

PROCESSO N.º	45.173-8/2022
APENSO N.º	45.251-3/2022
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLÍMPIA
PREFEITO	JOSÉ ELPIDIO DE MORAES CAVALCANTE
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR
REPRESENTANTE	SS SERVIÇOS DE SOFTWARE – LTDA. DÉBORA CRISTINA DE ARRUDA – Representante Legal
	DURA-LEX SISTEMAS DE GESTÃO PÚBLICA LTDA. EPP ISMAEL FELÍCIO DE TOLEDO – Representante Legal
ADVOGADOS	CARLOS JOSÉ DE CAMPOS – OAB/MT N.º 14.256 LYSANDRA I. DE MORAIS E SILVA – OAB/MT N.º 21.599 RAYRA DA SILVA ANTUNES – OAB/MT N.º 20.566 THIAGO RIBEIRO – OAB/MT N.º 13.293
RELATOR	WALDIR JÚLIO TEIS

JULGAMENTO SINGULAR

- 1. Trata-se de Representações de Natureza Externa com pedido de Medida Cautelar¹ proposta pelas empresas SS Serviços de Software Ltda., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 35.735.144/0001-70 e Dura-Lex Sistemas de Gestão Pública Ltda. EPP, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 86.952.587/0001-54.
- 2. As medidas foram propostas em desfavor da Prefeitura Municipal de Nova Olímpia, sob a responsabilidade do Senhor José Elpídio de Moraes Cavalcante, Prefeito Municipal, e da Senhora Eliete Silva, Pregoeira Portaria n.º 235/2022, alegando indícios de irregularidades no Pregão Presencial n.º 039/2022-PMNO, cujo objeto é o "REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA, FORNECIMENTO DE LICENCIAMENTO DE SOFTWARE DE SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL, TOTALMENTE WEB (SISTEMA EM NUVEM), DISPENSANDO A INSTALAÇÃO DE QUALQUER PROGRAMA, PLUG-IN, EMULADOR OU QUALQUER OUTRO RECURSO TECNOLÓGICO QUE SEJA REQUISITO PARA INICIALIZAR O SISTEMA, COM ACESSO ILIMITADO DE USUÁRIOS, E SUPORTE TÉCNICO, OPERANDO COM BANCO DE DADOS RELACIONAL, INCLUSIVE



¹ Documentos Digitais n.º 278334/2022 e 279071/2022.



COM A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INSTALAÇÃO, CONFIGURAÇÃO, CONVERSÃO DE DADOS E TREINAMENTO, PARA ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DO MUNICÍPIO DE NOVA OLÍMPIA, FUNDO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS E CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA OLÍMPIA/MT. Totalmente em conformidade com a legislação aplicável, NBCASP — normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público e SIAFIC - sistema único e integrado de execução orçamentária, administração financeira e controle."

- 3. O pregão foi realizado no dia 14/12/2022 às 14h00min. Segundo os representantes, o certame não atendeu aos parâmetros da legalidade, impessoalidade, razoabilidade e proporcionalidade, considerando que o edital prevê obrigatoriedades que limitam a competição, por meio de diversos mecanismos impróprios e ilegais, bem como, cria dificuldades desnecessárias para os participantes de praças distantes, o que evidenciaria direcionamento.
- 4. Em suma, a empresa **SS Serviços de Software Ltda**. alegou que a licitação está cerceando o seu direito de participação e de todas as interessadas do segmento de tecnologia, que nasceram juridicamente para serem representantes comerciais e apresentam condições jurídicas, fiscais, econômico-financeiras e principalmente técnicas para atender plenamente o objeto da pretendida contratação.
- 5. De proêmio, questionou o formato presencial da licitação, argumentando que não há motivação viável no edital ou seus anexos, que respaldem a referida definição, especialmente, por se tratar de uma contratação inerente à tecnologia da informação, para a qual os potenciais pretendentes não teriam dificuldade de participar no ambiente eletrônico.

Assim, a Administração Municipal entende que o Pregão em sua forma eletrônica poderá ensejar a participação de empresas que não possuem a expertise necessária para o objeto do certame, o que poderá dificultar o atendimento imediato que a contratação requer. Desse modo, torna-se mais viável que seja realizada na modalidade presencial. Oportuno se faz registrar, que em alguns casos, existem licitantes que tentam até contrariar o edital, dificultando a análise e interpretação do julgamento das propostas, não verificam adequadamente o edital, a logística e condições para contratação, e por fim, acabam pedindo desistência do contrato ou ata, gerando prejuízos à administração, tendo que consequentemente, realizar novo certame."

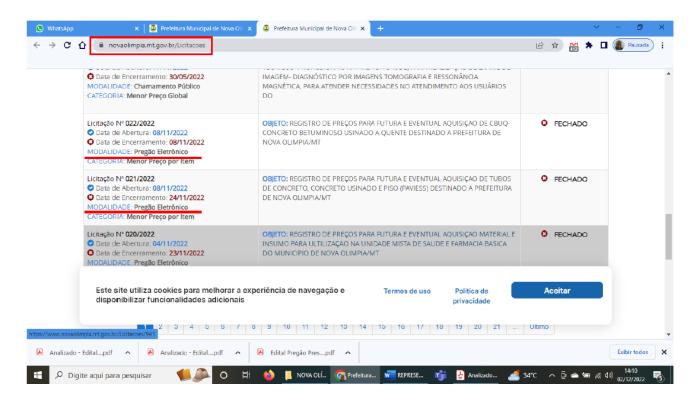




6. Rechaçou a justificativa apresentada pela gestão, de que as dificuldades anotadas com o <u>sistema licitanet</u>, exigiram que o termo de referência trouxesse requisitos obrigatórios de tecnologia.

"O sistema deverá utilizar única e *exclusivamente WEB* Browser *para sua execução*, possuindo compatibilidade com os principais WEB Browsers do mercado (Mozilla Firefox, Google Chrome, Opera e Safari);"

- 7. Assim, concluiu que, no mínimo, o certame estaria tentando evitar a participação de potenciais licitantes de outras localidades, impondo-lhes limitações pelo tempo (prazos apertados), pela distância a ser percorrida e por uma agregação injustificável e indesejada de custos para participação, que oneram excessivamente e desestimulam a elaboração de propostas e a preparação de documentos necessários à participação de empresas.
- 8. Alertou para o fato de que o município realiza pregão no formato eletrônico com frequência e com proficiência, inclusive, realizou alguns recentemente.



9. O representante criticou a exigência editalícia de visita técnica obrigatória, e entende que poderia ser suprida pela declaração das licitantes de que conhecem as condições para a execução e assume todas as responsabilidades inerentes ao objeto da





contratação.

- 10. Considerou a inserção da cláusula no edital como sendo restritiva, carecedora de demonstração precisa da imprescindibilidade da medida, à toda evidência, e injustificada, uma vez que inviabilizou a competição, e impediu a participação de empresas situadas em localidades geográficas mais distantes.
- Alegou que o edital possui "excentricidades gritantes", tais como as previstas nos itens 3.2, 3.2.4 e 3.2.5 do edital, que respectivamente exigem que o atestado de visita técnica, seja anexado ao credenciamento; que a visita técnica deve ocorrer para que a prefeitura municipal tenha a certeza e a comprovação de que os licitantes interessados conhecem integralmente o objeto da licitação; e que ela é necessária para que o licitante dentre outras verificações, averigue se o servidor de dados comportará sistemas a serem implantados.
- 12. Sobre a checagem da infraestrutura de tecnologia da informação, apontada nos itens mencionados, a representante ressalvou que a municipalidade não poderia ter transferido essa responsabilidade às licitantes, mesmo que para se precaver de uma possível inexecução, decorrente da sua própria falta de planejamento e reflexo de sua estrutura prévia insatisfatória.
- 13. Além disso, salientou que exigência de visita técnica, deveria pressupor a existência de complexidade quanto ao objeto e a sua execução teria que ser capaz de demandar e sustentar a sua imprescindibilidade.
- 14. Arguiu que a suposta complexidade utilizada como justificativa para sustentar a exigência da visita técnica como condição de habilitação, seria contrária à própria fundamentação de serviço comum, apresentada pela Administração no item 2.0 do edital, para justificar a escolha da modalidade pregão e do critério de menor preço global.
- 15. Questionou os prazos para a demonstração dos módulos estabelecidos no edital, taxando-os de exíguos e impraticáveis.





"12.2.1. Após avaliada a documentação de habilitação e se aprovada, a empresa classificada em 1º lugar será convocada para submeter-se à Demonstração dos módulos que compõem a solução do Anexo I, <u>cujo início se dará no prazo máximo de 02 (dois) dias úteis</u> (será marcada data para avaliação, a realizar-se durante o horário de expediente da licitadora), perante Comissão de Avaliação Técnica a ser designada para este fim, onde a empresa deverá simular, em tempo de execução, cada funcionalidade exigida pelo presente Termo de Referência." (destacamos).

- 16. Justificou que o cumprimento dos prazos acima impostos seria possível se, no dia da abertura do certame, os sistemas já estivessem instalados em nuvem. Contudo, ainda haveria a necessidade de mobilizar e locomover todo um corpo técnico qualificado, composto por vários técnicos, para a avaliação em questão.
- 17. Apontou vedações ilegais e restritivas de participação, citando a previsão editalícia contida nos itens 3.4, alíneas "b", "d", "f", "g", "h" e "i"; e 3.3 do edital.
 - "3.4. Não será admitida nesta licitação a participação de empresas enquadradas em quaisquer das hipóteses a seguir elencadas: "

Alínea "b":

"b) Que se encontrem sob falência, recuperação judicial, concurso de credores, dissolução ou liquidação;"

Alínea "d":

"d) Empresas, que por qualquer motivo, estejam declaradas inidôneas perante a Administração Pública, Direta ou Indireta, Federal, estadual ou Municipal, ou que tenham sido punidas com suspensão do direito de licitar ou contratar com esta Prefeitura, desde que o ato tenha sido publicado no Diário Oficial da União, do Estado ou do Município, pelo Órgão que o praticou;"

Alínea "F":

"f) Empresas do mesmo grupo econômico ou com sócio administrador em comum; "

Alínea "g":

"g) Empresa que comprovadamente por sua culpa não tenha cumprido integralmente Contrato ou Ata de Registro de Preços com a Prefeitura Municipal de Nova Olímpia/MT, independentemente do objeto contratado;"





Alíneas "h" e "i":

- "h) Empresas que não possuam o conjunto completo dos produtos e serviços objeto desta Licitação e não atendam as demais características do presente Edital e Anexos.
- i) Empresas *que não atendam aos requisitos mínimos estabelecidos no Termo de Referência*, de atendimento e suporte técnico, integrações dos sistemas e demais exigências." (negritamos)
- "3.3. Somente será admitida a participação neste certame de licitantes que devidamente atendam às exigências do edital e seus anexos, que tenham ramo de atividade compatível com o objeto licitado." (negritamos).
- 18. Destacou que tais vedações se prestam apenas a confundir o licitante, desestimular a participação, especialmente da licitante, que pensa ser impossível a sua participação, por ostentar apenas a condição de representante da empresa desenvolvedora dos *softwares*, quando essa exigência não é de fato um impedimento de participação, e seria ilegal.
- 19. Criticou a exigência para habilitação técnica disposta no item 8.2.4 do edital, de que a licitante seja desenvolvedora do sistema, argumentando ausência de amparo legal, uma vez que a legislação vigente não contém fundamento para desarrazoado requisito.
 - "8.2.4.5 Declaração expressa da empresa licitante (Anexo XI), de que os sistemas oferecidos <u>são desenvolvidos pela proponente</u>, <u>possuindo irrestritos poderes para adequar os códigos-fonte e executáveis durante a execução contratual</u>, seja para atendimento de necessidades específicas do órgão licitante, seja para atendimento da legislação federal e estadual, testados e em condições de implantação, cumprindo em sua totalidade, os requisitos funcionais constantes do Anexo III deste Edital.

 8.2.4.5.1 Para comprovação de que os sistemas oferecidos foram desenvolvidos pela proponente, apresentar os Certificados de Registro de Programas de Computador emitidos pelo INPI, referente aos sistemas de (1) Orçamento; (2) Contabilidade; (3) Recursos Humanos; (4) Compras e Licitação; (5) Tributação; e (7) Portal da Transparência." (negritamos).
- 20. Defendeu que a empresa representante, desde que devidamente autorizada pelo seu representado e desenvolvedor, possa participar da disputa, aduzindo que a cláusula acima colacionada seria impertinente e absolutamente restritiva, bem como direciona a licitação apenas para empresas desenvolvedoras de *softwares*.
- 21. Relacionou o item 6.3.2, arguindo que soma dificuldades para as empresas que não têm sede na cidade de Nova Olímpia, já que a licitante que precisar se utilizar do





que foi disposto, terá que chegar no local da sessão com pelo menos um dia de antecedência, e assim gastar mais tempo e aumentar seus custos.

6.3.2 <u>A licitante que necessitar de autenticação de documentos, deverá fazê-lo, preferencialmente, até às 16:00 horas do último dia útil que anteceder o dia marcado para abertura dos envelopes, ressalvando que, isso não significa qualquer análise ou julgamento dos documentos a serem apresentados na sessão. " (negritamos e sublinhamos)</u>

Apontou que o item 8.32.4.1 do edital, que versa sobre a capacidade técnica da proponente, exorbita o limite da razoabilidade, ressalvando que a lei prevê a necessidade de estabelecimento das parcelas de maior relevância, cuja escolha deve ser feita com critérios adequados, que servirão à necessária avaliação da capacidade técnica.

"8.2.4.1 Atestado(s) de Capacidade Técnica da licitante, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, para os quais já tenha o licitante prestado serviços similares ao objeto desta licitação, ou seja, compatíveis em características, quantidades e prazos (art. 30, II) e de complexidade tecnológica e operacional equivalente à do objeto da licitação (art. 30, § 3°), da Lei 8.666/93, que atestem o desempenho da proponente quanto a geração DE TODOS OS ARQUIVOS para a prestação de contas junto ao TCE-MT de acordo com layout estabelecido pelo próprio TCE-MT no módulo do APLIC, à qualidade dos serviços e o cumprimento dos prazos de execução. O(s) atestado(s) deve(m) ser impresso(s) em papel timbrado do órgão contratante, conter CNPJ da licitante e endereço atualizado da empresa, conter os bens fornecidos e/ou serviços realizados e conter nome completo, cargo e assinatura do responsável pela sua emissão." (negritamos e sublinhamos).

- 23. Salientou que, o edital não elegeu as parcelas relevantes, e, contrariamente, estabeleceu no item supracitado, uma exigência de 100% (cem por cento) de compatibilidade: "Na linguagem do próprio edital: "*que atestem o* desempenho da proponente quanto a geração DE TODOS OS ARQUIVOS..."
- 24. Denominou a situação disposta no item 8.2.4.1 de restrição nítida às empresas locais, pois no seu entendimento, apenas as empresas que já atuam no Estado de Mato Grosso poderão atender o previsto no item, ainda que tenham *expertise* plena para fazê-lo em momento contratual próprio.





"8.2.4.1 Atestado(s) de Capacidade Técnica da licitante, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, para os quais já tenha o licitante prestado serviços similares ao objeto desta licitação, ou seja, compatíveis em características, quantidades e prazos (art. 30, II) e de complexidade tecnológica e operacional equivalente à do objeto da licitação (art. 30, § 3°), da Lei 8.666/93, que atestem o desempenho da proponente quanto a geração de todos os arquivos para a prestação de contas junto ao TCE-MT de acordo com layout estabelecido pelo próprio TCE-MT no módulo do APLIC, à qualidade dos serviços e o cumprimento dos prazos de execução. O(s) atestado(s) deve(m) ser impresso(s) em papel timbrado do órgão contratante, conter CNPJ da licitante e endereço atualizado da empresa, conter os bens fornecidos e/ou serviços realizados e conter nome completo, cargo e assinatura do responsável pela sua emissão."

25. Impugnou o tópico 12.1 do termo de referência, no qual estariam previstas exigências de 95% (noventa e cinco por cento) da eficiência de cada módulo, alegando que a cláusula é aplicável apenas a quem à administração desejar aplicar.

"12. DAS EVENTUAIS DEMONSTRAÇÕES:

- 12.1. A Administração Municipal <u>PODERÁ</u> solicitar do licitante classificado em primeiro lugar, DEMONSTRAÇÕES DOS MÓDULOS QUE COMPÕE O SISTEMA PARA A GESTÃO PÚBLICA, para resguardo do excepcional interesse público, evitando os transtornos e prejuízos causados por uma aquisição que não atenda às necessidades da Administração Pública.
- **12.2.** <u>SENDO NECESSÁRIA A DEMONSTRAÇÃO</u>, está se regerá pelos ditames abaixo:
- **12.2.1.** Após avaliada a documentação de habilitação e se aprovada, a empresa classificada em 1º lugar será convocada para submeter-se à Demonstração dos módulos que compõem a solução do Anexo I, cujo início se dará no prazo *máximo de* **02** (dois) dias úteis (será marcada data para avaliação, a realizar-se durante o horário de expediente da licitadora), perante Comissão de Avaliação Técnica a ser designada para este fim, onde a empresa deverá simular, em tempo de execução, cada funcionalidade exigida pelo presente Termo de Referência." (negritamos e sublinhamos)
- Apresentou contrariedade ao que foi positivado no item 12.3 do edital, no que concerne a generalidade da avaliação do cumprimento do dispositivo, aos subjetivismos que permeiam a peça vestibular e impedem a realização da proposta objetiva, certa e correta, porque, no caso em tela, componentes importantes do custo operacional poderiam ser omitidos em decorrência das imperfeições das descrições contidas nas regras do certame.
 - "12.3. Deverão ser demonstrados ainda <u>os canais de comunicação de atendimento e</u> <u>suporte técnico de demandas para auxílio</u> na manutenção e funcionalidades do sistema."
- 27. Alegou que o item 15.1 do edital não define adequadamente se está tratando





de reajuste ou de reequilíbrio econômico-financeiro, uma vez que, no caso de reajuste, o INPC e o IGP-M parecem ser os índices adequados. Entretanto, o reequilíbrio pode englobar outros fatores e insumos, e o IGP-M não seria o melhor fator para o seu cálculo.

28. Elencou que existem inconsistências espalhadas por toda extensão do edital, minuta de contrato e ata de registro de preços, gerando enorme dificuldade de compreensão sobre a forma de se executar o objeto contratado e entender a sua descrição precisa.

3.11.2. INCONSISTÊNCIAS

- i) Exigência de <u>papel timbrado</u> no <u>item 7.1. O que seria o papel timbrado em tempos atuais: um impresso gráfico?</u> Haveria relevância se a proposta não fosse apresentada em tal tipo de papel? Caberia sua desclassificação? Um proposta que contivesse todos os dados da licitante, independentemente de timbre, não seria válida?;
- ii) Embora o objeto se trate <u>licença de software</u>, o edital se refere em muitos momentos a 'produto', no sentido 'mercadoria, bens'. Inclusive, a redação das obrigações das partes, descritas no edital, diverge diametralmente daquelas previstas na minuta da ARP e na minuta do contrato, gerando muitas dúvidas, especialmente por haver itens que tratam do objeto como se fosse uma licitação para <u>aquisição específica de bens</u>, como se vê na ARP:
- iii)

 "CLAUSULA DECIMA SEGUNDA- DA ACEITAÇÃO E DAS
 CONDIÇÕES DE RECEBIMENTO DO OBJETO





- 12.1. A forma de fornecimento será parcelada e de acordo com a necessidade da unidade requisitante, devendo o fornecedor estar ciente que não haverá quantitativos e valores mínimos pré-determinados.
- 12.2. Os pedidos de fornecimento deverão ser formalizados diretamente, segundo a conveniências da Secretaria da Prefeitura Municipal de Nova Olímpia, através de Requisição emitida após a publicação da Ata de Registro de Preços, autorizando uma quantidade estimada/prevista a serem fornecidos.
- 12.3. O fornecedor registrado se <u>obriga a fornecer os materiais para o órgão</u> gerenciador de acordo com as condições apresentadas na proposta que é parte integrante do edital. Serão de responsabilidade do fornecedor registrado o transporte e <u>embalagem dos materiais</u> bem como, todos os encargos trabalhistas, todos os encargos sociais e previdenciários, bem como prejuízos ou danos causados ao fornecedor registrado ou a terceiros, isentando integralmente o município de NOVA OLIMPIA-MT." (negritamos e sublinhamos).
- IV) <u>imposição de despesa extra, fora do contexto da proposta</u>, já em momento contratual, conforme item 10.4.20 do Contrato:

"10.4.20. Promover por sua conta, através de seguros, a cobertura dos riscos a que se julgar exposta em vista das responsabilidades que lhe cabem na execução do objeto deste edital; -- Afinal, a licitante deve ou não inserir tal custo em sua proposta? Será ou não exigido?

V) – Considerando que o objeto da licitação é – *licença de software --,* eis o que pede o <u>item 7</u> que <u>instrui a elaboração da proposta</u>:

"7 - DO CONTEÚDO DO ENVELOPE PROPOSTA

LEI NO 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002. ART. 6°

7.1 A proposta deverá ser elaborada em papel timbrado da empresa e redigida em língua portuguesa, salvo quanto às expressões técnicas de uso corrente, com suas páginas numeradas sequencialmente, sem rasuras, emendas, borrões ou entrelinhas (Modelo Anexo IV). A última folha deverá ser datada e assinada por pessoa com poderes para assumir obrigações em nome da empresa (representante legal) sem alternativas de preços ou qualquer outra condição que induza a classificação ter mais de um resultado e, ainda, contendo:

(...)

- b) A proposta deverá conter, obrigatoriamente, <u>DESCRIÇAO</u>, <u>UNIDADE DE</u>
 <u>MEDIDA</u>, VALOR UNITÁRIO e TOTAL, expressos em reais, bem como todas as
 especificações dos materiais, para os Itens;
- (...)
- g) <u>O PRAZO PARA ENTREGA DAS REFEIÇÕES</u> deverá ser imediato, <u>no máximo 01 (uma) hora, após o recebimento da Ordem de Fornecimento." (negritamos e sublinhamos).</u>

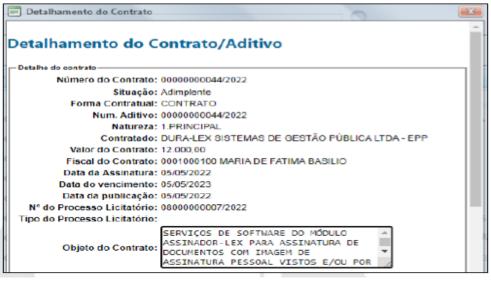




- 29. A empresa **Dura-Lex Sistemas de Gestão Pública Ltda. EPP** questionou o certame apenas quanto a exigência de visita técnica, prevista no item 3.2 do edital, argumentando que fere o princípio competitivo da licitação, acarreta ônus excessivo aos interessados e, ainda, vai de encontro com o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas, no sentido da desnecessidade do comparecimento do licitante ao local de prestação dos serviços, bastando para tanto a emissão de declaração atestando que conhece as condições locais para a execução do objeto.
 - "3.2. A empresa interessada <u>deverá</u> realizar visita técnica, através de seu representante legal ou funcionário devidamente credenciado, até dois dias úteis antes da abertura do certame, mediante agendamento prévio com a Prefeitura Municipal, e que atendam os requisitos estabelecidos neste Edital".
- 30. Diante disso, informou que impugnou administrativamente o edital e obteve julgamento improcedente da demanda, uma vez que a pregoeira do município negou provimento ao pedido de alteração e suspensão do edital, sob a justificativa de que não há ilegalidade no instrumento convocatório.
- 31. Informou que, no mérito, ela justificou que "restou amplamente demonstrado que o objeto da licitação, por se tratar de ferramenta tecnológica, dada a sua especificidade, exige a realização de visita técnica junto à Prefeitura Municipal de Nova Olímpia".
- 32. A representante afirmou que conhece o objeto licitado e atualmente tem contrato firmado com a Prefeitura, relativo a serviços de *software*, além de já ter fornecido Ata de Registro de Preços ao Município de Nova Olímpia com serviço idêntico ao que se pretende adquirir.







ATA DE REGISTRO DE PREÇOS N.º 04032/2013 Pregão Presencial Nº 032/2013 - Registro de Preços Registro de Preços para contratação de empresa do ramo de tecnologia da informação para fornecimento de licenciamento de Software de Sistema Integrado de Gestão Pública, desenvolvido para trabalhar em ambiente multiusuário em plataforma Windows com Módulo Web (Internet), para as diversas Secretarias da Administração Direta Municipal, que celebram o Município de Nova Olimpia-MT e a empresa, DURA-LEX SISTEMAS DE GESTÃO PUBLICA LTDA-EPP. O MUNICÍPIO DE NOVA OLÍMPIA-MT, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o número 03.238.920/0001-30, com sede na Avenida Mato Grosso, N.º 175, Bairro Centro, nesta cidade, Estado de Mato Grosso, neste ato representado pelo Prefeito Municipal Senhor Cristovão Masson, brasileiro, casado, portador do Documento de Identidade RG sob N.º 105.459 SSP/MT e do CPF 110.170.401-25, residente e domiciliado a Rua Bahia, Bairro Centro, Cep: 78.370-000, na cidade de Nova Olímpia-MT, doravante denominado "MUNICÍPIO", e a empresa **DURA-LEX SISTEMAS DE GESTÃO PUBLICA LTDA-EPP**, inscrita no CNPJ/MF sob o N.º 86.952.587/0001-54, estabelecida a Rua Baltazar Navarros, N.º 405, Bairro: Bandeirantes, Cep: 78.010-020, em Cuiabá-MT, neste ato representada pelo seu procurador legal senhor **Leandro Corniani Juliato** portador do RG 11104643 SSP/MTdoravante denominada "PROMITENTE FORNECEDORA", nos termos do artigo 15 da Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Lei Federal nº 10.520/2002 e das demais normas legais aplicáveis e, considerando o resultado do Pregão Presencial N.º 032/2013 - Registro de Preço, firmam a presente Ata de Registro de Preços, obedecidas as disposições da Lei Federal nº 8.666/93, suas alterações posteriores e as condições seguintes:

Fonte: Documento Digital n.º 279071/2022.

- 33. Por todo o exposto, ambos pleitearam a suspensão cautelar da continuidade do certame e, no mérito, que sejam julgadas procedentes as representações propostas, para o fim de considerar ilegal o Pregão Presencial n.º 039/2022-PMNO.
- 34. Em complemento, a empresa **Dura-Lex Sistemas de Gestão Pública Ltda. EPP** apresentou pedido subsidiário, requerendo que, caso o pedido cautelar não seja atendido pelo relator, o prazo para realização da visita técnica a ser efetuada seja reaberto para a representante, a fim de oportunizar a sua participação no certame.





- 35. É o relatório necessário.
- 36. **DECIDO.**
- 37. Antes de proceder à apreciação dos requisitos dos pedidos cautelares, necessário se faz apontar a **conexão** existente entre as representações propostas perante este Tribunal de Contas.
- 38. Verifica-se que ambas as peças vestibulares, em que pese não haja identidade entre as partes, possuem a mesma causa de pedir, o mesmo pedido sobre o mesmo objeto Pregão Presencial n.º 039/2022-PMNO. Por isso, reputam-se conexas e deverão ser reunidas para julgamento conjunto, tanto do pedido cautelar como de mérito, a fim de minimizar os riscos de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias, no caso da análise, em separado, nos termos do art. 55, § 1º do Código de Processo Civil, cuja aplicação subsidiária está autorizada pelo art. 136, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução Normativa TCE-MT n.º 16/2021.
- 39. Diante disso, **em preliminar**, reconheço a relação de conexidade entre as Representações de Natureza Externa com Pedido de Medida Cautelar n.ºs 45.173-8/2022 e 45.251-3/2022, e determino a reunião dos feitos após a publicação deste julgamento, para que seja apensado o Processo n.º 45.251-3/2022 ao Processo n.º 45.173-8/2022, em razão da anterioridade do seu protocolo.
- 40. Superada a preliminar, antes de adentrar na análise do pedido cautelar, insta ressaltar que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, com guarida constitucional, tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação; determinar suspensão cautelar, nos termos dos artigos 4º e 113, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 8.666/1993; examinar editais de licitação publicados; e, nos termos do artigo 338 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas aprovado pela Resolução Normativa n.º 16/2021, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.
- 41. O art. 338 do RITCE-MT confere importante competência ao julgador quanto ao exercício do poder geral de cautela, pois permite que seja efetivado para sustar ato impugnado ou suspender procedimentos.





Art. 338. O Relator ou o Plenário poderá, em decisão fundamentada, em caso de urgência, diante da plausibilidade do direito invocado e de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação dos demais Conselheiros, Auditores Substitutos de Conselheiros, Procurador-Geral de Contas, órgãos técnicos, e demais interessados, adotar medida cautelar no curso de qualquer apuração. (grifou-se)

- 42. Nessa perspectiva, a inteligência do *caput* do artigo 82 da Lei Complementar 269/2007 dispõe que:
 - **Art. 82.** No curso de qualquer apuração, o Tribunal de Contas determinará medidas cautelares sempre que existirem **provas suficientes** de que, prosseguindo no exercício de suas funções, o responsável possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, **causar danos ao erário ou agravar a lesão ou, ainda, inviabilizar ou tornar difícil ou impossível a sua reparação**. (grifou-se)
- 43. Além disso, o artigo 300, §§ 1º e 2º, do Código de Processo Civil, cujas normas são aplicadas subsidiariamente neste Tribunal conforme determina o art. 136 do RI-TCE apresenta os requisitos **cumulativos** que devem ser apreciados para a concessão da tutela de urgência:
 - Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.
 - § 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.
 - § 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia." (grifou-se)
- 44. Em complemento, insta salientar que, no entendimento da jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal, a expedição de medidas cautelares é inerente ao exercício das atribuições do Tribunal de Contas da União, por força da Constituição da República de 1988, sendo estendida aos Tribunais de Contas dos Estados, conforme dispõe o artigo 75 da Magna Carta.
- 45. Essa possibilidade foi, inclusive, referendada em diversas oportunidades pelo Supremo Tribunal Federal, como nos casos dos Mandados de Segurança n.ºs 24.510-7, 23.550 e 26.547, este último sob a Relatoria do Ministro Celso de Mello, que assim se manifestou:

Com efeito, impende reconhecer, desde logo, que assiste, ao Tribunal de Contas, poder geral de cautela. Trata-se de prerrogativa institucional que decorre, por implicitude, das atribuições que a Constituição expressamente outorgou à Corte de





Contas. Entendo, por isso mesmo, que o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República. (...) Vale referir, ainda, que se revela processualmente lícito, ao Tribunal de Contas, conceder provimentos cautelares "inaudita altera parte", sem que incida, com essa conduta, em desrespeito à garantia constitucional do contraditório.

- 46. Fixados os fundamentos acerca da competência cautelar deste Tribunal de Contas, admitida a presente representação de natureza externa com base forte nos requisitos de admissibilidade estabelecidos nos artigos 191, III, e 192 do Regimento Interno do TCE/MT aprovado pela Resolução Normativa n.º 16/2021, passo ao exame da liminar pleiteada.
- 47. Pois bem.
- 48. Versa o pedido liminar sobre indícios de irregularidades no Pregão Presencial n.º 039/2022-PMNO realizado para contratar empresa especializada no fornecimento de licenciamento de *software* de sistema integrado de gestão pública municipal.
- 49. Observa-se que assiste razão às partes proponentes, quanto a dois pontos incontestes que são: a forma de realização do pregão presencial, em detrimento do eletrônico; e a exigência de realização obrigatória de visita técnica pelos licitantes, além de outros não menos importantes.
- No que concerne à realização do pregão na forma presencial, cumpre destacar que decorreram exigências que limitaram a competição de empresas de outras regiões, criando dificuldades desnecessárias para os participantes, sem justificativa plausível e mediante prazos impraticáveis.
- 51. Logo, por ser a forma, o que denotou a maioria das restrições à competição, em princípio, é sobre ela que se deve discorrer.
- A despeito de toda a argumentação aduzida e documentos juntados pelos interessados, extrai-se que o Edital do Pregão Presencial realizado pelo Município de Nova Olímpia, neste ponto, vai contra os princípios regentes do procedimento licitatório, em razão de não possibilitar o potencial máximo de competividade, sob a argumentação insuficiente de que que, a visita técnica deve ocorrer para que a prefeitura tenha a certeza e a





comprovação de que os licitantes interessados conhecem integralmente o objeto da licitação. O que contraria a definição de serviço comum, disposta pela gestão municipal no item 2.0 do edital.

2 - DO FUNDAMENTO LEGAL DA LICITAÇÃO

2.1 A presente licitação será do tipo MENOR PREÇO GLOBAL consoante as condições estatuídas neste Edital, e será regida pela Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002, Lei



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLÍMPIA-MT

NPJ:03.238.920/0001-30 www.novaolimpia.mt.gov. Rua Wilson de Almeida, 259-S, Bairro Jd. Ouro Verde - Fone (65) 332-1130 - Nova Olimpia-MT

14.063/2020, Decreto nº 7892 de 23 de janeiro de 2013, Decreto Municipal nº 034/2011, Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, Lei 14.063/2020, LEI complementar Nº 147, de 7 de agosto de 2014 e nos casos omissos pela Lei nº. 8.666/93 e alterações posteriores.

- 2.2 As propostas deverão obedecer às especificações deste instrumento convocatório e anexos, que dele fazem parte integrante.
- 2.3 Os envelopes contendo a proposta e os documentos de habilitação serão recebidos no endereço acima descrito, na sessão pública de processamento do Pregão, após o credenciamento dos interessados que se apresentarem para participar do certame.
- 2.4 A sessão de processamento do pregão será realizada na Sala de Licitações da prefeitura Municipal de Nova Olimpia no endereço, data e horário acima mencionados, e será conduzida pelo Pregoeiro, com o auxílio da Equipe de Apoio designada nos autos do processo em epígrafe.
- É sabido que o pregão na forma eletrônica possibilita a amplitude da participação no certame, fortalece a impessoalidade na gestão da licitação e já vinha sendo recomendado sob a égide da Lei nº 8.666/1993, sendo que o art. 17, §2º, da Lei nº 14.133/2021, estabelece expressamente a preferência pelo seu uso no âmbito da administração pública.
 - Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em seguência:

(...)

- § 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo. (grifei)
- No caso concreto, o serviço que se pretende contratar tem natureza comum, ou seja, tem padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado, e de acordo com o





disposto no §4º, do art. 1º, do Decreto nº 10.024/2019, deve ser contratado mediante a realização obrigatória de pregão eletrônico.

Art. 1º Este Decreto **regulamenta a licitação**, na modalidade de **pregão**, na forma **eletrônica**, **para a aquisição** de bens e a **contratação de serviços comuns**, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da **dispensa eletrônica**, no âmbito da administração pública federal.

(...)

§4º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma de pregão presencial nas licitações de que trata o caput ou a não adoção do sistema de dispensa eletrônica, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica. (grifei)

- 55. Frisa- se que o conceito de serviço comum não está necessariamente ligado à sua complexidade e na situação em tela, é incontroverso, uma vez que o pregão eletrônico para aquisição em pauta, proporcionaria o aumento da competitividade, diminuiria os custos das empresas participantes e permitiria maior transparência e impessoalidade no procedimento licitatório, ampliando o âmbito de controle sobre o certame.
- Ademais, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, no acórdão abaixo colacionado, mesmo que o argumento do município fosse o de que a modalidade presencial fomentaria a economia regional, tal definição afrontaria e limitaria a competição, e só poderia ser admitida de forma excepcional e sobre argumentação contundente.

Acórdão 324/2009 Plenário

De acordo com jurisprudência desta Corte de Contas, a licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns, ou seja, aqueles que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica. Quando, eventualmente, não for viável utilizar essa forma, deverá ser anexada a justificativa correspondente.

57. Os precedentes jurisprudenciais vêm se consolidando no sentido da adoção do pregão para a contratação de alguns serviços de tecnologia da informação, portanto, considero ilegal o edital neste ponto, e entendo que a forma presencial escolhida pela administração maculou o processo licitatório, o que deve ser imediatamente revisto para





oportunizar a competitividade da licitação.

Passando à análise da exigência de realização de visita técnica dois dias úteis antes da abertura do certame, em razão do serviço de tecnologia da informação a ser licitado, chamo atenção para a redação do item 3.2 do edital.

"3.2. A empresa interessada <u>deverá</u> realizar visita técnica, através de seu representante legal ou funcionário devidamente credenciado, até dois dias úteis antes da abertura do certame, mediante agendamento prévio com a Prefeitura Municipal, e que atendam os requisitos estabelecidos neste Edital".

57. Cumpre observar que, em consonância com o artigo 30, inciso III, da Lei 8.666/1993 não é obrigatório, e sim, **facultado**, à administração exigir comprovação de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

- III comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação; (grifei)
- No caso em tela, para tornar a visita obrigatória, a prefeitura não justificou a imprescindibilidade dos licitantes conhecerem as particularidades da sua estrutura tecnológica, em razão do objeto a ser contratado.
- 59. A este respeito, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão n.º 1955/2014, disse que é irregular exigir visita técnica como requisito de habilitação em licitação, a não ser quando for imprescindível o conhecimento das particularidades do objeto e acompanhada de justificativa, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto.

Acórdão n.º 1955/2014

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO COM VISTAS À FORMAÇÃO DE





REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS E SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE BENS IMÓVEIS. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NO EDITAL E NA CONDUÇÃO DO CERTAME. EXIGÊNCIAS RESTRITIVAS AO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO. OBRIGATORIEDADE DE VISITA TÉCNICA COMO PRÉ-REQUISITO À HABILITAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DA NECESSIDADE DESSA EXIGÊNCIA EM FACE DAS **PARTICULARIDADES** DO **OBJETO** LICITADO. AUSÊNCIA COMPETITIVIDADE NA **FASE** DE DISPUTA POR LANCES. DETERMINAÇÃO PARA ANULAR A LICITAÇÃO E PARA APURAR POSSÍVEL HIPÓTESE DE SIMULAÇÃO DE DISPUTA POR PARTE DE EMPRESA LICITANTE. 1. A visita técnica como requisito de habilitação do certame só pode ser exigida quando for condição imprescindível ao conhecimento das particularidades do objeto a ser licitado e desde que esteja justificada essa opção. 2. Nas situações de ausência de lances para muitos itens de bens e serviços licitados na fase competitiva de pregão ou na hipótese de indícios de simulação de disputa por parte das empresas concorrentes, deve o pregoeiro suspender o certame e encaminhar a questão à apreciação da autoridade superior, para que esta avalie a possibilidade de revogar ou anular o certame, conforme o caso, e/ou de instaurar processo administrativo para apurar a conduta da licitante, com vistas a preservar a higidez competitiva do torneio licitatório. 3. O princípio da competitividade deve nortear todos os torneios licitatórios promovidos pela Administração Pública. (grifei)

60. Inclusive, a Nova Lei de Licitação, em seu artigo 63, §2º, segue o entendimento do Tribunal de Contas da União sobre a facultatividade da visita técnica em licitação. Diz a lei:

Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:

(...)

§ 2º Quando a avaliação prévia do local de execução for imprescindível para o conhecimento pleno das condições e peculiaridades do objeto a ser contratado, o edital de licitação poderá prever, sob pena de inabilitação, a necessidade de o licitante atestar que conhece o local e as condições de realização da obra ou serviço, assegurado a ele o direito de realização de vistoria prévia. (grifei)

Em obediência aos princípios norteadores da licitação, sobretudo ao princípio da ampla competitividade, está claro que não foi prudente exigir a visita prévia obrigatória na situação sob análise. Entende-se que não se trata de proibir a realização da vistoria, mas de torná-la facultativa, podendo o licitante que desejar, agendar data e horário para visita, a fim de esclarecer eventuais dúvidas ou para melhor conhecimento do objeto.





- Por derradeiro, chamo a atenção da gestão sobre a necessidade de conferir os termos usados ao longo do edital para se referir ou descrever o objeto licitado, delimitando claramente o objeto licitado como serviço ou produto, de acordo com o que, de fato, se pretende contratar.
- 63. Além disso, deve a pregoeira revisar cláusulas que não se referem ao objeto do certame, e podem ter sido transcritas para o edital sob análise por equívoco, a exemplo:
 - b) A proposta deverá conter, obrigatoriamente, <u>DESCRIÇAO</u>, <u>UNIDADE DE MEDIDA</u>, VALOR UNITÁRIO e TOTAL, expressos em reais, bem como todas as especificações dos materiais, para os Itens;

(...)

- g) <u>O PRAZO PARA ENTREGA DAS REFEIÇÕES</u> deverá ser imediato, <u>no máximo</u> <u>01 (uma) hora, após o recebimento da Ordem de Fornecimento."</u> (negritamos e sublinhamos).
- Destarte, nessa fase processual, e diante dos elementos presentes até o momento, está caracterizada a probabilidade do direito invocado, havendo robustos indícios de que o princípio da legalidade, da impessoalidade e da competitividade, corolário do princípio da legalidade, foi violado.
- 65. Isso porque, os agentes públicos envolvidos na licitação não promoveram uma ampliação razoável do acesso ao processo licitatório, a fim de alcançar a proposta mais vantajosa para a Administração, cuja inobservância pode, inclusive, ensejar a nulidade da licitação.
- 66. Frente a este contexto, já perquirindo acerca da existência ou não do perigo da demora, observa-se que a decisão cautelar de suspender os atos decorrentes da licitação em referência é necessária e urgente, pois a sessão de abertura do pregão questionado ocorreu no dia 14/12/2022, sendo a cautelar vindicada imprescindível para reduzir o impacto dos danos causados até esta oportunidade, além de impedir a efetivação de novos pagamentos.
- No que concerne ao perigo da demora inverso, observa-se que a decisão em tela não tem o condão de causar danos à população de Nova Olímpia, em virtude da falta de uma empresa especializada no objeto licitado, haja vista que se trata de aquisições que podem ser contratadas de forma emergencial.





- Diante do contexto da representação, o que não se pode admitir é a possibilidade de a Administração Pública arriscar-se a contratar sem que tenha dado ao mercado de fornecedores, a ampla e razoável possibilidade de acesso ao processo licitatório, com vistas à obtenção da melhor proposta de preços e as melhores condições de negociação, mesmo porque, a lei estabelece prazo mínimo.
- 69. Por sua vez deve-se reconhecer que estão presentes os requisitos norteadores para a concessão de medida cautelar *in naudita altera pars*, em face da presença do *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.
- 70. O fumus boni iuris se cristaliza nas irregularidades verificadas, em sede de análise não exauriente; e o periculum in mora, em virtude do fundado receio de se concretizarem as supostas irregularidades, proporcionando ao final um número menor de interessados na contratação almejada, gerando pouca vantajosidade para a Administração, além de prejuízos irreparáveis.
- 71. Logo, em juízo de cognição sumária, verifica-se a presença dos requisitos autorizadores para expedição de cautelar, motivo pelo qual decido.

DISPOSITIVO

- 59. Diante do exposto, conheço das Representações de Natureza Externa com pedido de Medida Cautelar, propostas pelas empresas SS Serviços de Software Ltda e Dura-Lex Sistemas de Gestão Pública Ltda. EPP, em desfavor da Prefeitura Municipal de Nova Olímpia, representada pelo Senhor José Elpídio de Moraes Cavalcante, Prefeito Municipal, e pela Senhora Eliete Silva, Pregoeira Portaria n.º 235/2022, com fundamento no art. 82 da Lei Complementar nº 269/2007 e artigos 195, § 1º, II, e, 338 do Regimento Interno do Tribunal de Contas RI-TCE/MT, aprovado pela Resolução Normativa nº 16/2021, **decido**:
 - I) reunir os feitos relacionados a este julgamento, após a publicação da desta decisão, devendo ser apensado o Processo n.º 45.251-3/2022 ao Processo n.º 45.173-8/2022, em razão da anterioridade do seu protocolo;
 - II) **conceder** a medida cautelar *ad cautelam e ad referendum* do Plenário, para o fim de **determinar ao Senhor** José Elpídio de Moraes





Cavalcante, Prefeito Municipal e a Senhora Eliete Silva, Pregoeira, que suspendam imediatamente todo e qualquer ato decorrente do Pregão Presencial n.º 039/2022 - PMNO, até o julgamento final da presente RNE;

- III) determinar a citação, por meio eletrônico do Prefeito Senhor José Elpídio de Moraes Cavalcante, Prefeito Municipal e aSenhora Eliete Silva, Pregoeira, para que no prazo de 05 (cinco) dias úteis, encaminhem a este relator, cópia do documento comprobatório do cumprimento da presente medida cautelar, sob pena de aplicação de multa diária aos responsáveis citados, no valor equivalente a 10 (dez) UPFs/MT, com fundamento no art. 342 do RI-TCE/MT;
- IV) determinar a citação dos responsáveis, Senhor José Elpídio de Moraes Cavalcante, Prefeito Municipal, e a Senhora Eliete Silva, Pregoeira – Portaria n.º 235/2022, para que possam se manifestar, sobre os atos apontados, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, advertindo-os de que o seu silêncio poderá implicar na declaração de revelia para todos os efeitos legais, na forma do parágrafo único do art. 6° da Lei Complementar n° 269/2007;
- V) **intime-se,** ainda, por meio eletrônico, os Representantes, para que tomem ciência desta decisão.

72. Publique-se.

- 73. Após, encaminhe-se ao Ministério Público de Contas, nos termos do § 3º do artigo 338 do RITCE-MT.
- 74. Aguarde-se a submissão dos autos ao Tribunal Pleno para fins de cumprimento do artigo 338, §§ 4º e 5º, do RITCE-MT. Após, encaminhe-se à Secretaria de Controle Externo competente para providências.
- 75. Dê-se prioridade de tramitação a este processo, na forma do artigo 102, § 1º do RITCE-MT.

Cuiabá, 15 de dezembro de 2022.





(assinado digitalmente)² **WALDIR JÚLIO TEIS**Conselheiro Relator

² Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa n.º 9/2012 do TCE/MT.

