



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

PARECER N. : 0034/2024-GPGMPC

PROCESSO N. : 01960/2022
ASSUNTO : Representação - Possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico n. 084/2022, objeto do Processo Administrativo n. ° 1.350/2022
UNIDADE : Prefeitura Municipal de Cerejeiras
RESPONSÁVEIS : Lisete Marth - Prefeita Municipal de Cerejeiras
Enilton Marcos Bernardes da Silva - Secretário Municipal de Administração e Planejamento de Cerejeiras
RELATOR : Conselheiro Jailson Viana de Almeida

Tratam os autos de **Representação**¹ formulada pela empresa Ajucel Informática LTDA, que arguiu a ocorrência, em tese, de irregularidades no Edital de **Pregão Eletrônico n. 84/2022**, que resultou nos Contratos n. 199/2022 e n. 006/2022-CMC, firmado pela Prefeitura Municipal de Cerejeiras e pela Câmara Municipal de Vereadores, respectivamente, com a empresa Pública Serviços Ltda.

Referida licitação teve por objeto a “contratação de empresa qualificada para fornecimento da cessão de licença de uso de sistemas aplicativos integrados (softwares), atualização, atendimento técnico, infraestrutura tecnológica, implantação, treinamento e assessoria aos Poderes Executivo e Legislativo Municipal nas áreas de tecnologia de informática e gestão, com a finalidade de modernizar as metodologias e mecanismos de gestão administrativa em geral”.

Em resumo, a empresa representante argumentou a ocorrência das seguintes irregularidades: cerceamento de defesa e ofensa ao princípio da impessoalidade na condução do Pregão; ilegalidade e direcionamento da licitação; indisponibilidade de *datacenter* adequado pela empresa vencedora; habilitação indevida da empresa vencedora, em razão do não atendimento dos requisitos do edital quanto à demonstração da capacidade técnica exigida; e inadequada demonstração de sistemas pela empresa vencedora.

¹ ID 1248756.



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

Com fundamento nas irregularidades que apontou, a representante requereu o deferimento de tutela inibitória com a finalidade de suspensão da tramitação do Pregão Eletrônico nº 084/2022 e, no mérito, a procedência da Representação para “anular o Processo Administrativo Digital n. 1350/2022”, além de requerer que o Tribunal determinasse a deflagração de novo procedimento licitatório.

Submetidos os autos à Secretaria Geral de Controle Externo como Procedimento Apuratório Preliminar, a Unidade Técnica opinou² pela não concessão da tutela inibitória requerida e pelo conhecimento da Representação.

Ao seu turno, o Exmo. Conselheiro Substituto Omar Pires Dias, na **DM-0111/2022-GCBAA**³, decidiu pelo conhecimento da peça vestibular como representação, indeferiu o pedido de concessão de tutela inibitória e determinou que fosse dada ciência dos fatos à Chefe do Poder Executivo Municipal de Cerejeiras, Lisete Marth, e ao Pregoeiro Municipal, Eliandro Victor Zancanaro, para, querendo, apresentarem justificativas para os fatos.

Expedidos os ofícios conforme a decisão do Relator, sobreveio aos autos o Documento n. 5765/2022, apresentado pelos gestores conjuntamente; também foram anexados aos autos os Documentos ns. 7724 e 7725/2022, todos submetidos à análise da Unidade Técnica⁴, que os contrapôs aos argumentos da representante.

Ao cabo de sua análise, a Unidade Técnica suscitou a necessidade de oitiva dos responsáveis quanto à irregularidade descrita como **especificação excessiva do objeto**, em infringência art. 3º, inciso II, da Lei n. 10.520/2002 c/c Súmula 177 do TCU e aos princípios da isonomia e da competitividade.

Encaminhados os autos ao Conselheiro Relator, proferiu-se a **DM 0126/2023-GCESS/TCERO**⁵, que determinou (I) a audiência dos responsáveis quanto à irregularidade listada pela Unidade Técnica e (II) ao setor de Controle Interno do Município que apurasse a adequada execução do contrato, conforme se lê adiante:

18. Por todo o exposto, em consonância com a manifestação técnica, DECIDO:

I. Citar, por mandado de audiência, nos termos do art. 30, §1º, II, do RITCERO, para no prazo de 15 dias, contados na forma do art. 97, I, a, do mesmo normativo,

² ID 1251986.

³ ID 1253556.

⁴ ID 1463073.

⁵ ID 1475525.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

apresentar defesa acerca das seguintes impropriedades indicadas pela unidade técnica (ID 1463073), os representados:

a) Enilton Marcos Bernardes da Silva, secretário Municipal de Administração e Planejamento, CPF n. ***.030.672-**, visto ter elaborado e assinado o termo de referência (ID 1319735, p. 102-103) contendo descrição do objeto com especificações excessivas, sem justificativa/motivação das exigências, dando causa, em tese, à infringência ao art. 3º, inciso II, da Lei n. 10.520/2002 c/c Súmula 177 do TCU e aos princípios da isonomia e da competitividade, conforme o item 4.1 do relatório técnico de ID 1463073;

b) Lisete Marth, prefeita Municipal, CPF n. ***.178.310-**, visto ter homologado o certame (ID 1319759) e assinado o Contrato 199/2022 (ID 1319767), validando os atos praticados no certame licitatório, cujo objeto foi descrito com especificações excessivas, sem justificativa/motivação das exigências, dando causa à consumação da infringência ao art. 3º, inciso II, da Lei n. 10.520/2002 c/c Súmula 177 do TCU e aos princípios da isonomia e da competitividade, e à celebração de contrato eivado de ilegalidade, conforme o item 4.2 do relatório técnico de ID 1463073.

II. Determinar aos controladores internos do município e da Câmara municipal de Cerejeiras, Creginaldo Leite da Silva (CPF ***.602.732-**) e José Vanderlei Marques Ferreira (CPF ***.719.582-**), sucessivamente, que, no prazo de 30 dias, apurem a adequada execução dos Contratos n. 199/2022 e 006/2022-CMC, firmados com a empresa Pública Serviços LTDA, especificamente no que concerne ao atendimento dos requisitos constantes nos itens 6.6, 6.8 e 6.17 do Termo de Referência, devendo prestar informações a essa Corte de Contas e trazer aos autos documentação de suporte, conforme indicado no item 3.4 do Relatório Técnico de ID 1463073; [...]

Notificados os responsáveis⁶, Enilton Marcos Bernardes da Silva e Lisete Marth submeteram suas justificativas⁷ ao Tribunal de Contas, bem como os Controladores Internos da Prefeitura Municipal e da Câmara de Vereadores apresentaram as informações requeridas pelo Exmo. Conselheiro Relator⁸, tudo analisado pela Unidade Técnica no relatório de ID 1527977, que, em resumo, considerou-as suficientes para o entendimento do feito, tanto para afastar a irregularidade inicialmente aventada, quanto para demonstrar a execução dos contratos firmados, conforme se lê adiante:

4. CONCLUSÃO

62. Encerrada a análise das justificativas apresentadas, infere-se por improcedente a representação formulada pela empresa Ajucel Informática Ltda., noticiando irregularidades na condução do certame regido pelo Edital de PE n. 084/2022/PM CER (Proc. Adm. 1.350/2022), deflagrado pelo Executivo do Município de Cerejeiras, visando à contratação de empresa qualificada para fornecimento da cessão de licença de uso de sistemas gestão dos Poderes Executivo e Legislativo.

⁶ IDs 1476538, 1479623, 1478686 e 1479630.

⁷ Documentos n. 6131/23 e 6268/23, respectivamente.

⁸ Documentos ns. 6445/23 e 6476/23.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

63. Também, entende-se pelo afastamento das responsabilidades identificadas ao longo da instrução inicial (ID 1463073), por supostamente haver definição excessiva das especificações/funcionalidades dos sistemas objeto do certame, sem a devida justificativa. Isto pois, conforme análise realizada nos itens 3.2.2 e 3.2.4 deste relatório, é medida imperativa mormente por não se enxergar os possíveis efeitos deletérios que poderiam advir da irregularidade antes diagnosticadas, somado, ainda, à ausência de elementos sólidos a indicar a presença de dolo ou erro grosseiro nas condutas dos agentes mencionados em linhas anteriores.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

64. Diante do exposto, propõe-se:

a. Considerar improcedente a representação, uma vez que não restaram configuradas as irregularidades lá apontadas, conforme análise empreendida nos itens 3.3, 3.4, 3.5, 3.6 e 3.7 do relatório de instrução preliminar (ID 1463073);

b. **Afastar a responsabilidade de Enilton Marcos Bernardes da Silva**, secretário municipal de administração e planejamento, CPF n. ***.030.672-**, por elaborar e assinar termo de referência (ID 1319735, p. 102-103) contendo descrição do objeto com especificações excessivas, sem justificativa/motivação das exigências, em virtude de aceitar as justificativas encaminhadas;

c. **Afastar a responsabilidade de Lisete Marth**, prefeita Municipal, CPF n. ***.178.310-**, por homologar o certame (ID 1319759) e assinar o Contrato 199/2022 (ID 1319767), validando os atos praticados no certame licitatório, cujo objeto foi descrito com especificações excessivas, sem justificativa/motivação das exigências, em virtude de aceitar as justificativas encaminhadas;

d. **Considerar cumpridas** as determinações respectivamente impostas ao controlador interno do Executivo municipal de Cerejeiras, Creginaldo Leite da Silva (CPF ***.602.732-**), e ao controlador da Câmara Municipal de Cerejeiras, José Vanderlei Marques Ferreira (CPF ***.719.582-**), nos termos delineados no item 3.3.3 desta manifestação técnica;

e. **Dar conhecimento** à representante, por meio de seu advogado e, aos responsáveis elencados, conforme autuação, do conteúdo da decisão a ser proferida, informando-lhes ainda, que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estará disponível no sítio do Tribunal de Contas (www.tce.ro.gov.br) em apreço à sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação nº 3/2013/GCOR, e;

f. **Arquivar os autos** após os trâmites regimentais.

Encerrada a instrução, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação.

É o relatório.

Conforme se relatou, avalia-se nestes autos a regularidade do Pregão Eletrônico n. 84/2022, que foi questionado pela empresa Ajucel Informática LTDA, participante do certame, e representou tais fatos ao Tribunal de Contas.



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

Preliminarmente, na esteira do que já se decidiu na DM-0111/2022-GCBAA, opina-se seja conhecida a Representação, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade junto ao Tribunal de Contas, posto tratar de fato e responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal, representado em linguagem clara e objetiva, com indicativos de irregularidades, em tese, e que, se confirmadas, detêm potencial para inquirar a legalidade do certame.

Quanto ao **mérito**, acompanha-se o entendimento da Unidade Técnica que demonstrou suficientemente que não restaram comprovados os argumentos contidos na Representação da empresa Ajucl Informática LTDA.

De plano, anui-se aos fundamentos constantes no relatório inicial (ID 146073), que afastou irregularidades após os esclarecimentos preliminares ofertados pela Prefeitura Municipal e pelo Pregoeiro. Em resumo, a Unidade Técnica avaliou o seguinte:

a) quanto à não apreciação do recurso interposto pela empresa Ajucl Informática LTDA: demonstrou-se que a representante interpôs recurso intempestivamente, posto que considerou a data da demonstração dos sistemas pela empresa vencedora, quando deveria ter considerado a data de declaração do vencedor do certame, conforme art. 4º, XVIII, da Lei n. 10.520/2002 e item 14 do Edital;

b) sobre o não atendimento dos subitens 6.6, 6.8 e 6.17 do Edital pela empresa vencedora: a representante não apresentou provas de suas alegações e, por outro lado, o “Laudo de Avaliação de Amostragem” (ID 1319746, fls. 1 a 3), de lavra da Comissão responsável pela avaliação da amostra dos sistemas, e o relatório de diligência de membros da CPL (ID 1319746, fls. 4 a 8) indicam a funcionalidade e adequação dos sistemas da empresa vencedora;

c) em relação ao atestado de capacidade técnica insuficiente da empresa vencedora: evidenciou-se que os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa vencedora eram adequados para a finalidade de comprovação da sua aptidão técnica, apesar de não comprovarem que fornece ou forneceu a totalidade dos sistemas pretendidos na licitação;

d) quanto à não comprovação de adequabilidade dos sistemas da empresa vencedora às especificações técnicas do termo de referência: o ente municipal indicou que não caberia à representante insurgir-se quanto à fase de demonstração de sistemas e, conforme análise técnica, a demonstração exigida em Edital é amostral e houve a “declaração de



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

adequabilidade de sistemas” exarada pela comissão nomeada para tanto, de forma que a representante não apresentou evidências que confirmassem suas alegações; e

e) sobre a inexecuibilidade da proposta vencedora: a alegação de que os preços ofertados pela empresa vencedora são inexequíveis é genérica e não está respaldada em dado objetivo, considerando, ainda, que não há qualquer manifestação contrária da Administração que afirme a inexecução do serviço contratado, conforme pontuado pela Unidade Técnica.

Em complemento, o relatório técnico inaugural apontou **fato extra**, não constante da representação, versando sobre a **excessiva definição do objeto na licitação**.

Assim, encerrada a instrução preliminar, o Conselheiro Relator, por meio da **DM 0126/2023-GCESS/TCERO**, saneou os autos e determinou a abertura de contraditório à Prefeita Municipal e ao Pregoeiro para tal fato da excessiva definição do objeto da licitação, conforme as condutas indicadas pela Unidade Instrutiva.

Em resumo, para o Secretário Municipal de Administração e Planejamento, Enilton Marcos Bernardes da Silva, foi atribuída a conduta de elaborar e assinar o termo de referência da licitação contendo a descrição do objeto da licitação com especificações excessivas; ao seu turno, para a Prefeita Municipal, Lisete Marth, foi atribuída a conduta de homologar o certame e assinar o Contrato n. 199/2022 validando os atos tidos por irregulares.

Nas justificativas apresentadas (Docs. ns. 6131/23 e 6268/23), argumentou-se que as descrições do objeto licitado se referiam às necessidades da Administração e que não tiveram o intuito de frustrar a concorrência.

A Unidade Técnica, na análise das justificativas, ponderou que as exigências excessivas verificadas - *1.030 itens/funcionalidades a serem cumpridos pelo sistema fornecido ao Poder Executivo e 221 itens em relação aos sistemas do Poder Legislativo* - na prática, não importaram em restrição à competitividade, dada a efetiva competição que se verificou na licitação, somado ao fato de que não houve evidência de que as exigências não estariam ligadas à própria complexidade do objeto.

Nesse sentido, pela sua validade ao deslinde do feito, cita-se a análise técnica:

28. Ainda que, à primeira vista, mostre-se excessivo o termo de referência ter exigido mais de mil funcionalidades sem expressa justificativa técnica para tanto, e o tempo (3 dias) disponibilizado para eventual correção de falhas e/ou apresentação de recurso/defesa durante a fase de demonstração de sistemas tenha sido muito curto, não se pode desconsiderar o fato de ter havido 3 (três) empresas participando



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

do certame e efetivamente concorrendo, eis que todas apresentaram propostas válidas, inclusive tendo sido alcançado na competição um preço abaixo do montante estimado (ID 1248765, p. 1), o que indica que houve uma contratação, em aspectos quantitativos, exitosa.

29. É oportuno, aqui, anotar que, em pesquisa realizada por esta unidade, averiguou-se que em certames com objeto análogo, ocorridos em outras municipalidades deste Estado, não se enxerga uma ampla concorrência muito acima daquela que se concretizou no transcorrer do PE n. 084/2022 (Processo Administrativo n. ° 1.350/2022). Ao contrário disso, o que se tem é uma média de aproximadamente duas empresas interessadas por licitação, número, inclusive, inferior ao que se viu no referido procedimento administrativo (ID 1527940, p. 1-25).

[...]

31. Por essas e outras razões, a propósito, é que, a partir das pesquisas que serviram de base para formação do parâmetro acima construído, com a devida vênia ao que foi registrado no relato preliminar (ID 1463073), após análise mais aprofundada e exame das justificativas, entende-se que foi garantida a competitividade no certame em análise.

32. Neste sentido, reitera-se que, ainda que tenha havido exagero na quantidade de funcionalidades exigidas no termo de referência sem as devidas justificativas, provendo-se pouco tempo para corrigir eventual falha durante a fase de demonstração de sistemas, tais as exigências não materializaram a alegada restrição ao caráter competitivo, a uma porque, visavam garantir à Administração contratar empresa com capacidade técnica suficiente para prestação dos serviços, em benefício do interesse público; e a duas, pelo fato de que compareceu ao certame uma quantidade razoável de pessoas jurídicas, no total de 3 (três), incluindo a representante que teve sua proposta classificada, mas não logrou êxito por conta do preço ofertado.

33. Ademais, em relação ao prazo recursal (de três dias) previsto no item 15.68, tal qual a unidade técnica no relatório de seletividade (ID 1251986), “há que se considerar que a reclamante teve todas as oportunidades para impugnar a previsão que entende como inadequada, à época da publicação do edital, relativa a contagem de prazos para recursos, mas não o fez senão após não ter sido declarada vencedora da licitação”.

34. Nesse rumo, reiterando-se os termos do relato preliminar (ID 1463073, pág. 367), tem-se que “não havendo nos autos demonstração de que os licitantes tenham impugnado os termos do edital e/ou do termo de referência em outros momentos, não há que se falar que o certame não tenha oportunizado momento recursal adequado, nem que tenha cerceado a defesa da representante (...)”, razão pela qual esta unidade técnica entende que as alegações da representante não merecem prosperar.

35. De outro lado, no aspecto qualitativo, superado o extenso rol de exigências, também não há nada nos autos que indique ter havido alguma deficiência técnica na contratação.

[...]

44. Ademais, consoante já detidamente explicado em linhas anteriores, considerando-se que os potenciais riscos oriundos de eventuais exigências excessivas, ao que se tem dos autos, não se realizaram, até porque, efetivamente, houve competição, aliado, ainda, ao fato de que não foi descortinado, no caso concreto, nada que indique que referidas exigências não estariam estritamente ligadas à própria complexidade do objeto.



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

Conforme se lê, a indicação técnica inicial de que havia exigências excessivas na descrição do objeto pautou-se na quantidade de especificações técnicas que deveriam ser atendidas pelo vencedor do certame, mas que, ao final, não implicaram em limitação da competição, de forma que a irregularidade não se aperfeiçoou, posto que o dispositivo indicado como violado – o art. 3º, II, da Lei n. 10.520/2002, veda especificações que limitem a competição.

Ao restar demonstrado que o certame contou com a participação de três empresas efetivamente concorrendo entre si, a Unidade Técnica ponderou que as exigências, ainda que em demasia, não limitaram a competitividade no certame, afastando-se a irregularidade, com o que consente o Ministério Público de Contas.

DO ITEM II DA DM 0126/2023-GCESS/TCERO

Na Decisão Monocrática n. 0126/2023-GCESS/TCERO foi determinado o seguinte aos controladores internos do Município e da Câmara Municipal de Cerejeiras:

II. Determinar aos controladores internos do município e da Câmara municipal de Cerejeiras, Creginaldo Leite da Silva (CPF ***.602.732-**) e José Vanderlei Marques Ferreira (CPF ***.719.582-**), sucessivamente, que, no prazo de 30 dias, apurem a adequada execução dos Contratos n. 199/2022 e 006/2022-CMC, firmados com a empresa Pública Serviços LTDA, especificamente no que concerne ao atendimento dos requisitos constantes nos itens 6.6, 6.8 e 6.17 do Termo de Referência, devendo prestar informações a essa Corte de Contas e trazer aos autos documentação de suporte, conforme indicado no item 3.4 do Relatório Técnico de ID 1463073;

Em resposta, Creginaldo Leite da Silva e José Vanderlei Marques Ferreira apresentaram manifestações (Docs. n. 6445/23 e 6476/23, respectivamente), indicando as apurações realizadas a fim de verificar a adequada execução dos Contratos n. 199/2022 e 006/2022-CMC.

Assim, em igual teor, os controladores informaram que todos os módulos contratados estão em pleno funcionamento, conforme consta no Memorando n. 01/SEC-SEMAP-TI/2023 (ID 1490477, p. 5 a 13), de autoria do Departamento de Tecnologia de Informação do Município, o que, segundo a análise técnica, é suficiente para reputar o cumprimento da determinação contida no item II da DM n. 0126/2023-GCESS/TCERO.



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

Diante do exposto, em convergência com a Unidade Técnica, o **Ministério Público de Contas opina** seja:

I – Preliminarmente, **conhecida a presente Representação** formulada pela empresa Ajucel Informática LTDA em face do Edital de Pregão Eletrônico n. 84/2022, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade junto ao Tribunal de Contas, na esteira do que decidiu a DM-0111/2022-GCBAA, posto tratar de fato e responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal, representado em linguagem clara e objetiva, com indicativos de irregularidades;

II – No mérito, **julgada improcedente a Representação**, posto que não restaram comprovadas as irregularidades representadas, conforme análise técnica de ID 1527977 e teor deste parecer; e

III – Considerada **cumprida a determinação** contida no item II da DM n. 0126/2023-GCESS/TCERO.

É o parecer.

Porto Velho/RO, 13 de março de 2024.

(assinado eletronicamente)

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

Em 13 de Março de 2024



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