi o responsável por solicitar a contratação e elaborar o termo de referência com excessiva caracterização do objeto, violando o art. 3º, inciso II, da Lei n. 10.520/2002 c/c Súmula 177 do TCU e aos princípios da isonomia e da competitividade.

Relativamente à conduta de Alcino Bilac Machado Júnior, entende-se, como já afirmado, que detectar a ausência dos estudos técnicos preliminares prescinde de conhecimento

⁵¹ Acórdão APL-TC 00037/23 referente ao processo 01888/20, disponibilizado no Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia nº 2811 de 10/04/2023.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

técnico do objeto, vez que não se está a exigir que se opine sobre aspectos técnicos da contratação, mas identificar a inexistência de estudos acerca dessas necessidades, principalmente sendo o responsável pela elaboração do termo de referência.

Outrossim, é razoável afirmar que, em razão do cargo ocupado, era possível ao agente público ter consciência da irregularidade praticada, *“sendo factível adotar conduta diversa, assegurando-se de que a solução eleita era a mais adequada à realidade do ente em detrimento de outras, bem como acautelar-se de definir o objeto sem a definição de especificações excessivas do objeto do certame, limitando, assim, a competitividade do pleito”*, razão pela qual entende-se caracterizado erro grosseiro⁵².

Por sua vez, **Maikk Negri, Pregoeiro**, foi o responsável por elaborar o instrumento convocatório sem as especificações dos critérios aceitos para fins de habilitação técnico-profissional da equipe técnica, em infringência ao § 1º do art. 44 da Lei 8.666/93.

Nesse sentido, considerando a responsabilidade e atribuições de seu cargo, *“é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência das irregularidades praticadas, sendo possível adotar conduta diversa, pois era esperado do responsável que o instrumento convocatório não abarcasse as aludidas impropriedades, o que caracteriza erro grosseiro”*.

Assim, a responsabilização do pregoeiro, neste caso, decorre da ausência de juízo de criticidade e cautela na elaboração do edital, expertise atrelada ao cargo ocupado, configurando-se erro grosseiro, vez que sua conduta omissiva, neste caso, distancia-se daquela que era esperada, qual seja, diligente e atenta.

Por fim, considerando a gravidade das impropriedades, que se mostraram irregulares e insanáveis – vez que a própria Administração Municipal informou que será elaborado novo termo de referência, edital e demais documentos necessários ao procedimento licitatório – entende-se pela aplicação de multa aos responsáveis.

4. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, divergindo pontualmente da Unidade Técnica, o **Ministério Público de Contas opina** seja(m):

⁵² Fl. 26 (ID 1552869).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

I – preliminarmente, pelo **conhecimento** da Representação, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 52-A, inciso VII, da Lei Complementar n. 154/1996, bem como no art. 82-A, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas; e

II – no mérito, pela **parcial procedência** da Representação formulada por Edson Andrioli dos Santos (CPF ***.631.251-**), em razão da configuração das irregularidades dispostas no relatório técnico de ID 1621088, bem como nesta manifestação ministerial, quais sejam:

1. De responsabilidade de Alcino Bilac Machado Júnior, CPF n. *.478.312-**, Secretário-Geral de Governo e Administração do Município de São Francisco do Guaporé, por:**

- a) Solicitar a contratação, elaborar termo de referência e eleger a solução sem a demonstração de sua vantajosidade por meio da realização de estudo de viabilidade técnica e econômica, além da ausência de disponibilização de todos os elementos e informações necessários para que os interessados pudessem elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação, em infringência ao art. 6º, IX e 47 da Lei n. 8.666/96 e ao art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/02; e
- b) Solicitar a contratação e elaborar termo de referência com excessiva caracterização do objeto, violando o art. 3º, inciso II, da Lei n. 10.520/2002 c/c Súmula 177 do TCU e aos princípios da isonomia e da competitividade.

2. De responsabilidade de Maikk Negri, CPF n. *.923.552-**, Pregoeiro Municipal, por:**

- a) Elaborar o edital do Pregão Eletrônico n. 143/2023 contendo cláusula restritiva, tendo em vista a exigência de equipe técnica sem especificar os critérios a serem aceitos, em infringência ao § 1º do art. 44 da Lei 8666/93.

III – **Aplicadas multas**, individualmente, a Alcino Bilac Machado Júnior, Secretário-Geral de Governo e Administração do Município de São Francisco do Guaporé e a Maikk Negri,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Pregoeiro Municipal, com fundamento no artigo 55, inciso II, da Lei Complementar n. 154/96, em razão das irregularidades consignadas nos autos; e

IV – Declarada a ilegalidade, com pronúncia de nulidade, do Pregão Eletrônico n. 143/2023, deflagrado pelo Poder Executivo do Município de São Francisco do Guaporé, em decorrência das ilicitudes indicadas no item II; e

V – expedida determinação aos responsáveis para que não se repitam as falhas identificadas nos autos nos certames licitatórios vindouros, sob penas de novas sanções.

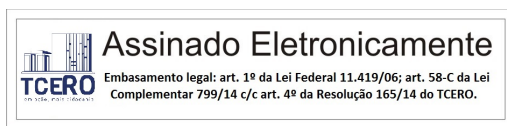
É o parecer.

Porto Velho/RO, 11 de setembro de 2024.

(assinado eletronicamente)

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 11 de Setembro de 2024



MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS