



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

**PARECER N. : 0279/2023-GPGMPC**

**ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO - POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO N. 169/2022, CUJO OBJETO É A "CONTRATAÇÃO DE LICENÇA DE USO DE SOFTWARE DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL RELATIVO AOS SISTEMAS FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO, PARA ATENDER A TODA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, INDIRETA E PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL" (PROC. ADM. N. 06.02976.2022)**

**INTERESSADO: AJUCEL INFORMÁTICA LTDA**

**RESPONSÁVEL: HILDON DE LIMA CHAVES, PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO/RO; GUILHERME MARCEL GAIOTTO JAQUINI, SUPERINTENDENTE DA SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES; LIDIANE SALES GAMA MORAIS, PREGOEIRA**

**RELATOR: CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA**

Tratam os autos de Representação, com pedido de tutela inibitória (ID 1295364), formulada pela pessoa jurídica Ajucl Informática Ltda, por meio da qual relata possíveis irregularidades no edital do Pregão Eletrônico n. 169/2022/SML/PVH (Processo Administrativo n. 06.02976.2022), do tipo menor preço, deflagrado pelo Município de Porto Velho, que tem por objeto a contratação de licença de uso de software de gestão pública municipal relativo aos sistemas financeiro e tributário, para atender a toda administração direta, indireta e poder legislativo municipal, no valor estimado de R\$ 6.229.455,04.



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

Em sua exordial (ID 1298093), a Representante assevera, sinteticamente, que:

- a) não teria ficado comprovada a viabilidade de que o Sistema e-Cidades (software livre) ora em utilização pela Prefeitura para a gestão de recursos humanos, com várias problemáticas operacionais, possa interagir e integrar-se com outro sistema. Argumentou a reclamante que, no seu entender, se não houver tal viabilidade, isso implicará na possível necessidade de formar nova base de dados, com custos adicionais para a contratada e atrasos na entrega do novo sistema, com impacto na implantação do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), de utilização obrigatória pela Administração pública a partir de janeiro de 2023, por imposição do Decreto Federal n. 10.540/2020;
- b) suposta inexistência de orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, cf. exige a lei, não havendo, em seu entendimento, parâmetros objetivos para que os interessados formulem as respectivas propostas de preços. Ressalvou, no entanto, que o processo “apresenta diversas informações para subsidiar o trabalho de formulação das propostas de preços por parte das empresas interessadas”, mas que estes apresentariam dados e informações antagônicas. Acrescentou, também, que as cotações de preços elaboradas pela Prefeitura não se referem aos mesmos serviços descritos no bojo do edital e nem fornecem uma média de preços confiável, formulada com obediência a parâmetros técnicos;
- c) ausência de definição clara do objeto;
- d) inclusão do poder legislativo e de órgãos da administração indireta no objeto da licitação, sem que os respectivos custos de implantação e manutenção tivessem sido convenientemente considerados. Além disso, considera que haverá dificuldade em consolidar as informações contábeis das diferentes unidades para efeitos de prestação de contas;
- e) ausência de informação sobre a quantidade de pontos em que serão instalados os sistemas na estrutura da Prefeitura; e,
- f) incongruências na definição da quantidade pessoas a serem treinadas, uma vez que os itens 8.1.1 e 8.2.1 do Projeto Básico definem que serão 700 usuários para os sistemas financeiro (400) e tributário (300), o que não se coadunaria com o anexo II do edital – Modelo de Proposta de Preços, que traria previsão de treinamento para 575 usuários no sistema financeiro e 525 no sistema tributário, totalizando 1.100. Ao demais, segundo entendimento da reclamante, a quantidade de horas para treinamento prevista no item 4.4.7.3 do Termo de Referência (880h), rateada pelo número de pessoas a ser treinadas, revelar-se-ia insuficiente (20h por turma de 25 alunos).

Após o recebimento e processamento do expediente, os autos foram encaminhados à Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE, para análise dos



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

critérios de seletividade (Relatório ID 1300625), na qual foi verificado que as informações atingiram a pontuação de 56,6 no índice RROMA e de 48 na matriz GUT, razão pela qual concluiu a unidade técnica pela presença dos requisitos mínimos de seletividade.

Na mesma oportunidade, foi sugerido ao relator como proposta de encaminhamento o processamento do PAP na categoria de Representação e o indeferimento da tutela antecipatória requerida, dado que, em cognição preliminar não exauriente, as razões apresentadas não foram bastantes para justificar a suspensão do Pregão Eletrônico n. 169/2022.

Na sequência, o Conselheiro relator decidiu, por meio da Decisão Monocrática n. 00191/22-GCVCS (ID 1303771), pelo processamento dos presentes autos como Representação, pela notificação dos responsáveis, pelo indeferimento da tutela antecipatória, bem como pelo encaminhamento dos autos à SGCE para a sua regular instrução.

Após a expedição de ofícios destinados à comunicação processual dos responsáveis, os autos foram remetidos à CECEX 7 para emissão de relatório preliminar, que, por sua vez, restou concluída nos termos abaixo:

**4. CONCLUSÃO**

95. Encerrada a presente análise técnica preliminar da representação interposta pela empresa Ajucel Informática Ltda., acerca de supostas irregularidades no Edital de Pregão Eletrônico n. 169/2022, deflagrado pelo Poder Executivo de Porto Velho/RO, para a contratação de licença de uso de software de gestão pública municipal, conclui-se pela ausência de evidências de ocorrência das impropriedades apontadas na inicial.

**5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

96. Ante o exposto, propõe-se ao relator:

97. a. Considerar improcedente a presente representação, uma vez que não restaram identificadas evidências de configuração das irregularidades apontadas na inicial;

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

99. c. Arquivar os autos após os trâmites legais.



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

Em seguida, o feito foi enviado a esta Procuradoria-Geral de Contas, por meio do Despacho n. 0242/2023-GCVCS (ID 1481970), para manifestação nos termos regimentais.

É o relatório.

**DA ADMISSIBILIDADE**

Na mesma senda do juízo provisório de admissibilidade realizado por meio da Decisão Monocrática n. 00191/22-GCVCS (ID 1303771), tenho que a matéria merece ser conhecida como Representação, tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos na LC n. 154/96 e no RITCERO.

**DO MÉRITO**

O objeto da presente Representação trata da verificação das supostas irregularidades, apontadas na exordial, todas relativas à tramitação do Pregão Eletrônico n. 169/2022/SML/PVH (Processo Administrativo n. 06.02976.2022).<sup>1</sup>

Em sede preliminar, cabe reproduzir as considerações do corpo instrutivo (ID 1480843) acerca do presente estágio do referido pregão, *in verbis*:

9. De acordo com informações do portal da transparência municipal, a licitação foi homologada na data de 10/05/2023, em favor da empresa E&L Produções de Software Ltda. (CNPJ 39.781.752/0001-72), vencedora do certame, pelo valor total de R\$ 4.035.000,00 (quatro milhões e trinta e cinco mil reais), conforme dados extraídos do Termo de Homologação<sup>8</sup> (ID 1480617, pág. 472), sintetizados na tabela a seguir:

Tabela 1 - Comparativo entre Valor Estimado por Lote da Licitação e Melhor Lance - Pregão n. 00169/2022

<sup>1</sup> Cujo objeto é a contratação de licença de uso de software de gestão pública municipal relativo ao sistema financeiro (módulos de planejamento, orçamento, financeiro, contabilidade, patrimônio/almoarifado, custos e recursos humanos) e sistema tributário, para atender a toda administração direta, indireta e poder legislativo municipal.



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

Item/Lote	Descrição	Valor Estimado	Valor do Melhor Lance
01	Cessão Temporária de Direitos Sobre Programas de Computador Locação de Software (Sistema Financeiro)	R\$ 3.888.420,00	R\$ 2.355.700,00
02	Cessão Temporária de Direitos Sobre Programas de Computador Locação de Software (Sistema Tributário)	R\$ 2.341.035,0400	R\$ 1.679.300,00
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 6.229.455,0400</b>	<b>R\$ 4.035.000,00</b>

**Fonte:** A autora.

10. Conforme dados do sítio eletrônico Comprasnet.gov, cinco empresas participaram do certame, com envio de propostas e documentos de habilitação, sendo que quatro delas ofertaram lances para o Item 1 do objeto e, três empresas, para Item 2, cujos resultados da ata do pregão foram sintetizados na tabela abaixo (IDs 1386122 e 1386123):

**Tabela 2** - Comparativo entre Propostas Iniciais por Item do Pregão n. 00169/2022

Item	Descrição do Objeto	Valor Estimado (R\$)	Propostas Iniciais (R\$)	Valor do Melhor Lance (Vencedor *)
1	Cessão Temporária de Direitos Sobre Programas de Computador Locação de Software (Sistema Financeiro, cf. especificações técnicas definidas no edital)	3.888.420,00	39.781.752/0001-72 - E & L PRODUCOES DE SOFTWARE LTDA (*)	3.114.727,50
			07.281.368/0001-14 - COPLAN GESTAO EM TECNOLOGIA LTDA	3.800.000,00
2	Cessão Temporária de Direitos Sobre Programas de Computador Locação de Software (Sistema Tributário, cf. especificações técnicas definidas no edital)	2.341.035,04	34.750.158/0001-09 - AJUCEL INFORMATICA LTDA	3.888.420,00
			04.804.931/0001-01 - PUBLICA SERVICOS LTDA	4.915.000,00
			07.281.368/0001-14 - COPLAN GESTAO EM TECNOLOGIA LTDA	2.300.000,00
			07.876.589/0001-35 - SIGCORP TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTDA	2.341.035,04
			39.781.752/0001-72 - E & L PRODUCOES DE SOFTWARE LTDA (*)	3.114.727,54
<b>TOTAL ESTIMADO =&gt;</b>		<b>6.229.455,04</b>	<b>TOTAL HOMOLOGADO =&gt;</b>	<b>4.035.000,00</b>

**Fonte:** A autora.

11. Entre o conhecimento das propostas e a efetiva homologação do certame, foram interpostos recursos acerca da prova de conceito<sup>9</sup>, para verificar o atendimento dos sistemas aos quesitos do edital, ao que se seguiu a abertura de prazo para apresentação de razões e contrarrazões, e posterior retorno à fase de admissibilidade do certame, em 28.02.2023. Fatos que acarretaram<sup>10</sup> a suspensão de prazos da licitação até a efetiva análise dos recursos (ID 1386125, págs.01-03).

12. Tendo sido finalizado o julgamento<sup>11</sup> e julgados os recursos, foram disponibilizados data de 02.05.2023. Em 03.05.2023, a pregoeira declarou a adjudicação individual da proposta relativamente aos itens 1 e 2 ao Fornecedor: E & L PRODUCOES DE SOFTWARE LTDA, CNPJ/CPF: 39.781.752/0001-72, e publicou-se a



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

Homologação do resultado em 10/05/2023, conforme termo ID 1480617, pág. 507.

13. Nesse contexto, empresas participantes do certame e outros interessados, registraram denúncia na Ouvidoria Geral do Município (OGM) e pedidos de esclarecimento junto à Controladoria Geral do Município (CGM), fatos que concorreram para que a pregoeira e o superintendente municipal de Licitações remetesse pedido de informações junto à Controladoria Geral da União (CGU), Polícia Federal – (PF), Ministério Público do Estado de Rondônia (MPE/RO), Tribunal de Contas de Rondônia (TCERO), Controladoria Geral do Município (CGM) e Procuradoria Geral do Município (PGM) (ID 1386164; ID 1386172).

14. Restou constatado, como resultado das diligências administrativas, o registro de declaração de 'Nada Consta' no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF e de busca consolidada de Pessoa Jurídica nos sistemas do Tribunal de Contas da União (TCU), tendo sido comprovado, naquele momento, nada constar em desfavor da Empresa E & L Produções de Software Ltda., no banco de dados de 'Licitantes Inidôneos', 'CNIA - Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade', 'Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas', 'CNEP - Cadastro Nacional de Empresas Punidas' (ID 1386172, págs. 05-08; ID 1386173-ID 1386175; ID 1386177; ID 1386179, págs.03-08; ID 1386180, págs. 01-03)

15. Apreciados os recursos, e tendo sido negado provimento com base nos autos e na análise dos termos das razões e contrarrazões, convergindo com as decisões exaradas pela pregoeira, considerando especialmente as razões técnicas apresentadas pela Secretaria Municipal de Fazenda (SEMFAZ), o Superintendente Municipal de Licitações deliberou pelo conhecimento dos recursos interpostos pelas empresas COPLAN CONSULTORIA E PLANEJAMENTO EIRELI e SIGCORP TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA., e, no mérito, negou-lhes provimento, mantendo a declaração de vencedora à empresa E&L Produções de Software Ltda., para os Lotes 01 e 02 do Pregão Eletrônico nº 169/2022/SML/PVH. (ID 1480617, págs. 470-471, 476-505).

16. Finalizada a Licitação, a publicação no D.O.M n. 3503 de 27/06/2023 do Extrato n. 132/PGM/2023 de 22/06/2023, ratificou a celebração do Contrato n. 027/PGM/2023 com a empresa vencedora, no valor de R\$ 4.035.000,00, tendo vigência de 12 meses - 06/06/2023 a 06/06/2024, prorrogável na forma do art. 57, inciso IV, da Lei n. 8.666/93. (ID 1480617, págs. 510-511). O inteiro teor do contrato está disponibilizado no portal da transparência do município conforme ID 1480617, págs. 512-522.

Verifica-se, assim, que o referido pregão resultou na contratação da sociedade empresária E&L Produções de Software Ltda, por meio do contrato n. 027/PGM/2023, no valor de R\$ 4.035.000,00, para licença de uso de



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

*software* de gestão pública municipal relativo ao sistema financeiro e ao sistema tributário (lotes 01 e 02), pelo prazo de 12 meses.

Desse modo, quanto às alegações feitas pela representante, no que toca a ausência de comprovação da viabilidade de que o Sistema e-Cidades (software livre), em uso pela prefeitura para a gestão de recursos humanos e toda a sua problemática operacional, possa interagir e integrar-se com outro sistema, é ilustrativa a síntese feita pelo corpo instrutivo, nos termos abaixo reproduzidos:

22. Neste ponto, a representante alega que não teria ficado comprovado que o Sistema e-Cidades (software livre) - ora em utilização pela Prefeitura para a gestão de recursos humanos e que estaria apresentando várias problemáticas operacionais – ofereceria viabilidade de interagir e integrar-se com outro sistema.

23. Argumentou a reclamante que, em não havendo tal viabilidade de integração, isso implicará na possível necessidade de formar uma nova base de dados, com custos adicionais para a contratada e atrasos na entrega do novo sistema, com impacto na implantação do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), de utilização obrigatória pela Administração Pública a partir de janeiro de 2023, por imposição do Decreto Federal n. 10.540/2020, não dispondo de qualquer segurança, no seu entender, para a formulação de proposta financeira.

A respeito das afirmações feitas pela representante a unidade técnica, em sede de Relatório de Instrução Inicial (ID 1480843), fez as seguintes considerações, *verbis*:

24. Quanto a esse ponto, no relatório de seletividade, a unidade técnica entendeu que a resposta da Administração quando da impugnação, mostrou-se coerente, ao destacar que o sistema a ser contratado deverá ser capaz de migrar e integrar a atual base de dados de pessoal sem descontinuidade dos serviços, pois, do contrário, não preencheria os requisitos mínimos de necessidades da Administração.

25. Eis trecho do teor da justificativa técnica da SEMFAZ, consubstanciada na resposta à impugnação ao edital (ID 1299789, pág. 03):

[...]Só por apego a verdade, o que se objetiva é adquirir um sistema que permita resolver em definitivo uma situação que se revela há muito incerta. Dito isso reiteramos as justificativas anteriormente apresentadas em combate a Impugnação. “Destacamos que a solução tecnológica pretendida, deve contemplar, dentre outros, o Módulo de Recursos Humanos, a ser adotado em substituição ao atualmente em uso, com a observação das fases de migração da base de dados



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

existentes a sua implantação, sem a ocorrência de descontinuidade dos serviços, como aquela apresentada pelo atual, conforme noticiado nos autos. A opção por um novo Módulo de Recursos Humanos, como os demais, visa atender as disposições do Decreto Federal nº 10. 540, de 05 de novembro de 2020, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle – SIAFIC.

26. Fator esse que coaduna com as práticas necessárias ao atendimento de requisitos mínimos para do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), mencionado tanto pela reclamante como na resposta à impugnação, o qual corresponde ao software único e integrado de contabilidade que deveria ser adotado, até 01/01/2023, por todos os Poderes e órgãos públicos, de todas as esferas, nos termos do artigo 48 da Lei Complementar n. 101/2000 e do Decreto Federal nº 10.540/2020, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do SIAFIC.

27. Da análise destes autos (ID 1385705, págs. 09-10), nota-se a preocupação de que as futuras contratações de soluções de tecnologia da informação sejam aderentes às recomendações prolatadas por este Tribunal de Contas, a exemplo do certame anterior (Pregão Eletrônico n. 018/2018/SML) que foi objeto de ação de controle por esta Corte, no Processo n. 837/2018-TCER.

28. Assim, administração municipal, por meio da Secretaria Municipal de Fazenda (SEMFAZ), em virtude das modificações do projeto inicial, abriu novo processo administrativo, instruindo-o com os documentos oficiais de demanda, relatórios de visitas técnicas, análise de viabilidade, análise de riscos, plano de sustentação, estratégia da contratação e termo de referência, os quais compõem o atual Processo Administrativo n. 06.02976.2022 (ID 1385705 a 1385748), cujo pregão eletrônico constitui objeto da representação ora em exame. A análise panorâmica desse arcabouço documental consta nos itens 41 e 42 deste relatório inicial.

29. É importante destacar que no tópico 1 do projeto básico, um dos requisitos obrigatórios é que os sistemas devem permitir a integração ou a comunicação, necessária com outros sistemas da Prefeitura de Porto Velho a exemplo dos portais, folha de pagamento e outros, através de mecanismos eletrônicos ou automáticos preferencialmente “em tempo real” (ou D+1) (ID 1385961, págs. 08-10).

30. Diante de tais evidências, corrobora-se a posição técnica inserta no relatório de seletividade, no sentido de que a administração deixou claro que o software a ser contratado deveria “ser capaz de migrar e integrar a atual base de dados de pessoal”, sob pena de não preencher os requisitos estabelecidos pela Administração.

31. Assim, esta unidade instrutiva conclui pela ausência de plausibilidade da alegação formulada pela reclamante, uma vez que há evidências nos autos de que as ações da representada coadunam, não somente com a atenção ao subsistema de recursos humanos,



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

bem como a todos os demais subsistemas necessários à solução tecnológica almejada pelo município.

32. Outrossim, saliente-se que a representante participou do certame, conforme demonstra a ata de realização do certame (ID 1386122, ID 1386123 pág. 01), o que consubstancia evidência de que os termos do edital foram suficientes para a formulação de sua proposta comercial.

33. Dessa feita, entende-se improcedente o apontamento de irregularidade.

No ponto, este órgão ministerial não diverge das conclusões apresentadas pelo corpo técnico, já no relatório de seletividade (ID 1300625), sobretudo em razão do que dispõe o tópico 1 do projeto básico da licitação em exame, que afasta, desde que corretamente observado pela Administração Municipal durante a execução do contrato, o risco levantado pela parte representante, sem que se possa apontar, assim, falha decorrente da previsão do ato convocatório.

Dessa feita, tenho por improcedente a Representação em análise no capítulo em referência.

Quanto à inexistência de orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, de forma a impossibilitar parâmetros objetivos para a formulação de propostas de preços, reproduzo a síntese dos argumentos contidos na exordial feita pelo corpo instrutivo, *verbis*:

34. A representante apontou suposta inexistência de orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, exigido por lei, não havendo, na sua opinião, parâmetros objetivos para que os interessados formulem as respectivas propostas de preços.

35. Ressalvou, no entanto, que o processo “apresenta diversas informações para subsidiar o trabalho de formulação das propostas de preços por parte das empresas interessadas”, mas que estes apresentariam dados e informações divergentes, pois os serviços descritos nas cotações não seriam os mesmos descritos no objeto do certame.

36. Acrescentou, ainda, que as cotações de preços elaboradas pela prefeitura não se referem aos mesmos serviços descritos no bojo do edital e nem fornecem uma média de preços confiável, formulada com obediência a parâmetros técnicos.

37. Asseverou que a resposta da Administração, em sede de impugnação do edital, foi evasiva, não tendo sido esclarecido o fato de o valor contestado de R\$ 4.656.013,40, não ser, efetivamente, o valor médio informado, e que inexistem nos autos “comprovações e informações que as regras legais para a estimativa dos preços balizadores da licitação foram efetivamente atendidos”.



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

Sobre o tema a unidade instrutiva, por meio do Relatório de Instrução Inicial (ID 1480843), teceu as seguintes considerações, *in verbis*:

38. No ponto, infere-se dos autos que a administração, em resposta à impugnação, esclareceu, em suma, que no portal de compras da Prefeitura de Porto Velho, foi disponibilizado o link vinculado ao respectivo Pregão do “Quadro Comparativo de Preços”, contendo a pesquisa e cotação de preços realizadas pela superintendência licitações e que a forma empregada para estimação dos valores estaria de acordo com as disposições da Portaria n. 010/2017/SML.

39. Por ocasião do exame de seletividade, a unidade técnica localizou no Portal de Transparência da Prefeitura de Porto Velho, como peça integrante do ato convocatório, uma planilha de custos organizada por lotes e por parcelas dos serviços que estariam embutidos em cada um deles (ID 1299756), e apontou a necessidade de averiguar se tal planilha de custos contemplaria cada uma das parcelas dos serviços, decompostas em seus elementos mínimos, na forma prevista no art. 7º, §2º, II, da Lei Federal n. 8666/1993, transcrito a seguir:

“Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência: (...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:  
(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;” (Grifou-se)

40. Nesta senda, pode-se inferir que os principais custos envolvidos na aquisição de um software, permeiam desde a aferição da decisão de compra e/ou licenciamento, a verificação de instalação e infraestrutura, a customização e integração, migração e treinamento, até os relacionados à manutenção e suporte. Itens que podem ser supridos nos Lotes 01 (Sistema Financeiro) e 02 (Sistema Tributário), pelos constantes do Projeto Básico, no quadro comparativo de preços, quais sejam: implantação do sistema (com migração de dados); capacitação dos usuários do sistema; suporte assistido, manutenção e licença de uso mensal (ID 1386002).

41. Corroborar nesse sentido a atenção municipal, com a formalização da Portaria n. 072/2021/GAB/SEMFAZ de 13.10.2021, mediante a qual o Secretário Municipal de Fazenda instituiu comissão multissetorial (inicialmente composta por 19 (dezenove) servidores com a finalidade de realizar levantamentos, estudos e pesquisas técnico-jurídicas com vistas a propor a adoção de solução de tecnologia da informação, objetivando alavancar a automação e a modernização das áreas de gestão orçamentária, financeira, contábil, patrimonial, de recursos humanos e tributária da Administração Direta e Indireta, no âmbito do município de Porto Velho (ID 1385711 e 1385712, págs. 01-04).



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

42. Dessa forma, todos os aspectos da contratação foram amplamente analisados e documentados pela administração municipal, como se aduz dos seguintes:

a) Documento de Oficialização da Demanda com a identificação do módulo específico (identificação da área requisitante, necessidade, motivação e metas de contratação, Resultados a serem alcançados, projetos relacionados e alinhamento estratégico institucional, inclusive aos objetivos de TIC), para os módulos do Sistema Financeiro:

i. Recursos Humanos (ID 1385706, págs. 03-10, ID 1385707, págs. 01-07);

ii. Planejamento, orçamento, financeiro, contabilidade, patrimônio/almojarifado e custos (ID 1385707, págs. 09-10, ID 1385708, ID 1385709, págs. 01-03);

b) Documento de Oficialização da Demanda com a identificação do módulo específico (identificação da área requisitante, necessidade, motivação e metas de contratação, Resultados a serem alcançados, projetos relacionados e alinhamento estratégico institucional, inclusive aos objetivos de TIC), para os módulos do Sistema Tributário. (ID 1385709, págs. 05-10; ID 1385710; ID 1385711 págs. 01-07).

c) Relatório do Estudo Técnico Preliminar de Viabilidade para Adoção de Solução Informatizada de Planejamento, Orçamento, Financeiro, Contabilidade, Patrimônio/Almojarifado, Custos, Recursos Humanos e Gestão Tributária: contendo o Levantamento da Necessidade; Levantamento de Mercado; Visitas Técnicas a outras Unidades da Federação (Sistema Financeiro: Prefeitura de Ariquemes/RO, Prefeitura de Cuiabá/MT, Prefeitura de Manaus/AM, Prefeitura de Vitória/ES; Sistema Tributário: Prefeitura de Ariquemes/RO, Prefeitura de Maceió/AL, Prefeitura de Cuiabá/MT, Prefeitura de Manaus/AM); verificação de soluções equivalentes implantadas em outro órgão da administração pública, tais como - Cessão de Uso de Licença de Software - Locação, Licença de Uso Perpétuo, Cessão de Código Fonte com Transferência de Tecnologia, Desenvolvimento interno com quadro próprio, solução disponível no Portal do Software Público Brasileiro; análise e comparação entre as soluções identificadas, avaliação de cenários e escolha da solução de tecnologia da informação e justificativa; avaliação das necessidades de adequação do ambiente o órgão para viabilizar a execução contratual; avaliação e definição dos recursos materiais e humanos necessários à implantação e manutenção da solução de TI; análise de riscos (da contratação, incertezas e análise quantitativa (contratação, execução e gestão); pontos críticos de implantação e estratégia de continuidade da solução em caso de interrupção o contratual ou indisponibilidade da solução (ID 1385712-ID 1385722, ID 1385723 págs. 04-07).

d) Documento Análise da Viabilidade da Contratação, com requisitos da contratação especificamente para o Item 1 e especificamente para o Item 02, bem como Demais Funcionalidades Comuns, Soluções disponíveis, Comparação entre as Soluções Identificadas, Escolha da solução de tecnologia da informação e Justificativa, Valores das



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

Contratações Analisadas. (ID 1385723, págs.09-10; ID 1385724-ID 1385727; ID 1385728, págs.01-07).

e) Documento Riscos da Contratação, Riscos do Processo de Contratação, da Execução e da Gestão. (ID 1385728, págs.09-10; ID 1385729-ID 1385730; ID 1385731, págs. 01-08).

f) Documento Plano de Sustentação, (Recursos a Continuidade do Negócio. (ID 1385731, pág.10; ID 1385732, págs. 01-06).

g) Documento Estratégias da Contratação, (caracterização geral dos sistemas, parcelamento da solução de TI, auditoria do sistema (banco de dados), montagem dos cubos (B.I), Impossibilidade de ser somente desktop ou parcial web, possibilidade de interconexão entre sistemas (API's), Sistema Financeiro e seus módulos, Sistema Tributário e seus módulos. (ID 1385732, págs. 08-10; ID 1385733-ID 1385747; ID 1385748, págs. 01-07).

43. Constatase, dessa forma, que similar atenção foi tomada na formulação das planilhas de custos, componente do Projeto Básico, Anexo V, tendo em vista que foi elaborada não de forma aleatória ou direcionada, mas sim após os estudos preliminares, por comissão específica, conforme indica a publicação da Portaria n. 007/2022/GAB/SEMFAZ, de 06.01.2022, que instituiu comissão multissetorial, com 21 (vinte e um) servidores, com a finalidade de elaborar o Termo de Referência e demais documentos do processo licitatório, para contratação de solução de contábil, patrimônio/almojarifado, informação visando alavancar a automação e a modernização das áreas de gestão orçamentária, financeira, tributária e de recursos humanos do Município de Porto Velho (ID 1385750 ao 1385930).

44. A cotação dos preços foi precedida da comparação com objetos similares, bem como de documento da Subsecretaria de Finanças e Contabilidade da SEMFAZ, que, antes da licitação, contextualizou e fundamentou tecnicamente a importância/função da pesquisa de preço no procedimento licitatório, destacando a dificuldade no trâmite processual, bem como identificação de preços majorados ou fora de contexto, e que, apesar das adversidades, logrou apresentar os valores para nortear a cotação final de preços (IDs 1385867 e 1385868).

45. As cotações de preços, a análise dos desvios e o checklist de cotações, foram reunidas no processo administrativo originário, conforme ID 1385868 ao ID 1385870.

46. Pois bem. Esta unidade técnica, com base na verificação de processos similares ao do objeto em questão, inclusive outros certames que foram objetos de controle desta Corte de Contas, constatou serem formas comuns de apresentação de planilhas de custos, em se tratando de locação de licenças de softwares ou fábrica/customização de softwares, podendo a estrutura ser avaliada como aceitável, na forma prevista no art. 7º, §2º, II, da Lei Federal n. 8666/1993.

47. Tal questão não passou despercebida pela Comissão Multissetorial, ao recomendar que a elaboração do Termo de Referência/Projeto Básico fosse pautada nos fundamentos dos Guias de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

Informação do TCU (2012) e do Ministério do Planejamento (2017), bem como no Decreto Municipal nº 16.747, de 29 de junho de 2020, que dispõe sobre os procedimentos relativos à contratação de soluções de Tecnologia da Informação no âmbito da Prefeitura do Município de Porto Velho (ID 1385723).

48. Ademais, como destacado no relatório de seletividade considerando que as empresas licitantes formularam propostas de preços, inexistem evidências de prejuízos à apresentação das propostas, ou qualquer óbice à continuidade do certame.

49. Desse modo, corrobora-se a contradição apontada na análise de seletividade de que a representante, embora tenha alegado a inexistência de tal peça e que isso inviabilizaria a elaboração de propostas de preços pelos competidores, apresentou oferta para o lote 1 do certame, conforme evidencia o portal da plataforma Comprasnet28 (IDs 1299919 e 1299920).

50. Esta unidade técnica infere, em sede de análise de mérito, que não prospera a falha mencionada pela representante, pois a praxe/forma adotada nos limites da lei, não inviabilizou a competição, tanto que vários interessados participaram da competição de ambos os lotes do pregão, ofertando preços abaixo daqueles estimados nas cotações elaboradas pela prefeitura, conforme bem demonstrado nos documentos juntados pela unidade técnica por ocasião da elaboração do relatório de seletividade (ID 1300297, 1300298 e 1299756):

Figura 01 – Trecho extraído do relatório de seletividade

61. Ao demais, é de se considerar que pesquisas realizadas no portal ComprasNet, demonstram que vários interessados acorreram à competição de ambos os lotes do pregão, os quais, aliás, ofertaram preços abaixo daqueles estimados nas cotações elaboradas pela Prefeitura<sup>8</sup>, cf. ID's=1300297, 1300298 e 12999756 e quadros abaixo:

Lote 1 - Situação em 25/11/2022	
Fornecedor	Valor da proposta
E & L PRODUCOES DE SOFTWARE LTDA	2.355.700,00
COPLAN GESTAO EM TECNOLOGIA LTDA	2.355.800,00
AJUCEL INFORMATICA LTDA	3.798.000,00
PUBLICA SERVICOS LTDA	4.915.000,00

Lote 2 - Situação em 25/11/2022	
Fornecedor	Valor da proposta
E & L PRODUCOES DE SOFTWARE LTDA	1.679.300,00
COPLAN GESTAO EM TECNOLOGIA LTDA	1.679.400,00
SIGCORP TECNOLOGIA DAINFORMACAO LTDA	2.285.000,00

Fonte: PCe, ID 1300625, pág. 43, proc. 2640/22-TCER.

51. No tocante às pesquisas de preços, cabe ainda destacar a documentação e o registro das considerações da representada quanto à pesquisa de preços e o detalhamento da obtenção do preço médio usado como referência no certame, o qual foi totalizado para o



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

Lote 1, em R\$ 3.888.420,00, para o Lote 2, em R\$ 2.341.035,04, obtendo-se o montante global de R\$ 6.229.455,04, conforme soma das parcelas que compõem cada lote, tanto no sistema financeiro, quanto no sistema tributário, também analisados nos item 41 e 42 deste relatório (ID 1385867 ao 1385871).

52. Assim, a análise processual ora realizada ratificou a precaução da representada com a realização da pesquisa de preços (IDs 1385867 e ID 1385868) sendo registrado e atestado pelo Departamento de Cotações/SML (ID 1385862 e ID 1385871). Analisados também nos itens 10, 44 e 46 deste relatório.

53. Pelo exposto, e pelo disposto no item 43, ratifica-se a não procedência, neste ponto, da representação em questão.

Converge-se, uma vez mais, com os pertinentes fundamentos lançados conclusivamente pela unidade técnica, sobre os quais, diga-se de passagem, desabe tecer maiores lucubrações, porque estribados em dados objetivos, disponíveis nos autos, como bem alinhado na citação acima.

Dessa feita, em consonância com o corpo instrutivo, tenho que, neste particular, a pretensão inicial deve ser considerada improcedente.

No que se refere à afirmada ausência de definição clara do objeto, reproduzo a síntese das informações trazidas a lume pela representante, feita pelo corpo instrutivo, *verbis*:

54. Neste ponto, a representante colaciona dispositivos legais da Lei n. 8.666/93 e do Decreto n. 10.024/2019, que versam sobre a definição do objeto da licitação, faz considerações acerca da finalidade do procedimento licitatório e da necessidade de uma definição clara no edital do que se pretende contratar, colacionando entendimento doutrinário.

55. Destacou a relevância e os benefícios advindos para a licitante e administração decorrentes da definição correta do objeto em procedimento licitatório.

Sobre o tema a unidade técnica, por meio do Relatório de Instrução Inicial (ID 1480843), teceu as seguintes observações, *in verbis*:

56. Conforme já destacado no relatório de seletividade, a alegação da representante não é suficientemente precisa, haja vista não terem sido enumerados os pontos objetivos que ofereçam suporte à argumentação.

57. Diante disso, considerando que a alegação da representante é genérica e não está respaldada por nenhum dado objetivo, entende-se que não há evidência a sustentar o apontamento quanto à



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

definição do objeto, pelo que esta unidade técnica conclui por sua improcedência.

No tema, uma vez mais, este órgão ministerial está de acordo com as conclusões do corpo técnico, pois alegações genéricas acerca de possível “ausência de definição clara do objeto da licitação”, sem a devida especificidade, ônus este pertencente à parte representante, em nada contribuem para a fiscalização da função administrativa, consubstanciando-se, no mais das vezes, em meio de protelação do procedimento analisado, em prejuízo à toda sociedade.

Deve-se ressaltar, nesse ponto, que a reiteração de condutas abusivas que tenham como objetivo, tão somente, prejudicar procedimentos regulares em que não tenha obtido êxito, resultará na aplicação da devida sanção à parte representante.<sup>2</sup>

Dessa maneira, tenho que, neste ponto, pelos argumentos postos pelo corpo técnico e reforçados por este opinativo, a pretensão inicial deve ser julgada improcedente.

No que se refere à inclusão do Poder Legislativo e de órgãos da administração indireta no objeto da licitação, sem considerar convenientemente os respectivos custos de implantação e manutenção, reproduzo a síntese das afirmações da impugnante, feita pelo corpo instrutivo, *in verbis*:

58. Em síntese, a irregularidade apontada pela representante consiste na inclusão do Poder Legislativo e de órgãos da administração indireta no objeto da licitação, sem que os respectivos custos de implantação e manutenção tivessem sido convenientemente considerados.

59. Além disso, considera que haverá dificuldade em consolidar as informações contábeis das diferentes unidades, para efeitos de prestação de contas, frente a diversidade de CNPJ e a necessidade de implantação de oito contabilidades diferentes.

Sobre o tema a unidade instrutiva teceu as seguintes considerações, *in litteris*:

---

<sup>2</sup> RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA (ID 1300625): 62. Também é relevante informar que há particular interesse da Ajucl Informática Ltda. em impedir o andamento do Pregão Eletrônico n. 169/2022, uma vez que esta tem fornecido à Prefeitura de Porto Velho, a título precário (sem licitação), sistemas análogos aos que ora estão sendo licitados, cf. evidenciam os documentos anexados nos ID's=1300353 e 1300354.



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

60. Quando da análise de seletividade, a unidade técnica, considerando o teor das justificativas da SEMFAZ, constantes da resposta à impugnação ao edital (ID 1299789, pág. 03), em princípio, não identificou qualquer irregularidade no fato de o certame contemplar o atendimento às necessidades da administração indireta e do Poder Legislativo (ID 1300625, pág. 416-417). Colaciona-se a seguir o trecho da respectiva resposta da Administração à Impugnação feita à época pela empresa Ajucel (ID 1299789, pág. 363):

Resposta: O quesito ora apresentado é o mesmo anteriormente formulado no item 04 e subitem 4.1, da Impugnação incidente sobre os instrumentos (Projeto Básico e Edital) originalmente previstos. A leitura correta do edital evidencia que o uso integral de ambos os sistemas (LOTES 01 E 02), destina-se especificamente para as Unidades da Administração Direta, sendo que tão somente o Lote 01 será utilizado pela Administração Direta e Poder Legislativo.

A inclusão da Câmara Legislativa decorre do Termo de Cooperação entabulado entre os Poderes Municipais, situação conhecida por certo da Impugnante. A situação encontra-se devidamente justificada nos termos do Projeto Básico e Edital republicados, ressaltando que essa formatação atende de forma plena o Decreto Federal nº 10. 540, de 05 de novembro de 2020.

Atinente a informação de que a existência de outros CNPJ's, além atribuído ao Município de Porto Velho sob o nº 05.903.125/0001-45, implicarão na necessidade da implantação de "8 (oito) contabilidades diferentes que só posteriormente serão consolidadas à contabilidade geral da Prefeitura, para efeito do balanço geral", temos a informar que já ocorre centralização do balanço patrimonial das Unidades Administrativas do Município, situação que a nosso sentir, não se traduz em prejuízo a escorreta definição do objeto da licitação sob esse prisma.

61. Todavia, a seletividade enfatizou a necessidade de efetuar análise de mérito, com o intuito de aferir se foram ou não previstos os devidos custos de implantação e manutenção para cada unidade envolvida no processo.

62. Pois bem. Esta unidade técnica analisou a documentação que sustenta o posicionamento da reclamada quanto à inclusão do Poder Legislativo (ID 1385723, págs.09-10; ID 1385724), bem como verificou o termo firmado com o Legislativo Municipal ratificando a avença para a cessão de uso recíproco do sistema informatizado (ID 1385748, pág. 09-11, ao ID 1385750, datado de 20.12.2021, conforme trecho extraído a seguir:

[...]

**CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO**

1.1 Constitui objeto do presente Termo de Cessão de Uso a utilização recíproca dos módulos dos sistemas informatizados de Planejamento, Orçamento, Financeiro, Contabilidade, Custos, Patrimônio/Almoxarifado e Recursos Humanos que está em fase de consolidação do processo para licitação ou outro que o venha substituir, a fim de efetuar os registros de todos os atos e fatos relacionados aos objetos dos sistemas insertos no módulo em



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

referência do Poder Legislativo, com o desígnio de promover a integração e a consolidação das contas do Município de Porto Velho, bem como, em observância ao disposto no Decreto Federal nº 10.540, de 5 de novembro de 2020, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle, servindo-se, para tal fim, de sistema integrado de informática.

1.2 - Este Termo de Cessão de Uso, abrange os módulos do Sistema Financeiro (Planejamento, Orçamento, Financeiro, Contabilidade, Custos, Patrimônio/Almoxarifado e Recursos Humanos) que encontra-se em fase de contratação pelo Município, o qual deverá ser de uso exclusivo no âmbito do Parlamento Municipal.

[...]

**CLÁUSULA QUARTA - DOS RECURSOS FINANCEIROS**

4.1 - O presente instrumento não importará em qualquer repasse financeiro entre as partes, haja vista tratar-se de Termo de Cessão de Uso a título gratuito, sem ônus, devendo cada parte arcar com eventuais custos adicionais além do contratado.

63. A instrução processual também conta com o registro dos estudos preliminares realizados pela comissão multissetorial (mencionada nos itens 41 e 43 deste relatório) e do levantamento de soluções disponíveis já utilizadas por outros órgãos e entes públicos (ID 1385723 a 1385727).

64. Diante do exposto, esta unidade técnica infere que há evidências de que houve a avaliação dos componentes necessários para cada unidade envolvida na solução tecnológica almejada pelo município e o registro por meio do projeto básico, conforme documentação constante no IDs 1385750 ao 1385930 e IDs 1385961 ao 1386006.

65. Em análise ao Projeto Básico (ID 1299762, pág. 105), constata-se que a administração previu de forma expressa que o lote 01 (Software para gestão pública para o sistema financeiro) deveria atender toda a Administração Direta, Indireta e Poder Legislativo do Município de Porto Velho.

66. Nota-se, ainda, que o tópico 12 do Projeto Básico (ID 1299762, pág. 123-125), referente ao “Requisito de Contratação”, estabeleceu duas etapas diferentes para a prestação dos serviços, a saber: Serviço 1: Etapa de Implantação, e Serviço 2: Etapa de Manutenção.

67. De acordo com o item 12.2.1, a etapa de implantação abarcaria a migração de dados e a efetiva implantação dos sistemas, ou seja (ID 1299762, pág. 124): 12.2.1.7 (...) instalação efetiva do software contratado, da parametrização necessária, conforme as especificidades da configuração do ambiente local, e de customização básica de forma a deixar o sistema de acordo com as rotinas do CONTRATANTE, conforme previsto no modelo de cronograma do Projeto Básico, ANEXO XI – Cronograma de Execução dos Serviços.

68. Referida etapa constou, ainda, do Cronograma de Execução dos Serviços, disposto no Anexo XI do Projeto Básico (ID 1299762, pág. 311), conforme segue:

Figura 02: Cronograma de Execução dos Serviços – Retirado do Projeto Básico



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

ANEXO XI - CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS							
CRONOGRAMA PROPOSTO DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS							
(LOTE 01)							
	Mês 1	Mês 2	Mês 3	Mês 4	Mês 5	Mês 6	Mês 07 ao Mês 12
<b>1. SISTEMA FINANCEIRO (TODOS OS MÓDULOS)</b>							
<b>Etapa de Implantação:</b> Migração e higienização de bancos de dados, instalação, conversão, configuração, customização, testes, implantação e treinamentos.	X	X	X	X	X	X	
<b>Etapa de Manutenção:</b> Suporte Assistido; Manutenção Preventiva, Corretiva e Adaptativa; e, Licença de Uso.							X

Fonte: ID 1299762, pág. 311.

69. O Edital de Pregão Eletrônico n. 169/2022/SML/PVH também foi suficientemente claro ao diferenciar, dentro de cada lote licitado, a fase de implantação do sistema, com migração de dados, conforme ID 1299754, pág. 74.

70. É certo, portanto, que os entes contratantes disponibilizaram aos licitantes interessados as informações essenciais à formação de suas propostas de preços, que deveriam considerar todas as etapas previstas no cronograma de execução dos serviços, inclusive a etapa de implantação e migração dos softwares.

71. Em sendo assim, considerando o princípio da vinculação ao edital, é certo que as licitantes possuíam elementos de informação suficientes, com fundamento no edital de pregão eletrônico e no projeto básico, para que pudessem considerar, em seus custos totais, os valores correspondentes à etapa de implantação dos sistemas, tanto na Administração Direta, Indireta, quanto no Poder Legislativo do Município de Porto Velho.

72. Em vista do exposto, conclui-se que não procede, neste ponto, a representação formulada.

No tocante às inconformidades em questão, foram detidamente analisadas pela unidade técnica, conforme trecho supracitado, cujos fundamentos são ora roborados, com o intuito de evitar desnecessária repetição de argumentos já devidamente expostos.

Pelo exposto, e em concordância com todo o afirmado pelo corpo técnico no tema, esse órgão ministerial opina pela improcedência desta parte da pretensão inicial.

No que tange à ausência de informação sobre a quantidade de pontos em que serão instalados os sistemas na estrutura da prefeitura, foram as alegações da representante:

73. Os principais argumentos da representante, quanto a este ponto, estão registrados nos recortes abaixo (ID 1298093, pág. 30-33).

[...]



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

“Quanto ao tema ausência de definição da totalidade de locais e quantitativos de pontos de instalação dos sistemas a serem contratados, o Edital de Licitação Pregão Eletrônico n. 169/2022/SML/PVH (Processo Administrativo n. 06.02976.2022), apresenta-se totalmente incoerente e contraditório, merecendo, sem sombra de dúvidas, uma revisão minudente das informações e dados constantes no bojo do edital e seus anexos.

Primeiramente, cumpre-nos informar que a contratação precária atualmente mantida pela Prefeitura de Porto Velho, dispõe de 168 (Cento e sessenta e oito) pontos de instalação dos sistemas disponibilizados pela Empresa Ajucel Informática Ltda.

[...]

Contraditoriamente ao parâmetro estabelecido na contratação original, o edital previa que os programas seriam instalados em apenas 23 (Vinte e três) locais. Com o passar do tempo as Administrações Municipais que se sucederam, exigiram da empresa que os pontos de instalação fossem gradativamente expandidos.

Sobre essa situação, não se pode esquecer que a expansão de pontos de instalação dos sistemas, implica diretamente no aumento dos custos dos serviços de manutenção corretiva, adaptativa e evolutiva dos sistemas, em face das peculiaridades e necessidades observadas em cada um dos setores e usuários que utilizam os sistemas. Essa realizada implica diretamente na relação número de usuários versus número de funcionários da empresa contratada, disponíveis para fazer os atendimentos.

[...]

Contudo, o texto inserido no TR, informa que o valor cobrado por cada sistema/módulo será fixo, independentemente do número de Secretarias que os utilizarem.

Tal informação definitivamente não condiz com a realidade dos fatos e com a maneira como tais serviços são prestados pelas empresas desenvolvedoras/locadoras de sistemas informatizados. Basicamente, quanto maior os pontos de instalação dos sistemas e o número de usuários, maior o custo de manutenção da prestação dos serviços.

[...]

A premissa acima é verdadeira, quando se observa uma clara incongruência na ausência de identificação do número exato de locais nos quais os sistemas serão instalados, fato que, certamente, acarretará prejuízo à (às) futuras contratadas, uma vez que o valor projetado para a contratação, por si só, se apresenta totalmente fora da realidade de mercado.” (Grifou-se).

Sobre o tema a unidade instrutiva teceu as seguintes considerações, *in litteris*:

74. Relativamente a esta impropriedade, corrobora-se o entendimento da unidade técnica no relatório de seletividade acolhendo alegação suscitada em resposta à impugnação de que a



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

Administração, ao indicar a necessidade de um sistema de ambiente web, acessado por meio de navegadores, a partir de um servidor central (datacenter), não acarretaria a necessidade de definição de quantidade de pontos a serem instalados, como o seria se permanecesse com sistemas desktop atualmente em uso pela prefeitura, a seguir transcrita (ID 1299789, pág. 363-365):

Resposta: A assertiva não está correta. Não existe “ausência de definição da totalidade de locais e quantitativos de pontos de instalação do sistema” Talvez tenha passado despercebido para a Impugnante que o “ambiente de utilização do sistema” pretendido pela Administração é o sistema WEB, consoante o item 4.3 P03, pág 22 do Projeto Básico. A disponibilização do aludido sistema em ambiente WEB não passa pela necessidade de realizar a mensuração de em quantos pontos deverão ser instalados como alegado pela Impugnante. O sistema é disponibilizado a partir de um servidor central (data center) de ambiente corporativo com acesso permitido por meio de navegador concedido para uso nos mais variados meios eletrônicos atualmente disponíveis a exemplo de: computadores, notebooks, tablet's, celulares e outros, não sendo necessário para tanto a quantificação de pontos para a sua instalação, portanto reduzindo significativamente os custos de instalação e manutenção. Além disso, o ambiente WEB pretendido pela Administração possui vantagens outras como permitir a atualização remota, seu uso externo, não vinculado a “um ponto preestabelecido” como indicado pela Impugnante. O ambiente tecnológico que atualmente é utilizado de “desktops” é o que necessita da definição prévia de pontos como quer fazer valer a Interessada. A Administração visa com a aquisição dos dois sistemas (Financeiro e Tributário) atender as crescentes demandas para prestação de serviços a coletividade de modo mais eficientes, sendo que a maximização desses resultados a serem produzidos por ambos os sistemas, passa necessariamente pela adoção de um “ambiente de utilização” tecnologicamente adequado. O ambiente “desktop” caminha no sentido de ter seu uso descontinuado em razão das vantagens operacionais e de custos do ambiente WEB. Discorrido quanto a ser desnecessário a definição prévia de pontos de instalação pelos fundamentos supramencionados, refutamos oportuno esclarecer no que tange ao item 7, relativo a VISITA TÉCNICA destacado pela Impugnante. A VISITA TÉCNICA conforme estabelecido no item 7, e subitens seguintes, é a faculdade conferida aos licitantes para, caso queiram, visitem às dependências das Unidades Administrativas ali informadas para “conhecer as necessidades e colher subsídios para a elaboração das suas propostas”, ou seja, objetiva que as empresas participantes do certame conheçam a Prefeitura de Porto Velho (sistemas, bancos de dados, estrutura etc.) a fim de que possam precificar corretamente suas propostas, e como dito anteriormente, o sistema a ser contratado é WEB, sem a necessidade de instalação alguma em qualquer estação de trabalho da Municipalidade, assim, a licitante elenca um problema que já foi sanado na escolha do objeto, então a polaridade geográfica da prefeitura em nada oferece empecilho a elaboração da proposta técnica. Caso a visitação seja



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

realizada é conferido a Interessada o ATESTADO DE VISITA, também como critério definido para a fase de habilitação. No mesmo sentido, suponhamos que determinada empresa, sediada em outra Unidade da Federação demonstre interesse em participar do certame, sendo a praça de Porto Velho estranho para os seus representantes e técnicos, e em razão disso, optem por conhecer mais de perto a realidade local e mais precisamente, “conhecer das necessidades” da Administração, e assim colher elementos (subsídios) a mais que entender necessários para a elaborar a proposta, ou eventualmente solicitar algum tipo de esclarecimento, nada obstar a sua realização desde que seguindo o rito estabelecido para o evento. É uma faculdade conferida, e não uma obrigação prévia para a habilitação. Se assim o fosse, seria desnecessário disponibilizar o expediente de “Declaração”, na qual o interessado expressa ter abdicado do seu direito de realizar a VISITA TÉCNICA, e cientificando ter “pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes a natureza dos trabalhos”. Afastando assim, eventual e futura alegação do licitante quanto ao desconhecimento das “necessidades” estabelecidas. Em ambos os casos, realizada ou não, tais expedientes (Atestado de Visita e Declaração) são considerados para fins de habilitação, todavia, em nenhum momento se prestam que a VISITA TÉCNICA é necessária para a conhecer “os pontos de instalação do sistema”. O entendimento da Impugnante, portanto, mostra-se mais uma vez equivocado.

75. Além disso, buscando melhor elucidar a questão, esta unidade técnica identificou evidências que indicam que a prefeitura de Porto Velho inseriu nos documentos oficiais a necessidade de sistemas que sejam totalmente web, conforme trecho do projeto básico revisado e extraído a seguir (ID 1385993, pág. 5):

[...]

**DA IMPOSSIBILIDADE DE SER SOMENTE DESKTOP O PARCIAL WEB**

Uma das estratégias adotadas é que os sistemas a serem contratados deverão ser **OBRIGATORIAMENTE** do tipo WEB em sua totalidade, não podendo inclusive ser emulado de forma alguma “ou mesmo que algum dos módulos seja parcial para a WEB, sendo o principal motivo de tal exigência a pandemia, onde a Prefeitura não possui licenciamento VPN para todos seus usuários ou mesmo pessoal suficiente para fazer uma instalação de versão desktop em massa em casos de novos lockdown, garantindo dessa forma, acessibilidade ao sistema no sentido amplo.

76. Extraí-se do trecho acima transcrito, extraído do “Anexo II – Funcionalidades do Sistema”, do Projeto Básico, que o ente contratante foi claro ao prever a obrigatoriedade de que os sistemas contratados fossem, em sua totalidade, do tipo web, razão pela qual não seria possível à empresa contratada prestar o serviço mediante módulos parcial para a web.

77. A justificativa apresentada pela administração foi a ausência de licenciamento VPN para todos os usuários e de pessoal suficiente para instalação de versão desktop em massa.

78. Registre-se, ainda, que o Projeto Básico estabelece, já na descrição do objeto e especificações dos serviços (ID 1299762, pág.



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

02), que ambos os lotes licitados se referiam a sistemas “desenvolvidos para funcionamento web”.

79. Em vista do exposto, esta unidade técnica conclui pela improcedência desta alegação de irregularidade, uma vez que, visando-se a contratação de sistemas para funcionamento web, conforme expressamente previsto no projeto básico, não há se falar na necessidade de especificação da quantidade de pontos em que seriam instalados os softwares.

Uma vez mais, não há o que se acrescentar em relação à análise técnica que, no ponto, teve como base a pertinente argumentação desenvolvida pela Administração em resposta à respectiva impugnação, ainda no decorrer do procedimento licitatório.

Registre-se, novamente, que a insuficiência de argumentos que superem a resposta já dada pela Administração à questão posta na Representação fortalece a impressão de que a sua finalidade seja, tão somente, a protelação do procedimento em favor próprio, sem atentar para seus efeitos prejudiciais à coisa pública municipal e à sociedade, devendo a sua perpetuação, intra e extraprocessual, resultar nas devidas sanções decorrentes de atos processuais abusivos.<sup>3</sup>

Pelo exposto, esse órgão ministerial opina pela improcedência desta parcela da pretensão inicial, nos exatos termos do corpo instrutivo.

No que tange às alegadas incongruências na definição da quantidade pessoas a serem treinadas, de acordo com o Projeto Básico e o anexo II do edital (Modelo de Proposta de Preços), foram as afirmações da representante:

80. Em síntese, a representação suscita a existência de incongruências na definição da quantidade pessoas a serem treinadas.

81. Isso porque os itens 8.1.1 e 8.2.1 do projeto básico definem que serão 700 usuários para os sistemas financeiro (400) e tributário (300), o que não se coadunaria com o estipulado no anexo II do edital – Modelo de Proposta de Preços, que traria previsão de treinamento para 575 usuários no sistema financeiro e 525 no sistema tributário, totalizando 1.100.

82. Aduz ainda que a quantidade de horas para treinamento prevista no item 4.4.7.3 do Termo de Referência (880h), rateada pelo número de pessoas a ser treinadas, seria insuficiente (20h por turma de 25 alunos).

<sup>3</sup> Nota de rodapé n. 02 deste opinativo.



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

83. Visando facilitar a compreensão deste tópico, faz-se a transcrição do Projeto Básico, relativa ao tópico 8, denominado 'INFORMAÇÕES DE USUÁRIOS' (ID 1299762, págs. 121-122):

8 INFORMAÇÕES DE USUÁRIOS

8.1 Sistema Financeiro (Lote 01):

8.1.1 No mínimo 400 (quatrocentos) usuários internos;

8.1.2 A base de uso é o gerenciamento de cerca de 13.644 (treze mil, seiscentos e quarenta e quatro) servidores gerenciados pelo Sistema de Recursos Humanos;

8.2 Sistema Tributário (Lote 02):

8.2.1 300 (trezentos) usuários internos, os usuários externos são ilimitados, considerando o amplo atendimento de serviços que são utilizados pelos contribuintes no município;

8.2.2 A base de uso é o gerenciamento de cerca de:

8.2.2.1 60.000 (sessenta mil) empresas ativas;

8.2.2.2 150.000 (cento e cinquenta mil) imóveis;

8.2.2.3 300.000 (trezentas mil) notas fiscais de serviços eletrônica emitidas, mensalmente.

Acerca da questão levantada, o corpo instrutivo realizou os seguintes apontamentos, *in verbis*:

84. Verificou-se de igual modo, os recortes relativos ao edital republicado questionado pela representante, Anexo II que trata da Discriminação dos Serviços na Proposta de Preços, são dados pela figura abaixo:

**Figura 02** – Trecho extraído do Anexo II do Projeto Básico.

02	CAPACITAÇÃO DOS USUÁRIOS DO SISTEMA - PERFIL USUÁRIO - TURMA DE 25 SERVIDORES				
2.1	Planejamento e Orçamento	Serviço /Turma	6		
2.2	Financeiro	Serviço /Turma	3		
2.3	Contabilidade	Serviço /Turma	6		
2.4	Patrimônio e Almoxarifado	Serviço /Turma	2		
2.5	Custos	Serviço /Turma	2		
2.6	Recursos Humanos	Serviço /Turma	4		
VALOR TOTAL DO ITEM 2 R\$					

  

02	CAPACITAÇÃO DOS USUÁRIOS DO SISTEMA - PERFIL USUÁRIO - TURMA DE 25 SERVIDORES				
2.1	Gestão do ISSQN	Serviço /Turma	3		
2.2	Administração Tributária	Serviço /Turma	3		
2.3	Auditoria e Produtividade Fiscais	Serviço /Turma	3		
2.4	Atendimento Online: Portal do Contribuinte	Serviço /Turma	3		
2.5	Domicílio Tributário Eletrônico	Serviço /Turma	3		
2.6	Processo Tributário Eletrônico	Serviço /Turma	3		
2.7	Contencioso Tributário Eletrônico	Serviço /Turma	3		
VALOR TOTAL DO ITEM 2 R\$					



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

Fonte: PCe, ID 1386009, pág. 09-10.

85. Tal qual nos itens anteriores, resposta da representada em contraponto à impugnação, foi dada por:

*[...] As “Informações de Usuários” indicadas no item 08 do Projeto Básico são destinadas a informar as Interessadas quanto o cenário de usuários dos sistemas financeiro e tributário atualmente em uso na Municipalidade, bem como a base de dados a ser hospedada pela solução tecnológica. Os números ali informados estimam os quantitativos mínimos de usuários ativos de ambos os sistemas que utilizam o sistema atualmente.*

*Os quantitativos mínimos de 400 (quatrocentos) “usuários internos” para o Sistema Financeiro - LOTE 1, e de 300 (trezentos) usuários para o Sistema Tributário - LOTE 2, representa apenas um indicativo da demanda, por se tratarem dos atuais usuários. A demanda para capacitação de usuários decorrente da futura contratação é aquela informada na forma e quantitativos estabelecidos na Proposta Comercial integrante do Projeto Básico às fls. 204/207. As informações não se confundem. Uma revela um cenário atual, a contida na Proposta Comercial projeta a necessidade a ser atendida em razão da contratação.*

*A Proposta Comercial representa o ponto de partida do contingente a ser capacitado. É o minimante pretendido pela Administração. Não foi estabelecido um teto para a quantidade de servidores a serem capacitados.*

*A ampliação do volume de “cursos e serviços” está vinculada a necessidade da Administração no decorrer da relação contratual. O incremento da capacitação será POR DEMANDA apresentada pela Administração conforme o estabelecido no item 10.2.2 do Projeto Básico.*

*Atinente à relação hora/aula estabelecido pela Administração por meio de estudo técnico da área de TI, entendemos satisfatória e viável para fins de capacitação.*

86. Como já asseverado no relatório de seletividade, as supostas divergências apontadas pela reclamante seriam explicáveis pelo fato de os itens 8.1.1 e 8.2.1 do projeto Básico (ID 1385968, pág.04) se referirem ao número de usuários atuais e o anexo II do edital – Modelo de Proposta de Preços se referiria a uma quantidade estimada de usuários a serem capacitados, que será definida de acordo com a demanda e com a necessidade da contratante, cf. item 10.2.2 do projeto básico, que diz (ID 1385968, pág. 06):

10.2.2 Capacitação de Usuários do Sistema: treinamento será feito em ambiente da prefeitura (presencial) por turmas, com material didático, manuais dos módulos, e avaliação do treinamento. Os cursos e serviços serão realizados POR DEMANDA de acordo com a necessidade da CONTRATANTE.

87. Vê-se, portanto, que o projeto básico previu expressamente que a capacitação de usuários do sistema seria realizada “por demanda de acordo com a necessidade da contratante”, sendo possível vislumbrar certa dificuldade da administração em precisar, no momento da elaboração do edital de licitação, o quantitativo exato de servidores



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

que participariam de tal capacitação após a finalização do software pela empresa contratada.

88. Registre-se que o Anexo VIII do Projeto Básico (ID 1299762, págs. 305-307), relativo à “Capacitação dos usuários do sistema”, estipulou que os cursos e serviços serão realizados por demanda, bem com que a contratada deveria apresentar um plano de treinamento contendo, dentre outras informações: o número de participantes por turma.

89. Referido plano de treinamento seria previamente aprovado pela contratante, momento em que seria possível avaliar a adequação do quantitativo de turmas ofertadas, e de usuários incluídos nas turmas de capacitação, a fim de atender as necessidades da administração.

90. É importante destacar, ainda, que a quantidade de usuários externos indicados no item 8.1 e 8.2 do Projeto Básico (ID 1385968, págs.04-06), a depender do sistema, pode ser ilimitada, e as indicações de usuários internos são mínimas de referência, não restringem a possibilidade de adequação em caso de aumentos não programados de demanda, até porque os estudos da comissão multissetorial já apontavam para a opção de aquisição de solução de TI por meio Licença de Uso (Locação), que pudesse ser objeto de customização, isto é, além da locação de um bem intangível, o *software* em si, a contratação perpassa também por vários serviços, tais como: implantação, manutenção (preventiva, evolutiva e corretiva), migração, integração, parametrização, customização, suporte e capacitação (ID 1299762, pág. 121; ID 1385722, págs.09-10; ID 1385723, págs.01-07).

91. Em relação à quantidade de horas para treinamento, o item 4.4.7.3 do Projeto Básico (ID 1299762, pág. 115) previu a carga horária estimada de 460 horas para treinamento das soluções fornecidas relativas aos produtos dos lotes 01 e 420 horas para o lote 02, que se limitam exclusivamente ao cumprimento pela contratada da carga horária total.

92. Vê-se, portanto, que a administração apresentou total de horas estimado, do que se depreende a possibilidade de acréscimo ou decréscimo do montante informado do projeto básico, a depender das demandas da administração.

93. Assim, não há como afirmar que o quantitativo de horas estabelecido é insuficiente, haja vista que tanto o número de usuários a serem capacitados quanto a carga horária para capacitação foram previstos no projeto básico de forma estimada.

94. Diante do contexto aqui analisado, esta unidade técnica entende que não assiste razão à representante, razão pela qual não procede, neste ponto, a irregularidade apontada.

Entendendo-se por desnecessários maiores acréscimos à argumentação em pauta, este órgão ministerial corrobora *in totum* o trecho reproduzido acima, razão pela qual opina, igualmente, pela improcedência da pretensão também neste ponto.



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

Fls. n. ....  
Proc. n. 2640/2022  
.....

Nessa senda, pelos motivos até aqui explanados, a pretensão posta pela exordial, em sua totalidade, deve ser julgada improcedente, em convergência com as judiciosas considerações realizadas pela unidade instrutiva.

Adicionalmente, deve-se destacar, nos moldes do que já fora ressaltado, no relatório de seletividade (ID 1300625), pela unidade instrutiva, que a representante tem interesses particulares no atraso/óbice da contratação advinda da licitação em exame,<sup>4</sup> motivo pelo qual, a persistir em infundadas objeções com o fito, tão somente, de prejudicar a relação contratual firmada entre a vencedora do certame e a Administração Pública Municipal, deve ser devidamente punida, como medida de desincentivo a práticas processualmente abusivas nesta sede fiscalizatória.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da Representação apresentada, por estarem presentes os requisitos exigidos por lei, e, no mérito, pela sua improcedência em razão da não demonstração de evidências da prática das irregularidades apontadas pela representante, nos termos deste opinativo, alertando-se a representante para que não incorra em práticas processuais abusivas em futuras demandas, sob pena de eventual sanção, nos moldes delineados neste opinativo.

É o parecer.

Porto Velho, 13 de dezembro de 2023.

**ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS**  
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

---

<sup>4</sup> Nota de rodapé n. 02 deste opinativo.

Em 13 de Dezembro de 2023



ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS  
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DE CONTAS