



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-f88e-4142-bb75-75c4130ae424

**IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO**

**PROCESSO TCE-PE** nº 23100911-2

**RELATOR:** Conselheiro Valdecir Pascoal

**MODALIDADE:** Medida Cautelar

**EXERCÍCIO:** 2023

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal de Arcoverde

**REQUERENTES:** PUBLIC - Assessoria e Consultoria em Gestão Pública, representante legal Décio Cabral Santiago, e Gerência de Auditoria de Tecnologia da Informação (GATI)

**RESPONSÁVEL:** Gabriel dos Santos Barreto, Presidente da Comissão Permanente de Licitação

**ADVOGADO:** Pedro Augusto Almeida Antunes - OAB/PE 36.188

**EMENTA**

PROCESSO CAUTELAR. MUNICÍPIO DE ARCOVERDE. REPRESENTAÇÃO. PARECER DA GATI. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. MODALIDADE E TIPO DE LICITAÇÃO. INADEQUAÇÃO. CLÁUSULAS RESTRITIVAS. PRESENÇA DA PLAUSIBILIDADE E PERIGO DA DEMORA. CAUTELAR PARA SUSPENDER O CERTAME. ABERTURA DE AUDITORIA ESPECIAL PARA EXAME DE MÉRITO.

1. Enseja-se emitir Cautelar quando, em sede de exame inicial, vislumbra-se presente a plausibilidade jurídica dos fortes indícios de irregularidades no certame, a exemplo de inadequação do tipo e modalidade da licitação e de cláusulas restritivas de competitividade, bem como presente o perigo de mora pelo risco de contratação antieconômica.

2. Abertura de Auditoria Especial para exame de mérito.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-188e-4142-bb75-75c4130ae424

**CAUTELAR**

Trata-se da apreciação de pedido de medida cautelar oriundo de Representação da empresa *PUBLIC - Assessoria e Consultoria em Gestão Pública*, representante legal Décio Cabral Santiago, doc. 1, e no Parecer da Gerência de Auditoria de Tecnologia da Informação (GATI), doc. 30, para suspender a contratação decorrente da Tomada de Preço nº 6/2023, Procedimento Licitatório nº 96/2023 da Prefeitura Municipal de Arcoverde, que tem por objeto:

*“contratação de empresa especializada em prestação de serviço de assessoria e consultoria em administração de pessoal, com cessão de uso de software de gestão de pessoas e folha de pagamento para atender as demandas da prefeitura, fundo municipal de saúde, fundo municipal de assistência social, fundo municipal de educação, fundo previdenciário e autarquias municipais de arcoverde”*

Gabriel dos Santos Barreto, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, apresentou a defesa - Doc. 7.

A Gerência de Auditoria de Tecnologia da Informação (GATI), em seguida, emitiu Parecer, doc. 30, apreciando a referida Representação e as alegações da defesa. A seguir, os principais trechos do referido do referido Parecer:

**“Parecer da GATI**

**1. Introdução**

*... A representante pede a expedição de medida cautelar suspendendo o certame e sustenta seu pedido alegando que estão presentes no processo licitatório, em resumo, as seguintes irregularidades:*

- 1. Direcionamento da licitação;*
- 2. Ilegalidade na escolha da modalidade e tipo do processo licitatório;*
- 3. Indevidas exigências restritivas;*

*Apresentados os pontos trazidos pela representante, passa-se a análise do pedido de Medida Cautelar.*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-f88e-4142-bb75-75c4130ae424

## 2. Análise

...

### 2.1.1. Sobre o direcionamento do processo licitatório

*A requerente aponta semelhanças em cinco processos licitatórios com o mesmo objeto, tais similaridades indicam, segundo seu entendimento, o direcionamento da licitação em análise. As licitações citadas pelo requerente são as seguintes (DOC. 1, fls. 3 e 4):*

*- PM de Bom Jardim (Processo Administrativo 35/2023, Licitação 05/2023)  
- PM de São Bento do Una (Processo Licitatório 12/2023 - Tomada de Preço 01/2023) - PM de Tacaimbó (Processo Licitatório 18/2023 - Tomada de Preços nº 01/2023) - PM de Ribeirão (Processo Licitatório 23/2022 - Tomada de Preços nº 05/2022) - PM de Arcoverde (Processo Licitatório 96/2023 - Tomada de Preços nº 06/2023)*

*A requerente destaca similitudes nos instrumentos convocatórios das licitações elencadas, demonstrando que as justificativas, a discriminação dos serviços e critérios de pontuação idênticos aos da disputa em análise. Segue afirmando que a modalidade tomada de preço foi adotada pelas cinco licitações, que apenas uma empresa participou da disputa e a mesma empresa sagrou-se vencedora em todas.*

*A requerente sugere ainda que a exigência “da exclusividade da assessoria vir junto com a solução de software” (DOC. 1, fls. 17), presente em todas as licitações, seria mais um mecanismo para direcionar a licitação.*

*A auditoria identificou que a empresa vencedora das licitações apontadas pela requerente é a BETA INFORMÁTICA LTDA, CNPJ 24.448.730/0001-18.*

#### *Defesa Preliminar:*

*A defesa afirma que a semelhança entre os editais não é indicativo de direcionamento. Afirma que a Administração do Município de Arcoverde utilizou o portal Tome Conta do TCE/PE como referência para elaboração do seu edital.*

*Elenca benefícios que alega serem decorrentes de tal prática, como uniformidade e economia de tempo e recursos.*

*A defesa não se manifestou em relação aos fatos de que uma única empresa participou das tomadas de preços e sagrou-se vencedora em todas.*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-f88e-4142-bb75-75c4130ae424

*Análise da equipe técnica:*

*A auditoria identificou que a empresa BETA INFORMÁTICA LTDA, para quem, segundo a requerente a licitação está direcionada, já presta os serviços objeto da licitação à PM de Arcoverde. Existem contratos entre estas partes desde pelo menos 2011, quando a BETA foi contratada através do Pregão Eletrônico 014/2011 (DOC. 19). Uma segunda contratação, feita através da Tomada de Preço 011/2017 (DOC. 20), ocorreu em 2017. Este contrato vem sendo renovado através de termos aditivos desde então, conforme demonstra a Nota de Empenho 0000276 (DOC. 18). Importante registrar que nenhuma informação sobre tais contratos, e respectivos processos licitatórios, foi identificada no portal de transparência do Município.*

*A empresa também possui contratos do mesmo objeto com a AESA (Autarquia de Ensino Superior de Arcoverde) e com o FUNPREMARC (Fundo Previdenciário do Município de Arcoverde). A análise comparativa dos dados e metadados dos editais enviados ao sistema de Licitações e Contratos (LICON) do Tribunal de Contas de Pernambuco, apresentada na tabela a seguir, ratifica a alegação da representante quanto à semelhança dos documentos em diferentes processos licitatórios vencidos pela mesma licitante, BETA INFORMÁTICA LTDA EPP (24.448.730/0001-18).*

Tabela 1: Análise comparativa de editais

	Arcoverde	Bom Jardim	Chã Grande	São Bento do Una	Ribeirão	Tacaimbó
<b>Processo</b>	096/2023	035/2023	041/2022	012/2023	023/2022	018/2023
<b>Licitação</b>	006/2023	005/2023	005/2022	002/2023	005/2022	001/2023
<b>Data de Criação</b>	15/08/2023 10:51:57	03/05/2023 08:03:34	18/10/2022 23:09:50	21/09/2023 08:03:43	11/01/2023 09:18:14	19/04/2023 11:37:40
<b>Programa</b>	Microsoft Word 2019	Microsoft Word 2019	Microsoft Word 2019	-	Microsoft Word para Microsoft 365	Microsoft Word 2016
<b>Autor</b>	Prefeitura de Alagoinha	Prefeitura de Alagoinha	Rodrigo	-	Prefeitura de Alagoinha	Prefeitura de Alagoinha
<b>Páginas</b>	65	64	50	49	59	52
<b>Palavras</b>	25.242	20.935	21.604	20.809	21.939	20.236
<b>Similaridade</b>	100%	98,63%	98,91%	97,07%	99,11%	99,22%

Fonte: autoria própria

*Inicialmente chama atenção o fato de que dos cinco editais comparados ao edital de Arcoverde, três deles apresentam o mesmo autor, indicando que podem ter sido criados a partir da mesma máquina, cujo proprietário está registrado como "Prefeitura de Alagoinha". Essas informações ficam salvas nos metadados dos arquivos, como exibida na tela a seguir.*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
**Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal**



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://cte.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-f88e-4142-bb75-75c4130ae424

Propriedades do documento

Descrição	Segurança	Fontes	Visualização inicial	Personalizado	Avançado
<b>Descrição</b>					
Arquivo:	0002-EDITALTecnicaePrecosSGPEFPTP0062023.pdf				
Título:	<input type="text"/>				
Autor:	Prefeitura de Alagoinha				
Assunto:	<input type="text"/>				
Palavras-chave:	<input type="text"/>				
Criado em:	15/08/2023 10:51:57				<a href="#">Metadados adicionais...</a>
Modificado em:	15/08/2023 10:51:57				
Aplicativo:	Microsoft® Word 2019				
<b>Avançado</b>					
Produtor do PDF:	Microsoft® Word 2019				
Versão PDF:	1.7 (Acrobat 8.x)				
Local:	<input type="text"/>				
Tam. do arquivo:	709,66 KB (726.688 Bytes)				
Tam. da página:	210 x 297 mm		Núm. de páginas:	65	
Marcado como PDF:	Não		Exib. ráp. da Web:	Não	

*Fonte: Gerado pelo Adobe Acrobat Reader a partir do Edital da Tomada de Preço nº 006/2023*

*Ressalte-se que a Prefeitura de Alagoinha aparece na proposta técnica da Beta Informática com um dos clientes para fins de comprovação da qualificação técnica:*



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://eicet99.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-188e-4142-bb75-75c4130ae424

Informática  
Uma Resposta Humana

PROPOSTA TÉCNICA



TOMADA DE PREÇOS Nº 006/2023  
PROCESSO Nº. 096/2023

COMPROVAÇÃO DE ATENDIMENTO AO SEGUINTE ITEM:

- 8.9.1. NÚMERO DE CLIENTES ATENDIDOS [N1]: 41 CLIENTES (CNPJ'S) APRESENTADOS.

Nº	MUNICÍPIO	ÓRGÃO	CNPJ
1	Alagoinha	Câmara Municipal de Vereadores	24.300.618/0001-35
2	Alagoinha	Prefeitura Municipal	11.043.981/0001-70
3	Alagoinha	Fundo Municipal de Saúde	11.419.791/0001-05
4	Alagoinha	Assistência Social	12.033.733/0001-01
5	Altinho	Prefeitura Municipal	10.091.502/0001-29
6	Altinho	Fundo Municipal de Saúde	08.470.342/0001-87
7	Altinho	Instituto de Previdência	05.856.751/0001-28
8	Arcoverde	Autarquia de Ensino	11.462.454/0001-09
9	Arcoverde	Instituto de Previdência	05.368.163/0001-45

Observa-se também que os documentos possuem a mesma estrutura e conteúdo, por isso apresentam uma quantidade de páginas e palavras próximas, com médias de 56 e 21.794, respectivamente, com variações devido a pequenas mudanças de layout como cabeçalho rodapé, espaçamento e fonte.

A análise de similaridade semântica revela que os editais são 99% similares ao edital 2 de Arcoverde. Esse tipo de técnica é usada para identificar plágio e cópia de documentos, pois é capaz de capturar semelhança de conteúdo, mesmo que haja alteração na ordem das palavras ou utilização de sinônimos, o que costuma ser feito para mascarar tais violações.

Ainda que a lei não proíba a réplica de conteúdo em edital, isso torna evidente que o instrumento convocatório não foi resultado de um planejamento de licitação, conforme determina a legislação, mas são robustos os indícios de que trata-se de um termo de referência montado para favorecer determinado licitante, o que explica o mesmo fornecedor ter vencido todas as licitações supracitadas, sem concorrentes durante a sessão pública.

A defesa não consegue afastar os indícios de direcionamento. Sobre este ponto, limitou-se a justificar que as semelhanças nos editais são resultado da "boa prática" de copiar editais de outras prefeituras. Conforme demonstrado, a análise dos documentos revelou que quatro deles têm o



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-188e-4142-bb75-75c4130ae424

*mesmo autor "Prefeitura de Lagoinha", elaborados no programa Microsoft Word, e portanto não possuem nenhuma relação com os documentos fornecidos pelo sistema do Tribunal que são documentos em formato PDF, distinto do Word. Quando atribui a origem dos documentos ao TCE-PE, a defesa pretende atrair a legitimidade do Tribunal e seus dados e documentos para o edital viciado, alegando que está embasado nos documentos do Tome Conta, não podendo-se esquecer que tais documentos são fornecidos pelos jurisdicionados do TCE-PE.*

*O altíssimo grau de similaridade e metadados revela que não houve embasamento utilizando editais de outras prefeituras, houve uma simples cópia.*

*Sobre os indícios de direcionamento, a auditoria entende que ficaram demonstrados fortes indícios de direcionamento da licitação. Primeiramente, têm-se um conjunto de licitações, vencidas pela mesma empresa, que possuem editais idênticos, que adotaram a mesma modalidade de tomada de preços e tipo técnica e preço, onde não houve concorrência. Fica evidente que o resultado prático desse arranjo de semelhanças nos processos licitatórios trazidos na representação é a falta de concorrência.*

*A ausência de estudo técnico preliminar, irregularidade tratada em achado específico deste relatório, soma-se aos demais indícios de direcionamento, uma vez que, além de deixar evidente que não existe nenhum embasamento ou justificativas para os requisitos copiados, demonstra que não houve nenhum esforço para identificar e avaliar as opções disponíveis no mercado. A defesa alega que a prática de copiar editais gera ganho de tempo, entretanto o "atalho" de não fazer um planejamento adequado da licitação leva ao cometimento de irregularidades e contratações não vantajosas para a administração.*

*A falta do estudo técnico fere o inciso IX do Art. 6º da Lei 8666/93 estabelece que o Projeto Básico da licitação deve ser elaborado com base em estudos preliminares, de maneira a assegurar a viabilidade da contratação. Importante destacar que a adoção de requisitos de outras licitações não isenta o gestor público de suas responsabilidades na garantia de que as especificações contidas no Termo de Referência não frustrarão o caráter competitivo da licitação, conforme estabelece o § 1º do Art. 3º da Lei 8666/93 (grifou-se):*

*§ 1º É vedado aos agentes públicos: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3o da*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-188e-4142-bb75-75c4130ae424

*Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991.*

*Desta forma, a auditoria entende que são procedentes os indícios de direcionamento trazidos pela representação. Hipótese que ganhou ainda mais robustez com os resultados da análise de similaridade dos documentos e com a constatação de não haver nenhum estudo técnico preliminar para a licitação em tela.*

*2.1.2. Sobre a ilegalidade da Modalidade e Tipo de licitação:*

*No item 3.2 (DOC. 1, fls. 18 à 21), a representante alega que outra ilegalidade presente na licitação é a escolha da tomada de preços como modalidade da licitação. Afirma que deve prevalecer o pregão sempre que o objeto puder ser classificado como bem ou serviço comum. Sustenta sua argumentação citando decisões do TCU que demonstram entendimentos onde contratações de serviços de TI devem ser contratados por Pregão, preferencialmente eletrônico, sempre que possam ser definidos em termos de protocolos, métodos e padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.*

*O requerente segue alegando que, seguindo a mesma linha de raciocínio, não cabe a escolha do tipo de licitação técnica e preço.*

*A representação traz ainda referências à Nota Técnica nº 002/2008 - SEFTI/TCU e uma relação de licitações em que objetos semelhantes são contratados por outros municípios pernambucanos através de Pregão Eletrônico.*

*Defesa Preliminar:*

*A defesa alega que a atividade de consultoria é predominantemente intelectual. Afirma ainda que a parcela de TI é a de menor relevância dentro do objeto da contratação, sendo a assessoria e consultoria a parte mais significativa. Cita ainda jurisprudência do TCU sobre situações em que não é viável realizar um pregão, tentando enquadrar o objeto da licitação nesses casos. Segue alegando que não há obrigação da PM de Arcoverde de utilizar o pregão na licitação de produtos e serviços comuns e que, nestes casos, a escolha da modalidade da licitação é uma decisão discricionária da administração.*



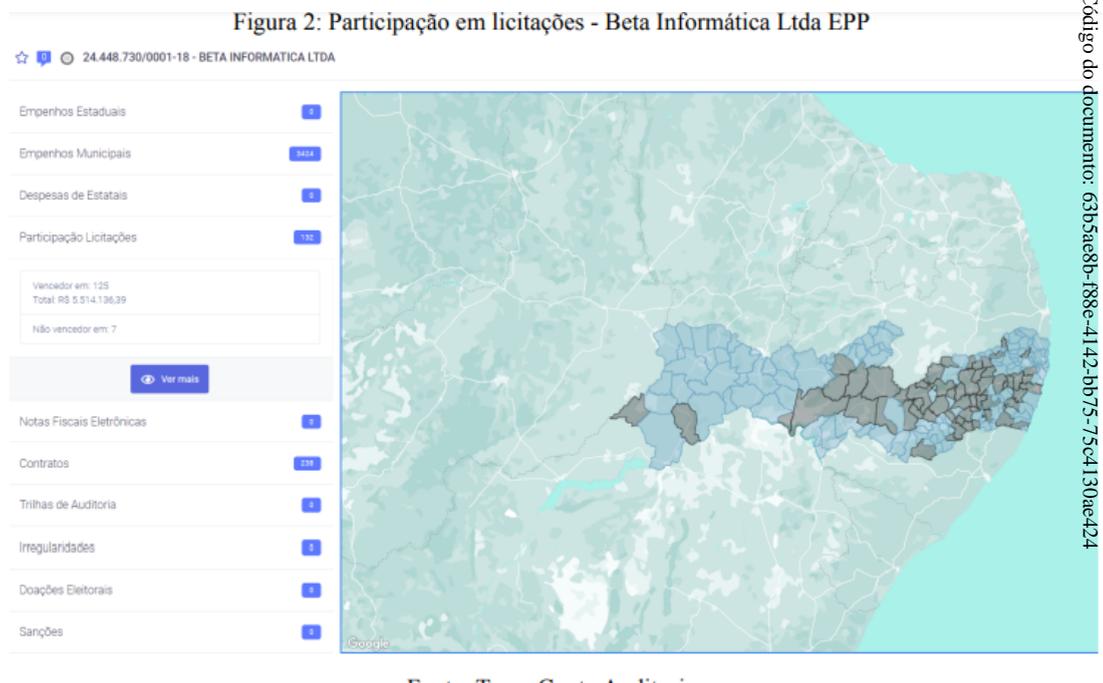
**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
**Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal**



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-188e-4142-bb75-75c4130ae424

*Análise da equipe técnica:*

*O histórico da licitante revela uma alta taxa de sucesso em licitações, tendo participado de 132 licitações, e vencido 125 (95%).*



*A análise do histórico de participações em licitações revela que, desde 2020, a licitante supramencionada tem vencido licitações públicas na modalidade Tomada de Preços.*



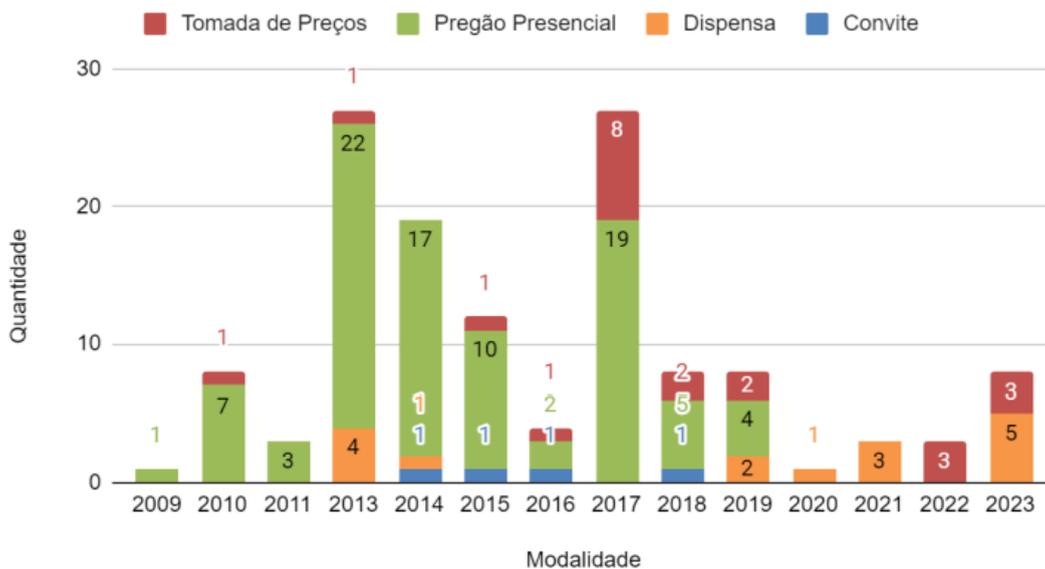
**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-188e-4142-bb75-75c4130ae424

Figura 3: Modalidade de licitações - Beta Informática Ltda EPP

### Modalidades de Licitação



Fonte: Tome Conta Auditoria

*Não há nada de ilícito a priori na modalidade Tomada de Preços, entretanto o seu rito é menos transparente e caiu em desuso, tanto que não faz parte do rol de modalidades da nova Lei de Licitações, a qual estabelece como regra geral a modalidade Pregão. Art. 28. São modalidades de licitação:*

*I - pregão;*

*II - concorrência;*

*III - concurso;*

*IV - leilão;*

*V - diálogo competitivo.*

*Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. (grifo nosso)*

*Essa orientação em favor da modalidade Pregão precede a nova Lei de Licitações, e provém da Jurisprudência do TCU:*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-f88e-4142-bb75-75c4130ae424

*Utilize a modalidade Pregão nas licitações para contratação de bens e serviços de tecnologia da informação, comuns, que incluam serviços de desenvolvimento e manutenção de software, com observância das orientações contidas no item 9.2. do Acórdão nº 2.471/2008-Plenário. Acórdão 2272/2009 Plenário*

*O histórico de contratações da licitante revela que há contratos com a Administração, Direta e Indireta, do Município de Arcoverde para fornecimento de serviços e software de folha de pagamento, desde 2011, conforme a tabela a seguir. Esta prestação continuada de serviços representa um risco à licitação, pois o gestor pode montar uma licitação para manter e beneficiar a atual prestadora de serviços em detrimento das demais licitantes e do interesse público.*

Unidade Jurisdicionada	Licitação	Contrato	Início	Fim	Valor Mensal (R\$)	Valor Total (R\$)
Regime Próprio de Previdência Social do Município de Arcoverde	Dispensa de licitação nº 1/2023	001/23	16/01/23	15/01/24	2.200,00	26.400,00
Regime Próprio de Previdência Social do Município de Arcoverde	Não há informação no LICON.	004/22	03/01/22	31/12/22	1.460,00	17.520,00
Regime Próprio de Previdência Social do Município de Arcoverde	Não há informação no LICON.	02/21	04/01/21	31/12/21	1.460,00	17.520,00
Fundo Previdenciário Municipal de Arcoverde	Não há informação no LICON.	002/20	02/01/20	31/12/20	1.460,00	17.520,00
Fundo Previdenciário Municipal de Arcoverde	Não há informação no LICON.	05/19	02/01/19	31/12/19	1.460,00	17.520,00



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
**Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal**



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-f88e-4142-bb75-75c4130ae424

Fundo Previdenciário Municipal de Arcoverde	<i>Não há informação no LICON.</i>	08/18	01/10/18	31/12/18	3.100,00	9.300,00
Fundo Previdenciário Municipal de Arcoverde	Pregão Presencial nº 1/13	6/13	19/08/13	31/07/18	1.750,00	128.856,00
Fundo Previdenciário Municipal de Arcoverde	<i>Não há informação no LICON.</i>	02/13	02/01/13	31/05/13	1.500,00	7.500,00
<b>Prefeitura Municipal de Arcoverde</b>	<b>Tomada de Preços nº 11/17</b>	<b>50/17<sup>3</sup></b>	<b>14/06/17</b>	<b>14/06/23</b>	<b>7.200,91</b>	<b>518.465,22</b>
Prefeitura Municipal de Arcoverde	Pregão Presencial nº 14/11	59/11	22/08/11	22/08/12	3.358,33	40.300,00
Autarquia de Ensino Superior de Arcoverde - AESA	Tomada de Preços nº 1/19	02/19	12/08/19	10/08/20	3.141,67	37.700,00
Autarquia de Ensino Superior de Arcoverde - AESA	Convite nº 3/14	003/14	17/03/14	31/12/16	2.500,00	82.500,00
						<b>921.101,22</b>

*A análise do histórico de modalidades de licitações do Município de Arcoverde revela que raramente a modalidade Tomada de Preços é utilizada. Desde 2009 somente em 4 anos a quantidade de Tomadas de Preços superou 1% do total.*



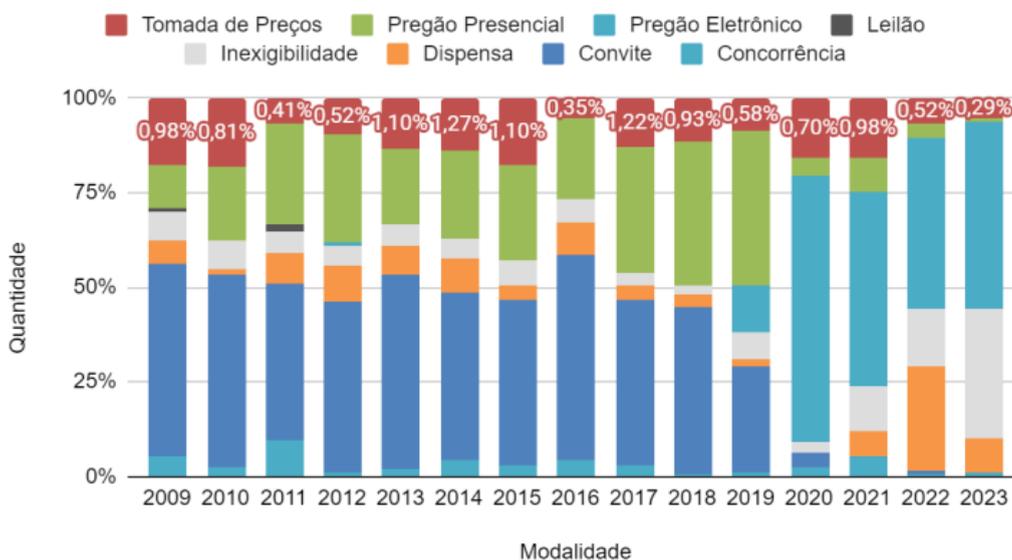
**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-f88e-4142-bb75-75c4130ae424

Figura 4: Modalidade de licitações - Município de Arcoverde

### Modalidades de Licitação



Fonte: Tome Conta Auditoria

*Não há justificativa nos autos para a escolha da modalidade Tomada de Preços, e em face dos indícios de que a instrumento editalício foi meramente replicado de outras licitações, entende-se que não foi uma opção do ordenador de despesa, mas consequência da omissão no planejamento, e direcionamento do processo licitatório ao copiar outros editais.*

*Nesta senda, o tipo de licitação técnica e preço também afigura-se como produto da montagem do processo licitatório, e não da escolha do tipo de licitação adequado, segundo o art.46, da Lei nº 8666/1993:*

*Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4o do artigo anterior.*

*A jurisprudência do TCU entende que a natureza predominantemente intelectual do objeto deve estar perfeitamente caracterizada para justificar o tipo de "técnica e preço", não basta estar relacionada a informática:*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-f88e-4142-bb75-75c4130ae424

*Abstenha-se de adotar certame do tipo “técnica e preço” quando não estiver perfeitamente caracterizada a natureza predominantemente intelectual da maior parte do objeto que se pretende contratar, considerando que tal procedimento restringe o caráter competitivo da licitação, consagrado no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, além de contrariar o disposto no art. 46, caput do referido diploma legal.*

*Abstenha-se de inserir no ato convocatório exigência relativa a tempo de permanência de empresa participante do certame no mercado, ainda que sob a forma de critério de pontuação na avaliação da proposta técnica, vez que tal prática restringe o caráter competitivo da licitação, consagrado no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, além de ser contrária à jurisprudência desta Corte, em especial aos Acórdãos 264/2006, 944/2006 e 1.094/2004, todos do Plenário. Acórdão 653/2007 Plenário (Sumário)*

*O objeto da contratação é essencialmente a locação de software de folha de pagamento e, acessoriamente, a prestação de serviço de suporte técnico, que não tem natureza predominantemente intelectual. Contudo, o texto utilizado no Termo de Referência busca inverter essa lógica, como se o principal fosse o serviço, e o software fosse acessório. Entretanto, a análise das especificações técnicas revela que se trata de um jogo de palavras para dissimular a verdadeira natureza da contratação, e permitir a indicação do tipo de licitação Técnica e Preço e a modalidade Tomada de Preços, que são alternativas mais restritivas à competição do que a modalidade Pregão Eletrônico e o tipo Menor Preço, que seriam as opções adequadas ao objeto da licitação e à Legislação.*

*Cabe ressaltar que o contrato nº 59/2011, o primeiro entre a BETA INFORMÁTICA LTDA e o Município Arcoverde, foi oriundo do Pregão Presencial nº 14/11 com o seguinte objeto: “Prestação de serviços especializados de consultoria e assessoria na área de recursos humanos, incluindo instalação de software para administração de pessoal, bem como, treinamento com objetivo de otimizar as rotinas e funções inerentes ao setor pessoal deste órgão”, portanto o mesmo objeto da presente licitação.*

*A administração parece não ter nenhuma preocupação com economicidade e não estar empenhada em obter a contratação mais vantajosa. Tal falta de zelo fica caracterizada não apenas pela ausência de estudo técnico preliminar e pela inadequação das pesquisas de preço, mas também com a escolha de uma modalidade de licitação quase extinta e que não é a mais indicada para promover maior disputa entre licitantes. Desta forma, mesmo que não seja ilegal, é um ato que carece de justificativas plausíveis.*

*Dentro deste cenário cheio de indícios de direcionamento, talvez a questão mais relevante da escolha da modalidade não seja a legalidade, o que*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-f88e-4142-bb75-75c4130ae424

*confere relevo a esta questão é ser uma das partes do “padrão” de contratação que foi formatado para favorecer a atual prestadora de serviços. Padrão que a representação trouxe ao conhecimento desta Casa e que pode ser mais abrangente que os cinco casos que relaciona.*

**2.1.3. Sobre as indevidas exigências restritivas**

*No item 3.3 da representação (DOC. 1, fls. 21 à 24), a requerente inicia alegando que é restritiva a exigência de atendimento de todos os requisitos do anexo II do TDR durante a prova de conceito. Afirma que deveria haver uma porcentagem de requisitos que poderiam ser disponibilizados após a prova de conceito.*

*Apresenta trechos de decisões de Tribunais de Contas dos estados de Mato Grosso (Processo 13.409-0/2019) e Rio Grande do Sul (Processo: 24669-0200/20-0) que trazem decisões nessa linha, considerando restritiva a exigência de atendimento de 100% dos requisitos na prova de conceito.*

*A requerente segue alegando que:*

*As certificações de qualidade, exigidas pelo Ente Licitante, poderia inserir-se na qualificação técnica. No entanto, o art. 30 da Lei nº. 8.666/93 enumera e limita os documentos que poderão ser exigidos para tal qualificação, entre os quais não se incluem os certificados de qualidade exigidos. Cabe lembrar, ademais, que o § 5º do mesmo art. 30 veda a exigências não previstas nessa Lei, que inibam a participação na licitação.*

*Primeiramente cabe registrar que em nenhum trecho do TDR existe referência a certificação ou certificados de qualidade. O restante da argumentação segue citando o Art. 30 da Lei 8.666/1993 que trata das limitações impostas à documentação para qualificação técnica. Entretanto, conforme entendimento do TCU (ACÓRDÃO 1113/2009 - PLENÁRIO) no sentido de que a prova de conceito, quando exigida, não pode constituir condição de habilitação dos licitantes, devendo limitar-se ao licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar.*

*Nos certames realizados por Pregão, em que a avaliação de amostras fizer-se necessária, esta deve ser exigida somente na fase de classificação e apenas do licitante provisoriamente em primeiro lugar, após a etapa de lances (Lei nº 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I e arts. 27 a 31; Decisão nº 1.237/2002 – TCU – Plenário, subitem 8.3.2; Acórdãos TCU nos 808/2003, subitem 9.2.5 e 526/2005, subitem 9.3, ambos do Plenário).*

*Apesar da decisão acima referir-se a um pregão eletrônico, verifica-se pelas regras do edital, que a prova de conceito não é utilizada como*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-188e-4142-bb75-75c4130ae424

*critério de qualificação técnica, sendo exigido apenas do vencedor provisório da disputa. Situação análoga à da decisão do TCU.*

*Afastada de saída esta última linha de argumentação, o restante do item 3.3 segue tratando de questões relacionadas à habilitação técnica ou certificados, questões que não guardam nenhuma relação com a prova de conceito, portanto, não serão mencionados aqui.*

*Defesa Preliminar:*

*Não se manifestou sobre esse ponto.*

*Análise da equipe técnica*

*O único ponto deste item que cabe análise da auditoria é o relativo à exigência de atendimento de 100% das funcionalidades já no momento da realização da prova de conceito. Conforme transcrição abaixo com grifos, o item 11 do edital (DOC. 2, fls. 13) de fato prevê o atendimento integral dos itens da prova de conceito.*

*11.3. Após atendimento integral das condições exigidas no ANEXO II, a Comissão de Licitações submeterá o processo à autoridade competente para fins de HOMOLOGAÇÃO e ADJUDICAÇÃO de seu objeto à primeira classificada, se outra não for sua decisão.*

*Na mesma linha, o Anexo II (DOC. 2, fls 38 à 52), que reúne todos os itens que devem ser verificados na prova de conceito, traz o seguinte trecho com grifos.*

*Para que seja adjudicada e homologado (sic) a licitação em nome da licitante melhor colocada nos critérios de avaliação (sic) da Técnica e Preço, a solução contratada deverá atender no mínimo os seguintes requisitos, comprovações abaixo relacionados.*

*Esse conjunto mínimo corresponde a 229 (duzentos e vinte e nove) requisitos. Conforme as regras do edital, se um único requisito não for atendido durante a realização da prova de conceito o licitante será desclassificado.*

*Além da jurisprudência trazida pela requerente, a auditoria traz mais uma que corrobora o entendimento de que a exigência do atendimento de*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-f88e-4142-bb75-75c4130ae424

*100% dos requisitos no momento da prova de conceito é restritiva. Trata-se ACÓRDÃO Nº 33/23 - Pleno do TCE-PR, no processo nº: 725865/22, cujo trecho é reproduzido abaixo:*

*Relativamente à primeira impropriedade – exigência de atendimento de 100% dos requisitos técnicos da prova de conceito –, destaco que, em outra oportunidade, já tive oportunidade de me debruçar sobre o tema, em voto condutor do Acórdão n.º 3269/2021, do Tribunal Pleno, onde restou reconhecida como irregular a mesma disposição que consta dos presentes autos. Eis o excerto da referida decisão, que se mostra aplicável, a princípio, ao caso: “Em segundo lugar, tem-se a alegação de restrição à competitividade em razão da exigência de atendimento na prova de conceito da integralidade das funcionalidades dos softwares licitados.*

*Desta forma, mostra-se procedente a alegação de que as exigências da prova de conceito são restritivas.*

#### 2.1.4 Irregularidades identificadas pela equipe de auditoria

*Destacam-se outros pontos identificados pela auditoria que se somam àqueles da representação para demonstrar a completa falta de embasamento e justificativas para os requisitos técnicos adotados e as deficiências na pesquisa de preços do processo licitatório, após a análise dos autos solicitados por meio do ofício DPLTI/GATI Nº 231/2023 (doc. 27, fls. 218-219).*

*Além dos pontos trazidos pela representante, a auditoria identificou as seguintes irregularidades:*

- 1. Ausência de estudo técnico preliminar;*
- 2. Pesquisa de preços incompleta.*

##### 2.1.4.1. Ausência de estudo técnico preliminar

*Destacam-se outros pontos identificados pela equipe de técnica que se somam àqueles da representação para demonstrar a fragilidade do processo licitatório, e a necessidade de completa reformulação para sanear os vícios que maculam a contratação pública. Uma importante*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-f88e-4142-bb75-75c4130ae424

*etapa do planejamento da licitação é a realização de estudo técnico preliminar, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU):*

*Faça constar do projeto básico, quando da contratação de serviços relacionados à TI, os subsídios para a gestão dos serviços, compreendendo inclusive os instrumentos que serão utilizados na fiscalização, tais como uma lista de verificação para checar a manutenção dos requisitos de habilitação e técnicos exigidos na licitação e os procedimentos para tratamento das anormalidades atendendo ao comando do art. 6º, inciso IX, alínea “e”, da Lei no 8.666/1993. Confeccione o projeto básico dos processos licitatórios relativos à TI com base em estudo técnico preliminar, o qual deve levar em consideração, dentre outros pontos, o levantamento das soluções disponíveis no mercado e a justificativa pela solução escolhida, de acordo com o previsto nos arts. 6º, inciso IX, e 46 da Lei no 8.666/1993. Acórdão 265/2010 Plenário*

*O Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do TCU (doc. 29) estabelece que três artefatos devem ser produzidos durante o planejamento de uma contratação de Tecnologia da Informação (TI) e quais questões devem ser abordadas em cada um deles:*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-f88e-4142-bb75-75c4130ae424

Estudos técnicos preliminares	Plano de trabalho (no caso de contratação de serviços)	Termo de referência ou projeto básico
<ol style="list-style-type: none"><li>1 Necessidade da contratação.</li><li>2 Alinhamento entre a contratação e os planos do órgão governante superior, do órgão e de TI do órgão.</li><li>3 Requisitos da contratação.</li><li>4 Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item.</li><li>5 Levantamento de mercado.</li><li>6 Justificativas da escolha do tipo de solução a contratar.</li><li>7 Estimativas preliminares dos preços.</li><li>8 Descrição da solução de TI como um todo.</li><li>9 Justificativas para o parcelamento ou não da solução.</li><li>10 Resultados pretendidos.</li><li>11 Providências para a adequação do ambiente do órgão.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1 Necessidade da solução de TI.</li><li>2 Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item.</li><li>3 Demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1 Definição do objeto.</li><li>2 Fundamentação da contratação.</li><li>3 Descrição da solução de TI.</li><li>4 Requisitos da contratação.</li><li>5 Modelo de execução do objeto.</li><li>6 Modelo de gestão do contrato.</li><li>7 Forma de seleção do fornecedor.</li><li>8 Critérios de seleção do fornecedor.</li><li>9 Estimativas dos preços.</li><li>10 Adequação orçamentária.</li></ol>
<ol style="list-style-type: none"><li>12 Análise de risco.</li><li>13 Declaração da viabilidade ou não da contratação.</li></ol>		

*Não há nos autos nenhum documento que comprove a realização de estudo técnico preliminar nem plano de trabalho, pelo contrário. Após a juntada das solicitações de abertura de processo licitatório para contratação do software de folha de pagamento (doc. 26, fls. 2-8), já se apresentam as cotações (doc. 26, fls. 9-12), sem qualquer pedido de cotações antecedente, e em seguida já se apresenta o Termo de Referência (doc. 26, fls. 13-33), o qual foi uma cópia do Termo de Referência de outro Município, como se aborda no quesito sobre a similaridade de editais.*

*Essa ausência de estudo técnico preliminar tem implicação na impugnação*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-f88e-4142-bb75-75c4130ae424

*que foi apresentada ao edital (doc. 26, fls. 118-125 ) com a alegação de que a contratação conjunta de serviços de assessoria e consultoria de recursos humanos com o software de folha de pagamento viola o preceito de segregação de funções, e cumprimento da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).*

*Nesta situação, a orientação do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE/PE) é de que se deve encaminhar a impugnação para a área técnica.*

*É dever do pregoeiro, em sede de pedido de impugnação ao edital fundamentado em questões de cunho eminentemente técnico e diante da inexistência de estudo técnico preliminar, submeter as razões do pedido à área técnica/demandante, sob pena de atrair para si a responsabilização pela manutenção de exigências excessivas ou desarrazoadas. Acórdão 246 /2023*

*A resposta à impugnação negou o pedido (doc. 26, fls. 126-131), e contrariando a orientação da supramencionada, não foi elaborada pela área técnica/demandante, mas por assessoria jurídica contratada pelo Município.*

*Assim, há um vício de autoria na resposta de impugnação que deve ser elaborada pela área técnica ou demandante, em caso de ausência de estudo técnico preliminar, e não por assessoria jurídica, conforme entendimento da Corte de Contas de Pernambuco, e neste caso a responsabilidade recai sobre o Pregoeiro pela manutenção de exigências excessivas/desarrazoadas.*

#### 2.1.4.2. Pesquisa de preço incompleta

*Em relação à pesquisa de preços, além de não apresentar o pedido de cotações, o orçamento não contempla preços públicos, conforme determina o art. 15, V, da Lei nº 8.666/1993, resumindo-se a três cotações de fornecedores particulares (doc. 26, fls. 8-11).*

*Sendo uma cotação da atual prestadora do serviço e as outras de fornecedores, que sequer solicitaram o edital posteriormente (doc. 26, fls. 107-117), configurando indício de que aquelas cotações tinham somente o papel de definir o valor do orçamento estimativo para favorecer a licitante direcionada, e fornecer aparência de legalidade ao procedimento licitatório.*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-f88e-4142-bb75-75c4130ae424

### 2.2. Periculum in mora

*Considerando que a sessão pública da licitação foi realizada no dia 15 de setembro de 2023 às 10 horas por meio do aplicativo google meet, conforme ata da respectiva sessão (doc. 27, fls. 188), e o procedimento licitatório encontra-se suspenso (doc. 27, fls. 235), sem adjudicação do objeto.*

*Considerando o fim da vigência do quinto termo aditivo do Contrato nº 11/2017, em 14/06/2023, e que o limite legal das prorrogações (art. 57, II, Lei nº 8.666/1993) já foi atingido, há a urgente necessidade de contratação do software para continuidade dos serviços de registro e processamento de dados da folha de pagamento.*

*Assim, existe a possibilidade de que o contrato seja firmado a despeito dos indícios de direcionamento e vícios do instrumento convocatório, possibilitando a manutenção da direcionada como prestadora dos serviços por meio de licitação irregular.*

### 2.3. Periculum in mora reverso

*Considerando a concessão da medida cautelar, há prejuízos a serem ponderados, como se passa a discutir.*

*Caso seja suspenso o procedimento licitatório, deve-se considerar como o serviço irá ocorrer até a resolução definitiva do mérito.*

*Atualmente, o serviço é prestado sem cobertura contratual, haja vista o fim da vigência do Contrato nº 50/17. Essa situação foi causada pela Administração Pública que só providenciou novo certame depois da extinção do contrato, considerando que a publicação do aviso de licitação foi em de 15 de agosto de 2023, portanto dois meses desde o fim da vigência contratual. Contudo, para que os serviços possam continuar sendo prestados pela atual prestadora até o término do processo licitatório, a Administração pode fazer uma contratação direta, por dispensa de licitação (art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993), com extinção imediata do contrato após o término da licitação.*

*A indefinição do fornecedor do software de folha de pagamento e serviços relacionados representa um risco ao regular pagamento dos servidores públicos, entretanto essa situação já ocorre desde o início do processo licitatório, de forma que a concessão da medida cautelar não cria um fato novo nem prejuízo irreversível, mas posterga a situação corrente até que sejam sanadas os vícios apontados que violam a Legislação e o Interesse Público.*

*Diante do exposto, resta demonstrado que havendo a concessão da*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-188e-4142-bb75-75c4130ae424

*cautelar, não implica na ocorrência do periculum in mora reverso, autorizando assim, a concessão da medida cautelar requerida.*

### 3. CONCLUSÃO

*Após análise da representação e defesa preliminar, e considerando que:*

- *A similaridade do Termo de Referência e Edital com outros àqueles de outros Municípios que licitaram objeto tendo a mesma licitante vencedora revela que os documentos foram copiados, e não oriundos de preparação e planejamento;*
- *A modalidade de licitação Tomada de Preços para o objeto licitado não reflete a orientação dos Tribunais de Contas e nova Lei de Licitações, nem a praxis de licitações da Prefeitura Municipal de Arcoverde, que raramente se utiliza dessa modalidade, e para qual não há justificativa identificável nos autos;*
- *O tipo de licitação “técnica e preço” não é compatível com o objeto licitado, por não se tratar de serviço predominantemente intelectual;*
- *O cumprimento de 100% dos 229 requisitos da prova de conceito é exigência desarrazoada que restringe a competitividade, e há requisitos que são dispensáveis.*

*Tais elementos reputam-se suficiente para a concessão da medida cautelar, entretanto cabe pontuar os novos achados identificados pela equipe de auditoria, durante a análise da Tomada de Preço n° 006/2023:*

- *O processo licitatório somente foi aberto após o fim da vigência contratual causando risco a continuidade do serviço, e o fornecimento dos serviços de assessoria e consultoria, bem como, da manutenção do software de folha de pagamento sem cobertura contratual;*
- *A ausência de estudo técnico preliminar e, portanto, a omissão no planejamento da licitação;*
- *A elaboração de pesquisa de mercado sem considerar os preços praticados em contratações públicas;*
- *O histórico de relacionamento contratual com a licitante vencedora revela que há fortes indícios de burla ao Processo Licitatório e a Legislação com intuito de direcionar para o fornecedor atual, haja vista que o limite legal de prorrogações foi atingido.*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-f88e-4142-bb75-75c4130ae424

- *A licitação está suspensa, aguardando o posicionamento do TCE-PE sobre a concessão da cautelar. Sugere-se:*
- *A concessão da medida cautelar para determinar que a Prefeitura Municipal de Arcoverde, abstenha-se de dar continuidade ao certame sem que antes promova todas as adequações necessárias para sanar as irregularidades apontadas;*
- *Seja solicitado à Prefeitura Municipal de Arcoverde informar a esta Corte de Contas as medidas adotadas, caso opte promover o saneamento das irregularidades apontadas;*
- *A instauração de Processo de Auditoria Especial para aprofundamento da análise e julgamento do mérito das irregularidades apontadas, caso a Prefeitura não adote as medidas cabíveis.*

*É o Parecer Técnico.”*

## **É o Relatório.**

### **Decido.**

Conforme o teor da Representação da empresa *PUBLIC* e do Parecer da Gerência de Auditoria de Tecnologia da Informação (GATI), verifica-se, em análise inicial, indícios de irregularidades na Tomada de Preços sob exame, a indicar prováveis ofensas aos princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, bem como ao indisponível interesse de a Administração auferir a proposta mais vantajosa.

Com efeito, revela-se adequado e proporcional este Tribunal de Contas, no exercício constitucional do controle externo e do poder geral de cautela, tutelar a ordem legal, o patrimônio público e a eficácia da deliberação em sede de mérito, à luz das conclusões dos pareceres da GATI, determinando a suspensão do certame, bem como instaurar processo de Auditoria Especial, conforme Carta Magna, artigo 71, *caput* e inciso IV), visando ao exame exauriente das questões ora apreciadas em cognição sumária e outras que a fiscalização entender pertinentes.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stce.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-188e-4142-bb75-75c4130ae424

Nos termos assinalados na Representação e pela Auditoria deste TCE-PE, Relatório da GATI multicitado, restam presentes fortes indícios das seguintes infrações:

- a) ausência de estudo técnico preliminar e, portanto, a omissão no planejamento da licitação;
- b) elaboração de pesquisa de mercado sem considerar os preços praticados em contratações públicas;
- c) histórico de relacionamento contratual com a licitante vencedora a revelar indícios de direcionamento;
- d) a modalidade de licitação Tomada de Preços para o objeto licitado não reflete a orientação dos Tribunais de Contas e nova Lei de Licitações, nem o padrão de licitações da Prefeitura Municipal de Arcoverde, que raramente se utiliza dessa modalidade, e para qual não há justificativa identificável nos autos;
- f) O tipo de licitação “técnica e preço” não é compatível com o objeto licitado, por não se tratar de serviço predominantemente intelectual;
- g) O cumprimento de 100% dos 229 requisitos da prova de conceito é exigência desarrazoada que restringe a competitividade, além de haver requisitos que são dispensáveis.

Por fim, não se revela configurado o *periculum in mora* inverso, pois, conforme indicou a equipe de auditoria, há contrato em execução, o que possibilita à Administração Pública sanar a situação fática aparentemente irregular, contratação sem um contrato em vigor, por meio de contratação direta por dispensa de licitação com a devida observação dos requisitos, entre os quais, justificativa de preços.

Ante todo o exposto,

**CONSIDERANDO** o pedido de Medida Cautelar em Representação da empresa *PUBLIC - Assessoria e Consultoria em Gestão Pública*, e no Parecer da Gerência de Auditoria de Tecnologia da Informação (GATI), doc. 30, para suspender, excepcionalmente, a contratação decorrente da Tomada de Preço nº 6/2023, Procedimento Licitatório nº 96/2023 da Prefeitura Municipal de Arcoverde, que tem



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-188e-4142-bb75-75c4130ae424

por objeto: “*contratação de empresa especializada em prestação de serviço de assessoria e consultoria em administração de pessoal, com cessão de uso de software de gestão de pessoas e folha de pagamento para atender as demandas da prefeitura, fundo municipal de saúde, fundo municipal de assistência social, fundo municipal de educação, fundo previdenciário e autarquias municipais de arcoverde*”;

**CONSIDERANDO** a plausibilidade das graves infrações indicadas na Representação e no Parecer da GATI: - ausência de estudo técnico preliminar; - elaboração de pesquisa de mercado sem considerar os preços praticados em contratações públicas; - os indícios de direcionamento; - a similaridade do Termo de Referência e Edital com o de outros Municípios; - a modalidade de licitação Tomada de Preços para o objeto licitado não reflete a orientação dos Tribunais de Contas e nova Lei de Licitações, nem o padrão de licitações da Prefeitura Municipal de Arcoverde; - o tipo de licitação “técnica e preço” não é compatível com o objeto licitado, por não se tratar de serviço predominantemente intelectual; - indícios de ausência de necessidade e de proporcionalidade de os licitantes cumprirem 100% dos 229 requisitos da prova de conceito;

**CONSIDERANDO** que as justificativas preliminares apresentadas pela Prefeitura de Arcoverde, neste exame sumário, não têm o condão de afastar os fortes indícios de irregularidades na licitação sob exame;

**CONSIDERANDO** que resta configurado o perigo da demora, porquanto as prováveis irregularidades graves apontadas provavelmente restringiram a competição e não asseguraram ao Poder Público a obtenção da proposta mais vantajosa;

**CONSIDERANDO** a jurisprudência deste Tribunal de Contas e do Tribunal de Contas da União;

**CONSIDERANDO** a necessidade de abertura de Auditoria Especial para aprofundamento das questões ora apreciadas em cognição sumária e de outras que a fiscalização entender pertinentes;

**CONSIDERANDO** os postulados da proporcionalidade e razoabilidade, previstos inclusive na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), artigos 21 a 23;

**CONSIDERANDO** os termos da CF, artigo 71, Lei Orgânica, artigo 18, a Resolução TC nº 155/2021, bem assim o poder geral de cautela dos Tribunais de Contas, inclusive reconhecido expressamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF: MS 24.510 e MS 26.547),

**Defiro**, *ad referendum* da 1ª Câmara, o pedido de Cautelar, para, excepcionalmente, **SUSPENDER** a Tomada de Preço nº 6/2023, Procedimento Licitatório nº 96/2023, até o julgamento de mérito em Auditoria Especial.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: Valdecir Fernandes Pascoal  
Acesse em: <https://stce.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 63b5ae8b-f88e-4142-bb75-75c4130ae424

**Determinar** à Diretoria de Controle Externo a instauração de **Auditoria Especial**.

**Comunique-se**, com urgência, o teor da presente Decisão Interlocutória aos gestores da Prefeitura Municipal, assim como aos demais membros da 1ª Câmara, ao Ministério Público de Contas (MPCO) e à DEX.

Recife, 07 de outubro de 2023.

Valdecir  
Fernandes  
Pascoal:0475

Assinado de forma  
digital por Valdecir  
Fernandes Pascoal:0475  
Dados: 2023.10.06  
09:35:06 -03'00'

**Valdecir Pascoal**

Conselheiro Relator