

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

**PROCESSO:** 01730/24

---

**UNIDADE**

Secretaria de Estado de Saúde – SESAU

**JURISDICIONADA:**

---

**INTERESSADO:**

Multi Service Ltda ME – CNPJ n. 07.503.890/0001-01

---

**CATEGORIA:**

Procedimento Apuratório Preliminar – PAP

---

**ASSUNTO:**

Supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 91/2024/SUPEL/RO, deflagrado pela Secretaria de Estado da Saúde, para registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão de acervo documental com guarda de documentos, tratamento técnico, Organização e Indexação, de forma contínua, assim como digitalização de documentos com fornecimento de Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos – SIGAD, no valor de R\$ 8.615.227,80 (oito milhões, seiscentos e quinze mil, duzentos e vinte e sete reais e oitenta centavos) – processo administrativo n. 0036.417402/2020-94.

---

**RESPONSÁVEL PELO ÓRGÃO:**

Jefferson Ribeiro da Rocha (CPF n. \*\*\*.686.602-\*\*) – Secretário de Estado.

---

**RELATOR:**

Conselheiro Paulo Curi Neto

**RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA**

**1. INTRODUÇÃO**

Trata-se de Procedimento Apuratório Preliminar, instaurado em razão de documento intitulado de “REPRESENTAÇÃO”, com pedido para antecipação de tutela, encaminhado a esta Corte pela empresa Multi Service Ltda ME – CNPJ n. 07.503.890/0001-01 (ID 1581028), noticiando a ocorrência de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 91/2024/SUPEL/RO, deflagrado pela Secretaria de Estado da Saúde, para registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão de acervo documental com guarda de documentos, tratamento técnico, Organização e Indexação, de forma contínua, assim como digitalização de documentos com fornecimento de Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos – SIGAD, no valor de R\$ 8.615.227,80 (oito milhões, seiscentos e quinze mil, duzentos e vinte e sete reais e oitenta centavos) – processo administrativo n. 0036.417402/2020-94.

2. Em princípio, se cumpridos os requisitos de admissibilidade e seletividade estabelecidos na Resolução n. 291/2019/TCE-RO, a serem analisados no item 3 do presente

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

relatório técnico, a peça exordial deverá ser recebida na categoria processual de Representação, nos termos nos termos do art. 52-A, inciso VII, da Lei Complementar n. 154/1996<sup>1</sup> c/c o art. 82-A, VII, do Regimento Interno<sup>2</sup>.

3. Reproduz-se, em parte, no que foi entendido como estritamente pertinente nesta fase preliminar, os fatos e as razões apresentadas pelo interessado, conforme documento acostado ao ID 1581028:

(...)

A presente denúncia tem como finalidade expor e contestar irregularidades identificadas no edital de licitação do Pregão Eletrônico nº 091/2024, promovido pela Secretaria de Estado da Saúde de Rondônia (SESAU-RO). A análise minuciosa dos documentos e das condições estabelecidas no referido edital revela uma série de inconformidades que comprometem a legalidade, a transparência e a justiça do processo licitatório.

A EMPRESA MULTI SERVICE LTDA ME, inscrita no CNPJ nº 07.503.890/0001-01, por intermédio de seu representante legal, Senhor Silvio Rodrigo Borges, tempestivamente com respaldo no Edital de Licitação no item 3, subitens 3.1, fez IMPUGNAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, pelos fatos arguidos, onde em análise ao Edital de Licitação, constatou divergência para definição do valor de referência lançados no Anexo Pesquisa e Análise de Preços, - (Anexo do Edital de Licitação), realizado pela Coordenadoria da Superintendência Estadual de Compras e Licitações – SUPEL/RO. O questionamento das divergências constatadas no referido Anexo Pesquisa e Análise de Preços, está na metodologia aplicada para definir o valor referência aplicado para cada item/serviços que compõem o Lote, REFLETINDO DIRETAMENTE NO VALOR REFERENCIAL DO LOTE e, conseqüentemente no VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 91/2024. Em resposta a IMPUGNAÇÃO ao Instrumento Licitatório, (id 0048779001), a SUPEL através da CPEAP, informa que seguiu criteriosamente os preceitos do Artigo 2º da Portaria 238/2019/SUPEL/CI. In verbis:

a.3) MANIFESTAÇÃO DA SUPEL-CPEAP: (RESP. IMPG. id 0048779001) Frente ao demandado pela aludida empresa, onde solicita:

"As divergências constatadas aparecem quando se faz a multiplicação do valor intermediário utilizado pela Administração (SUPEL) sobre a quantidade de serviços a serem contratados, a fim de definir o valor do subtotal geral, refletindo diretamente no valor do lote e conseqüentemente no valor

---

<sup>1</sup> LC 154/1996. Art. 52-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (Incluído pela Lei Complementar nº. 812/15)

(...)

VII - os licitantes, contratado ou pessoa física ou jurídica, contra ilegalidades ou irregularidades na aplicação da Lei Federal nº. 8.666, 21 de junho de 1993, e das leis correlatas às licitações, contratos e instrumentos congêneres; (Incluído pela Lei Complementar nº. 812/15);

<sup>2</sup> RI. Art. 82-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (Incluído pela Resolução nº 134/2013/TCE-RO)

(...)

VII – os licitantes, contratado ou pessoa física ou jurídica, contra ilegalidades ou irregularidades na aplicação da Lei Federal n. 8.666, 21 de junho de 1993, e das leis correlatas às licitações, contratos e instrumentos congêneres; (Incluído pela Resolução nº 134/2013/TCERO).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO" Em resposta a IMPUGNAÇÃO DO EDITAL, a Coordenadora da SUPEL, manifesta: "Esta Coordenação vem informar que seguiu criteriosamente os preceitos do Artigo 2º da Portaria 238/2019/SUPEL/CI, onde reza: Art. 2º A pesquisa de preços será realizada em observância às orientações contidas no Anexo I desta Portaria e mediante a utilização dos seguintes parâmetros: (Destaque nosso) I – Tabelas referenciais ou preços constantes no sistema de preços referenciais do Estado de Rondônia; II – Banco de preços eletrônicos; III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos cento e oitenta dias anteriores à data da pesquisa de preços; IV - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou V - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de cento e oitenta dias.

Frente ao exposto, vimos através deste informar que os valores adotados como referência de custos transitam conforme as distorções de preços coletadas, onde poderá ser o preço médio; mediana e mínimo. (Destaque nosso). Assim, as contestações apresentadas pela empresa em tela, se ateve somente a coluna dos valores medianos do Quadro Comparativo (0048143810), não observando que para cada item foi considerado ora o valor médio; mediano e mínimo. (Destaque nosso). Enfatizamos que quadro supramencionado destaca em cores diferentes qual parâmetro foi utilizado, sendo MÍNIMO; MÉDIO E MEDIANA vermelho; verde e azul, respectivamente. Lembrando que os critérios adotados se enquadram, nos ditames do artigo 3º da Portaria 238/2019/SUPEL, sendo que esta serviu de base para elaboração de pesquisa de preços a época. (Destaque nosso). Desta forma, as cotações contidas nos autos, foram realizadas em conformidade com as descrições atinentes aos itens a serem licitados, e que, desta forma, não verificamos motivos para alteração de preços, e RATIFICA o Quadro Comparativo (0048143810). (Destaque nosso)"

Conforme manifestação da SUPEL-CPEAP, o preço referencial para cada item/serviço que compõem o LOTE, seguiu criteriosamente os preceitos do artigo 2º, da Portaria 238/2019/SUPEL/CI, onde reza, que pesquisa de preços será realizada em observância às orientações contidas no Anexo I desta Portaria e mediante a utilização dos seguintes parâmetros, ali definidos.

Informa, que "os valores adotados como referência de custos transitam conforme as distorções de preços coletadas, onde poderá ser o preço médio; mediana e mínimo." Ainda informa "que os critérios adotados se enquadram, nos ditames do artigo 3º da Portaria 238/2019/SUPEL, sendo que esta serviu de base para elaboração de pesquisa de preços a época." Por último, informa que "as cotações contidas nos autos, foram realizadas em conformidade com as descrições atinentes aos itens a serem licitados, e que, desta forma, não verificamos motivos para alteração de preços, e RATIFICA o Quadro Comparativo (0048143810)." Perceba-se que na Manifestação da SUPEL-CPEAP, não esclareceu o Método Estatístico aplicado para definir o valor estimado da contratação, e nem o Parâmetro utilizado para levantamento de dados coletados. Abstendo-se apenas, que fora utilizado a Portaria 238/2019/SUPEL/CI. Diante das graves irregularidades identificadas no edital de licitação do Pregão Eletrônico nº 091/2024, promovido pela Secretaria de Estado da Saúde de Rondônia (SESAU-RO), sob gestão do Pregoeiro Valdenir Gonçalves Júnior, é imperativo ressaltar as consequências desastrosas que a permanência dessas falhas pode acarretar. A manutenção das referidas

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

inadequações compromete não apenas a lisura e a legalidade do processo licitatório, mas também coloca em risco a eficiência e a transparência na gestão dos recursos públicos.

Em um cenário onde a corrupção e a má gestão já são flagelos constantes, permitir que tais irregularidades persistam é abrir as portas para o desvio de verbas, o favorecimento indevido e o prejuízo irreparável à sociedade. Abaixo, veja-se as irregularidades constatadas que, separadamente, no mérito, serão detalhadas: Da inadequação do preço de referência: A pesquisa de preços realizada pela SUPEL-CPEAP não atende aos requisitos legais, resultando em um valor que não reflete o preço de mercado de forma justa e equilibrada.

Da insuficiência de justificativa quanto aos quantitativos estimados: A discrepância significativa entre os quantitativos a serem contratados, frente aos documentos sob custódia já existe sendo pago através de RECONHECIMENTO DE DÍVIDA, levanta dúvidas quanto à precisão e adequação dos dados estimados para a contratação. Da imprecisão na definição dos serviços a serem contratados: A ausência de uma definição clara e separada compromete a transparência e a objetividade do processo licitatório. Da ausência de previsão específica do serviço contratado para o pagamento justo: A falta de especificidade compromete a segurança jurídica e a transparência financeira da contratação, podendo resultar em prejuízos para a Administração Pública e para os contratados. Diante desses fatos, torna-se imprescindível aprofundar a análise de cada ponto, visando evidenciar as inconformidades e justificar as medidas corretivas que se fazem urgentes e necessárias. Mas, antes disso, vejamos a capacidade ativa de ofertar a denúncia e, a capacidade passiva de responder por ela.

## II – DA CAPACIDADE ATIVA DA DENÚNCIA

A MULTI SERVICE LTDA – ME, enquanto interessada na lisura e legalidade dos processos licitatórios, detém capacidade ativa para figurar como denunciante das irregularidades identificadas no Pregão Eletrônico nº 091/2024, promovido pela Secretaria de Estado da Saúde de Rondônia (SESAU-RO), respaldada pela legislação e normativas pertinentes. A Lei nº 8.666/1993 e suas atualizações, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, confere legitimidade a qualquer cidadão para representar contra irregularidades praticadas na execução dos contratos ou na realização das licitações. Dessa forma, a Multi, enquanto interessada e ciente das irregularidades no certame licitatório em questão, possui legitimidade para denunciar tais violações. Além disso, a Lei nº 10.520/2002, que institui o pregão na modalidade eletrônica, assegura a participação de qualquer interessado no procedimento licitatório, incluindo a possibilidade de apresentação de impugnações e recursos. Nesse sentido, a Multi, como empresa interessada na obtenção do contrato de forma justa e transparente, tem o direito de questionar eventuais irregularidades que possam comprometer a lisura do certame. Adicionalmente, paralelamente, a Instrução Normativa nº 65/2021, que dispõe sobre os procedimentos de contratação centralizada de bens e serviços no âmbito da Administração Pública federal, estabelece a transparência como princípio norteador dos processos licitatórios, garantindo o acesso amplo às informações e a possibilidade de participação da sociedade na fiscalização dos atos administrativos. Portanto, considerando o interesse legítimo da Multi Service Ltda - ME na observância dos princípios da legalidade, impessoalidade,

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

moralidade, publicidade e eficiência nos procedimentos licitatórios, bem como a sua capacidade de questionar e denunciar irregularidades que possam comprometer tais princípios, é inquestionável a sua capacidade ativa para figurar como denunciante das irregularidades identificadas no Pregão Eletrônico nº 091/2024. III – DA CAPACIDADE PASSIVA PARA RESPONDER PELA DENÚNCIA Diante das graves irregularidades identificadas no processo licitatório do Pregão Eletrônico nº 091/2024, promovido pela Secretário de Saúde – Jefferson Ribeiro da Rocha e, o Pregoeiro, Valdenir Gonçalves Junior (Mat. 300\*\*\*985), possuem capacidade passiva para responderem pela denúncia, fundamentada nas leis e normativas que regulam a matéria. A Lei nº 8.666/1993, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, define, em seu artigo 51, que os membros da Comissão de Licitação ou Pregoeiro respondem solidariamente, perante a Administração Pública, pelos atos praticados no exercício de suas funções. Dessa forma, o Pregoeiro possui responsabilidade direta sobre os procedimentos adotados durante o certame licitatório. Além disso, a Lei nº 10.520/2002, que institui o pregão na modalidade eletrônica, atribui ao Pregoeiro a condução do procedimento licitatório, incluindo a responsabilidade pela elaboração do edital, análise das propostas, condução dos lances e adjudicação do objeto licitado. Portanto, cabe ao Pregoeiro zelar pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência do processo licitatório.

Ademais, a Instrução Normativa nº 65/2021, que dispõe sobre os procedimentos de contratação centralizada de bens e serviços no âmbito da Administração Pública federal, estabelece que os responsáveis pela elaboração do termo de referência, estudo técnico preliminar e pesquisa de preços devem observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, cabendo ao Pregoeiro a supervisão e análise crítica desses documentos. Portanto, considerando o arcabouço legal que atribui ao Pregoeiro a responsabilidade pela condução adequada do procedimento licitatório, incluindo a observância das normas vigentes e a garantia da lisura e transparência do certame, fica evidente que o Secretário de Saúde – Jefferson Ribeiro da Rocha e, o Pregoeiro, Valdenir Gonçalves Junior (Mat. 300\*\*\*985), possuem capacidade passiva para responder pela denúncia referente às irregularidades identificadas no Pregão Eletrônico nº 091/2024, sem prejuízo da inclusão de outros que por bem entender o Tribunal de Contas.

**IV – DA LEGISLAÇÃO APLICADA**

**1. DA LEGISLAÇÃO A SER APLICADA À ELABORAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇO**

☐ INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65, DE 7 DE JULHO DE 2021;

☐ CADERNO DE LOGÍSTICA – PESQUISA DE PREÇOS – VERSÃO 1.0 – MARÇO 2024;

1.1 DA LEGISLAÇÃO QUE FORA APLICADA PELA SUPELCPEAP, NA ELABORAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇO ☐ PORTARIA Nº 238/2019/SUPEL-CI.

1.2 Inicialmente é pertinente apontar que nos termos da manifestação da SUPEL-CPEAP, a Portaria nº 238/2019/SUPEL-CI, que serviu de base para elaboração de pesquisa de preços, foi publicada no Diário Oficial do Estado de Rondônia nº 205, e, disponibilizada em 01/11/2019, isto é, 2 (dois) anos ANTES da INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65, DE 7 DE JULHO DE 2021 e, 5 (cinco) anos ANTES, do CADERNO DE LOGÍSTICA – PESQUISA DE PREÇOS – VERSÃO 1.0 – MARÇO 2024. A INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65, DE 7

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

DE JULHO DE 2021 e, o CADERNO DE LOGÍSTICA – PESQUISA DE PREÇOS – VERSÃO 1.0 – MARÇO 2024, estão alinhados a nova Lei de Contratações Públicas (Lei 14.133/2021), sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. De forma diversa, está a Portaria nº 238/2019/SUPELCl, que serviu de base para elaboração de pesquisa de preços, disponibilizada em 01/11/2019, em plena vigência da Lei antiga, - (Lei nº 8.666/93). Com o advento da nova lei de licitações e contratos - 14.133/2021 e as novas orientações emitidas pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão, por meio da Instrução Normativa SEGES/ME 65/2021, faz-se necessário que os Órgãos contratantes façam uma revisão do presente normativo, visando garantir que sejam retratados todos os avanços trazidos pela nova legislação sobre o assunto.

Neste contexto, os Processos elaborados com base na nova lei de contratações Públicas, que é o caso do Pregão Eletrônico nº 91/2024/Lei nº 14.133/2021, em referência, obrigatoriamente a Pesquisa de Preços, deve estar em consonância com o estabelecido no CADERNO DE LOGÍSTICA – PESQUISA DE PREÇOS – VERSÃO 1.0 – MARÇO 2024. In verbis: “As diretrizes contidas neste caderno têm como base a Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021, que, por sua vez, se fundamenta no art. 23 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – a atual Lei de Licitações e Contratos –, além de estudos e boas práticas administrativas sobre o tema. Sendo assim, esta publicação se destina somente aos processos elaborados com base na nova lei.” (Destaque nosso). Isto posto, a Portaria nº 238/2019/SUPEL-Cl, que serviu de base para elaboração de pesquisa de preços, para a contratação – Pregão Eletrônico nº 91/2024/LEI Nº 14.133/2021, não cumpre com os requisitos estabelecidos na Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021, e as diretrizes contidas no Caderno de logística/SEGES – Pesquisa de Preços – versão 1.0 – março 2024. A Lei n. 14.133/2021 faz remissões à estimativa de custos como baliza procedimental necessária nas licitações públicas. O inciso VI do parágrafo 1º do artigo 18 da referida lei determina que o estudo técnico preliminar deverá conter “estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação”. Assim, é necessário que o órgão licitante realize estimativa orçamentária prévia que permita verificar se os preços propostos são realizáveis, exequíveis ou compatíveis com os preços dos insumos e salários praticados pelo mercado. Ainda a mesma lei, em seu art. 23, dispõe que o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Pois, como dito, a Portaria nº 238/2019/SUPEL-Cl, teve sua vigência, a partir de 01/11/2019, para disciplinar as compras públicas através da Lei 8.666/93, não é o caso da pretensa contratação, que está com procedimentos administrativos pela Lei 14.133/2021.

**2. DO MÉTODO ESTATÍSTICO APLICADO PARA DEFINIR O VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

A Pesquisa e Análise de Preços, - Anexo do Edital de Licitação, foi elaborada pela SUPEL-CPEAP, e teve como base as diretrizes da Portaria nº 238/2019/SUPEL-CI, para disciplinar as compras públicas através da Lei 8.666/93, - (SEM VIGOR). Conforme acima dito, aos processos elaborados com base na nova Lei nº14.133/2021, devem obedecer às diretrizes contidas no Caderno de Logística/SEGES, que tem como base a Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021, que, por sua vez, se fundamenta no art. 23 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – a atual Lei de Licitações e Contratos –, além de estudos e boas práticas administrativas sobre o tema. Para maiores informações, para o caso em debate, a IN SEGES/ nº 65, de 2021, em art. 1º, § 2º, estabelece que os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar os procedimentos de que trata esta Instrução Normativa. In verbis: Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

(...)

§ 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar os procedimentos de que trata esta Instrução Normativa. É do conhecimento que o Órgão contratante (SESAU-RO), utiliza de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, portanto, devem observar os procedimentos de que trata a Instrução Normativa/SEGES nº 65, de 7 de julho de 2021.

Ademais, a inexistência de norma regulamentadora que defina os procedimentos necessários para a realização de pesquisa de preços em consonância com a Lei 14.133/2021, no âmbito do Poder Executivo, aliada à pluralidade de entendimento quanto à forma de sua efetivação torna complexa a atividade de pesquisar preços nas contratações, restando, acompanhar a IN/SEGES 65/2021.

#### V - DAS IRREGULARIDADES COMETIDAS

A denúncia apresentada revela uma série de irregularidades no Pregão Eletrônico nº 091/2024, sob a responsabilidade do pregoeiro Valdenir Gonçalves Junior (Mat. 300\*\*\*985), conduzido pela Secretaria de Estado da Saúde de Rondônia (SESAU-RO). Essas questões abrangem desde a inadequação do preço de referência até a ausência de previsão específica para o pagamento de alguns serviços a serem contratados. Tais irregularidades, se não devidamente corrigidas, podem comprometer não apenas a lisura do certame, mas também acarretar prejuízos financeiros e desalento na participação de concorrentes idôneos. Nesse contexto, vemos-las, cada aspecto da denúncia que requer uma análise detalhada para compreender suas implicações e propor as medidas corretivas necessárias, garantindo assim a conformidade com a legislação e assegurando a eficiência e a probidade na contratação de serviços pela Administração Pública.

#### V.I. PESQUISA DE PREÇOS, - ANEXO DO EDITAL

A Instrução Normativa SEGES/ME n. 65/2021, no artigo 5º, sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

aquisição de bens e contratação de serviços em geral, especifica que a pesquisa será realizada mediante a utilização de um dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não. No caso, foi utilizado no procedimento administrativo o inciso I e IV, Pesquisa de Preços, - Anexo do Edital de Licitação.

Para o inciso IV, pesquisa foi direta com 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, nos moldes da informação na Pesquisa de Preços, - Anexo do Edital. Constata no referido anexo, Pesquisa e Análise de Preços, do Edital, a cotação com 3 (três) empresas, sito: empresa 1 (Mult Service Terceirização Ltda); empresa 2 (R&A Treinamento) e, empresa 6 (Doc Security) e, empresas 3, 4 e 5 (Banco de Preços). É importante informar que as três empresas que aparece na Pesquisa e Análise de Preços, são detentoras de Contratos junto a SESAU (Órgão requisitante da contratação), sito: Contrato nº CNT/1269/SESAU/PGE/2023(Mult Service Terceirização Ltda – EPP); Contrato nº CNT/1270/SESAU/PGE/2023(R&A Treinamento e Consultoria Empresarial Ltda e Contrato nº CNT/1272/SESAU/PGE/2023. Insta informar que essa peticionária (empresa 1), fez as cotações para todos os itens/serviços que compõem o LOTE, e seus preços estão lançados no Anexo, – Pesquisa e Análise de Preços, considerado preço válido. O que indica, preço válidos para as cotações da empresa 2 e 6. Para o inciso I, foi coletado através de Banco de Preços, as empresas 3, 4 e 5, são (Banco de Preços), foi utilizado para referenciar o valor de 2(dois) únicos itens/serviços que compõem o LOTE, sito: “Licenças de uso de Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos”, e, “Digitalização de Documentos Ofício ou A4 com OCR.”

Destarte, os serviços de “Licenças de uso de Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos”, e, “Digitalização de Documentos Ofício ou A4 com OCR.”, cujos valores foram coletados no Banco de Preços, também tiveram cotações pelas 3 (três) empresas 1, 2 e 6. Contudo, frisa-se no Edital de Licitação não consta o Relatório, da coleta de dados realizadas no Banco de Preços, contendo, entre outras, a memória de cálculo, os parâmetros consultados e a data da consulta, pois, a pesquisa de preços realizada no sistema Compras.gov.br, procede de relatório. O Tribunal de Contas da União – TCU, em sua competência constitucional de interpretar e orientar as atividades da Administração, por meio do Acórdão n. 1.445/2015 – Plenário, já havia se manifestado acerca da correta forma de instrução dos autos, em relação à estimativa de preços. O Acórdão em questão recomendou ao órgão auditado que, ao realizar a pesquisa de preços, utilizasse mais de um parâmetro como fonte de pesquisa de preços, priorizando aqueles praticados na Administração Pública, por meio de contratos firmados por outros órgãos ou dos atos registrados no portal, à época, denominado Comprasnet. Além disso, complementou que a pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” e “pesquisa com os fornecedores” devem ser adotadas como prática subsidiária, suplementar. O mesmo entendimento foi proferido pelo Tribunal de Contas da União – TCU, por meio de seu Acórdão n. 1.445/2015- Plenário, que recomendou aos órgãos da administração pública que, para fins de orçamentação nas licitações de bens e serviços, priorizem os parâmetros previstos nos incisos relacionados às contratações similares de outros entes públicos obtidas inclusive nos portais de compras governamentais, em detrimento dos demais parâmetros. Também, cabe mencionar decisão proferida pelo TCU, por meio do Acórdão 6.237/2016 – 1C, que recomendou que a pesquisa de preços deve levar em conta diversas origens, como, por exemplo, Portal de Compras Governamentais, contratações

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

similares do próprio órgão e de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária ou complementar. Dessa forma, verifica-se que tanto a legislação como a jurisprudência estabeleceram uma ordem de prioridade para adoção dos valores a serem utilizados na composição dos preços, devendo ser adotados primeiramente aqueles praticados no âmbito da Administração Pública e, apenas, se inviável estes, deverão ser adotados preços de outras fontes de pesquisas.

Logo, a Pesquisa de Preço, - Anexo do Edital de Licitação não preenche o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, pois, foram utilizados apenas o inciso IV, do art. 5º para a coleta de dados de todos os itens que compõem os Lotes. Frise-se, o inciso I, do referido artigo 5º, -(Banco de Preços), utilizados para a coleta de apenas dois únicos itens, sito: “Licenças de uso de Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos”, e, “Digitalização de Documentos Ofício ou A4 com OCR”. Considerando o estabelecido no art. 3º, inciso IV, da IN/SEGES 65, de 2022, a Pesquisa de Preços será considerado orçamento válido, quando preencher o requisito de tempo máximo de vigência, e a data de colheita das cotações. Entretanto, a data de colheita dos dados, não está demonstrado no referido Anexo, - Pesquisa de Preços – Anexo do Edital de Licitação. VII. PARÂMETRO UTILIZADO PARA LEVANTAMENTO DE DADOS UTILIZADOS PELA SUPEL-CPEAP: Destaque-se a existência da natureza e a complexidade de cada objeto a ser contratado. Para estabelecer o preço referencial, a SUPEL-CPEAP considerou duas fontes de dados distintas para alguns serviços que compõe o lote. Primeiramente, conforme se verifica no Anexo, - Pesquisa de Preços, foram analisadas três empresas que possuem contratos vigentes com a SESAU, órgão responsável pela contratação:

3 (três) empresas que são detentoras de Contratos junto a SESAU (Órgão requisitante da contratação); Além disso, foram consultados (Banco de Preços 3, 4 e 5) para os serviços específicos de “Licenças de uso de Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos”, e, "Digitalização de Documentos Ofício ou A4 com OCR".

3 (três) Banco de Preços (3, 4 e 5), para 2 (dois) únicos serviços, “Licenças de uso de Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos” e, “Digitalização de Documentos Ofício ou A4 com OCR”. Para comprovação da realização da pesquisa de preços é necessário juntar aos autos cópias dos relatórios emitidos pelos sites, portais e ferramentas governamentais, das páginas consultadas dos portais de compras governamentais, dos contratos e das atas de registro de preços vigentes, firmados por outros órgãos públicos, da resposta obtida junto ao fornecedor, das páginas consultadas nos sites especializados e demais informações obtidas. Ressalta-se que, na impossibilidade da demonstração da pesquisa de preços nos termos recomendados, a sua justificativa deverá ser acostada aos autos. A IN SEGES/ME 65/2021, estabelece que apenas a planilha contendo os valores da proposta não tem o condão de comprovar a validade da pesquisa, sendo imprescindível a junção dos documentos de comprovações da pesquisa de preço, ou justificativa quanto à impossibilidade. Observa-se na Pesquisa de Preços, - Anexo do Edital de Licitação, não consta a data de colheita dos dados, e não está acostada dos documentos que deram origem aos dados coletados.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

**V.IV. MÉTODOS ESTATÍSTICOS ESTABELECIDO PARA OBTENÇÃO DO PREÇO ESTIMADO REFERENCIAL**

A IN SEGES/ME n. 65/2021 estabelece em seu artigo 6º que serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados. Assim, aos dados levantados pelos parâmetros, já desconsiderados os valores inexequíveis, os inconsistentes e os excessivamente elevados, aplica-se, um dos métodos estatísticos estabelecidos no caput do art. 6º da IN 65, de 2021: a média, mediana ou o menor dos preços obtidos. O Caderno de Logística – Pesquisa de Preços/março/2024, definiu os métodos estatísticos a (média, mediana ou o menor dos preços obtidos), dos quais transcrevo-os. In verbis: A média é a soma da série de preços coletados dividida pela quantidade de preços desse conjunto. Em razão de ser suscetível aos valores extremos, a média normalmente é utilizada quando os dados estão dispostos de forma homogênea. (Destaque e grifo nosso) A mediana é o valor do meio (central), que separa a metade maior da metade menor no conjunto de dados, quando a quantidade é ímpar. É encontrada colocando-se os valores em ordem crescente ou decrescente. Se a quantidade de dados for par, deve ser realizada a média dos valores centrais. (Destaque e grifo nosso) A vantagem da mediana é que é menos influenciada por valores muito altos ou muito baixos (ou seja, valores extremos), sendo indicada em casos em que os dados são apresentados de forma mais heterogênea e com um número pequeno de observações. O menor preço deve ser utilizado apenas quando, por motivo justificável, não for mais vantajoso fazer uso da média ou da mediana, como, por exemplo, em um mercado restrito com único fabricante. (Destaque e grifo nosso) A norma prevê ainda, que podem ser utilizados outros métodos, desde que o gestor responsável pela pesquisa os justifique e submeta à aprovação da autoridade competente, nos termos do § 1º do art. 6º da IN/SEGES 65/2021.

De toda sorte, o método estatístico a (média, mediana ou o menor dos preços obtidos), supostamente foi utilizado na Pesquisa de Preços, Anexo do Edital de Licitação. Todavia, com distorções em sua aplicação, pois, não utilizou as diretrizes disposta no Caderno de Logística – Pesquisa de Preços/março/2024 e na IN/SEGES 65, de 2021 e a Lei 14.133/2021.

Veja, a Lei 14.133, de 2021, e a IN/SEGES 65, de 2021, deixaram a critério do gestor público a definição da metodologia para desconsideração de preços que se revelem evidentemente fora da média de mercado. Aqui, necessariamente a SUPEL, deveria ter editado normativo próprio regulamentando a metodologia para desconsideração de preços que se revelem evidentemente fora da média de mercado, para aplicação de contratações com a nova lei de licitações, - Lei nº 14.133/2021. Como dito acima, a Portaria nº 238/2019/SUPEL-CI, teve sua vigência, a partir de 01/11/2019, para disciplinar as compras públicas através da Lei 8.666/93, não é o caso da pretensa contratação – Pregão Eletrônico nº 91/2024, com procedimentos administrativos de contratação pela Lei 14.133/2021. De toda forma, pela falta de normativo próprio regulamentando a metodologia para desconsideração de preços que se revelem evidentemente fora da média de mercado, para aplicação de preço de referência nas contratações com a nova lei de licitações, - Lei nº 14.133/2021, é pertinente trazer à questão debatida, o CADERNO TÉCNICO/SEGES/MAIO/2024, do

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

Ministério da Justiça, que, por meio da Portaria nº 449, de 18 de maio de 2021, em seu art. 5º, § 1º definição do preço de referência, com a referida metodologia para desconsideração de preços que se revelam evidentemente fora da média de mercado. In verbis:

§ 1º Para definição do preço de referência, serão desconsiderados os preços inexequíveis e os excessivamente elevados, devendo a unidade requisitante responsável pela pesquisa utilizar, preferencialmente, o método desvio padrão, conforme Anexo IID e os seguintes critérios: Neste contexto, para a definição do preço de referência, se faz necessário em primeiro lugar desconsiderar os preços inexequíveis e os excessivamente elevados dentre os dados coletados no parâmetro utilizado.

Ressalta, que o CADERNO TÉCNICO/SEGES/MAIO/2024, do Ministério da Justiça, que, por meio da Portaria nº 449, de 18 de maio de 2021º, está em total consonância com o CADERNO DE LOGÍSTICA – PESQUISA DE PREÇOS – VERSÃO 1.0 – MARÇO 2024, e com a INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65, DE 7 DE JULHO DE 2021, não restante dúvidas em sua aplicação. Ato contínuo, dando maior respaldo ao assunto, trazemos o disposto no CADERNO TÉCNICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, em seu inciso XXV- (Como definir se um preço é inexequível ou excessivamente elevado) O Manual de Orientação – Pesquisa de Preços, - do Superior Tribunal de Justiça - STJ, traz o entendimento para preços inexequível, menciona que: “Conforme o entendimento do Tribunal de Contas da União, os critérios e parâmetros a serem analisados para fins de classificar um valor como inexequível ou excessivamente elevado devem ter por base os próprios preços encontrados na pesquisa, a partir de sua ordenação numérica na qual se busque excluir aqueles que mais se destoam dos demais.” O § 4º do artigo 59 da Lei n. 14.133/2021 estabelece que, no caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração. Assim, a própria lei determina quando o preço referente a serviços de engenharia será manifestamente inexequível. Ressalte-se que o critério acima especificado é restrito a serviços de engenharia e se relaciona à avaliação das propostas das licitantes. Porém, como inexistente norma tratando de critérios para definição de preços inexequíveis para outros objetos, entende-se que este parâmetro pode servir para identificar os valores que se presumem inexequíveis na realização da pesquisa de preços, uma vez que há previsão legal de integração da norma sempre que houver lacuna ou omissão da lei. (Destaque e negrito nosso) Diante de tal entendimento, para se verificar a inexequibilidade de um valor em uma pesquisa de preços, é suficiente compará-lo à média dos demais valores, se o resultado for inferior a 75%, poderá ser considerado como inexequível. (Destaque e negrito nosso).

O Manual de Orientação – Pesquisa de Preços, - do Superior Tribunal de Justiça - STJ, traz o entendimento para preços excessivamente elevados, menciona que: No que tange aos preços excessivamente elevados, entende-se que raciocínio análogo pode ser aplicado para identificação dos referidos preços. Dessa forma, sempre que o valor for superior a 25% da média dos demais preços, a Administração poderá considerá-lo excessivamente elevado. Considerando ainda que a Administração poderá adotar até mesmo o menor preço como critério de definição do preço de mercado, entende-se razoável o limite de 25% para classificação de um preço como excessivamente elevado. Outrossim, os principais problemas apresentados na realização da pesquisa de preços estão

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

relacionados à fixação da estimativa muito acima do que vem a ser contratado. Desta forma, urge a necessidade de definição de parâmetro que busque equalizar o preço orçado com o praticado pelo mercado. (Negrito nosso). Conclui-se, por tudo isso, que um dos mecanismos passíveis de aplicação para definição dos preços excessivamente elevados é compará-los com a média dos demais valores, sendo considerado excessivamente elevado aquele que superar 25% da média dos demais. (Grifo nosso) Diante do entendimento acima, para se verificar a inexecuibilidade de um valor em uma pesquisa de preços, é suficiente compará-lo à média dos demais valores coletados, se o resultado for inferior a 75%, poderá ser considerado como inexecuível. E, para aplicação para definição dos preços excessivamente elevados é compará-los com a média dos demais valores coletados, sendo considerado excessivamente elevado, aquele que superar 25% da média dos demais. De forma que o preço estimado nada mais é que o resultado da pesquisa de preço, isso é, o valor obtido a partir de método matemático/estatístico (média, mediana, menor preço), aplicado a uma série de preços coletados, após, terem sido desconsiderados os valores inexecuíveis, inconsistentes e excessivamente elevados. Observa no Anexo, - Pesquisa de Preços, que o responsável pela elaboração da referida pesquisa não aplicou a metodologia correta exigível para a Lei 14.133, de 2021, a priori, para a desconsiderar os valores inexecuíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, conforme prevê a IN/SEGES/ME 65, de 2021 e o CADERNO DE LOGÍSTICA – PESQUISA DE PREÇOS – VERSÃO 1.0 – MARÇO 2024. DO MÉTODO APLICADO NA PLANILHA DE PREÇOS – SUPEL-CPEAP, - ANEXO DO EDITAL DE LICITAÇÃO 1. SERVIÇOS A SEREM CONTRATADAS De forma diversa, a SUPEL-CPEAP, na Pesquisa de Preços – Anexo do Edital de Licitação, utilizou métodos estatísticos (média, mediana e menor preço), para itens/serviço que compõem o LOTE. Ressalto, para estabelecer o preço referencial, a SUPEL-CPEAP considerou duas fontes de dados distintas. Primeiramente, cotação com três empresas (1, 2, 6), que possuem contratos vigentes com a SESAU, o Órgão responsável pela contratação. Além disso, utilizou (Banco de Preços 3, 4 e 5) para os serviços: “Licenças de uso de Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos”, e, "Digitalização de Documentos Ofício ou A4 com OCR".

A contratação está dividida em 13 (treze) lotes, entre a Capital e o interior, serviços e quantidades diferenciadas entre os lotes, conforme o Edital de Licitação e seus anexos (Termo de Referência, Estudo Técnico Complementar, SAMS e Pesquisa de Preços). No Instrumento Convocatório, os serviços a serem contratados são, sito: Licenças de Uso de Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos; Digitalização de Documentos Ofício ou A4 com OCR; Organização de Acervo e Guarda de Documentos digitalizados pela empresa contratada;

Treinamento de Usuários Multiplicador; Serviços de Manutenção Evolutiva; Consultoria em Mapeamento de Processo de Auxílio na Criação do Arquivo Público; Consultoria em Produção de Instrumento Arquivísticos; Migração de Dados e Integração entre Sistemas; Para fins que demonstrar que a metodologia estatística utilizada na pesquisa de preços, - Anexo do Edital de Licitação, está equivocada, não preenche os requisitos da Lei 14.133, de 2021, a diretrizes estabelecida na Instrução Normativa SEGES/ME Nº 65, de 2021; e no Caderno de Logística – Pesquisa de Preços – versão 1.0 – março 2024, exemplificamos através de dois serviços a serem contratados, “licenças de uso de sistema informatizado de gestão arquivística de documentos” e, serviços de

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

“organização de acervo e guarda de documentos digitalizados pela empresa contratada” IV.IV. DO PREÇO MEDIANO UTILIZADO PARA OS SERVIÇOS DE “LICENÇAS DE USO DE SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS”

Como exemplo da metodologia estatística utilizada, iremos analisar os serviços de “Licenças de Uso de Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos”, foi aplicado o método mediano, em total discordância as diretrizes da IN/SEGES 65, de 2021 e a Lei 14.133, de 2021. Veja a empresa 3 (Banco de Preços), o preço (R\$226,00) é inexequível, diante dos demais preços coletados junto as empresas 1 (R\$1.350,00), empresa 2 (R\$1.750,00) e empresa 6 (R\$1.600,00). O responsável pela pesquisa em seu método estatístico, considerou o preço da empresa 3 (Banco de Preços), no valor coletado de R\$226,00, para definir o método mediana e definir o valor de referência estimado para a contratação do serviço. O método estatístico, aplicado para definir o valor referencial do serviço de “Licenças de Uso de Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos”, nos 13 (treze) lotes, da contratação, não equaliza o preço orçado com o praticado pelo mercado. IV.V. DO MENOR PREÇO APLICADO PARA OS SERVIÇOS DE “ORGANIZAÇÃO DE ACERVO E GUARDA DE DOCUMENTOS DIGITALIZADOS PELA EMPRESA CONTRATADA” Para os serviços de “Organização de Acervo e Guarda de Documentos digitalizados pela empresa contratada”, foi aplicado o método mínimo. Conforme disciplina a norma, a utilização do preço mínimo, aplica-se a metodologia, excluindo os valores excessivamente elevados e inexequíveis, nessa ordem, com vistas a certificar que o preço mínimo apurado, após uso da metodologia, e que será utilizado para estimar a contratação não seja um valor inexequível. O art. 6º da IN 65, de 2021, é claro ao estabelecer que “o menor preço deve ser utilizado apenas quando, por motivo justificável, não for mais vantajoso fazer uso da média ou da mediana, como, por exemplo, em um mercado restrito com único fabricante.” (Destaque e grifo nosso) A IN 65, de 2021, em seu art 2º, inciso I, estabelece que para fins do disposto nesta Instrução Normativa, o preço estimado, valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados. In verbis: Art. 2º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se: I - preço estimado: valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados, devendo desconsiderar, na sua formação, os valores inexequíveis, os inconsistentes e os excessivamente elevados; e (Negrito nosso)

De forma diversa, a SUPEL- CPEAP, na Pesquisa de Preços – Anexo do Edital de Licitação, utilizou para os serviços “Organização de Acervo e Guarda de Documentos digitalizados pela empresa contratada” o menor preço, fornecido pela empresa 2 (R&A Treinamento) – (R\$600,00 para o metro linear), sendo este, muito abaixo dos demais valores coletados, junto a empresa 1 (Mult Service Terceirização Ltda) – (R\$1.106,40 para o metro linear) e, empresa 6 (Doc Security) – (R\$990,00 para o metro linear). A SUPEL-CPEAP, na ELABORAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS, deixou de considerar alguns critérios definidas no art. 4º da IN/SEGES nº 65, de 2021, que devem ser observados durante a pesquisa de preços, os quais, afetaram brutalmente o preço referencial estimado da contratação, trazido na Pesquisa de Preços, - Anexo do Edital de Licitação. Os respectivos serviços de “Organização de Acervo e Guarda de Documentos digitalizados pela empresa contratada”, necessitam de galpão de porte médio a grande para a guarda do Acervo de documentos, necessita de estrutura gigantesca de armários/arquivos de aço c/ prateleiras, para a disponibilização

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

das caixas arquivos com os documentos já organizados e digitalizados, disponibilizados em vários municípios do Estado (Porto Velho, Ariquemes, Cacoal, São Francisco do Guaporé, Buritis, Distrito de Extrema).

Neste contexto está o art. 4º da IN/SEGES 65, de 2021, estabelecendo que na pesquisa de preços, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. In verbis: Art. 4º da IN nº 65, de 2021. São eles: • prazos e locais de entrega; • instalação e montagem do bem ou execução do serviço; (Negrito nosso) • quantidade contratada; (Negrito nosso)

• formas e prazos de pagamento; • fretes; • garantias exigidas; • marcas e modelos, quando for o caso; • potencial economia de escala; e • as peculiaridades do local de execução do objeto. (Negrito nosso) E nesse quesito, somente a empresa 2 (R&A Treinamento) possui Galpão e toda a infraestrutura de arquivos de aço para a Guarda e Organização do Acervo, de forma a atender toda a demanda da contratação, haja vista, estar deste 2014 executando esse tipo de serviço para a SESAU/RO (Órgão requisitante da contratação), motivo que sua cotação, para o referido serviço, não reflete o valor de mercado. O preço de referência deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos, evitando que a pesquisa fique restrita a cotações junto a potenciais fornecedores, devido ao risco de esse parâmetro, quando usado sozinho. Para o caso, verifica-se que o comando do dispositivo do art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece “o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros”. Ou seja, deve ser realizada uma análise crítica dos preços coletados, em especial quando houver grande variação de valores, seguido do tratamento estatístico adequado para eliminação de valores distorcidos e obtenção do melhor preço. (Negrito nosso)

Assim, constata-se que a utilização do menor preço, não cumpre com alguns requisitos do Art. 4º da IN nº 65, de 2021, combinado com o comando do dispositivo do art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, pois, o preço referencial dos serviços “Organização de Acervo e Guarda de Documentos digitalizados pela empresa contratada”, foi utilizado o valor coletado junto a um potencial fornecedor (empresa 2). Nesse sentido está o entendimento dado pelo Acórdão 2943/2013-Plenário. In verbis:

“Na elaboração de orçamentos destinados às licitações, deve a Administração desconsiderar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado.” (Negrito nosso) A SUPEL-CPEAP, na ELABORAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS, - Anexo do Edital de Licitação, para os serviços a serem contratados de “Organização de Acervo e Guarda de Documentos digitalizados pela empresa contratada”, utilizando apenas do preço coletado junto a um potencial fornecedor (empresa 2), e aplicou como valor estimado de referência para os serviços. Neste contexto, todas as licitantes, ficaram restritas ao preço referencial dos serviços de “Organização de Acervo e Guarda de Documentos

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

digitalizados pela empresa contratada”, coletado junto a um potencial fornecedor (empresa 2), que já presta esses serviços desde 2014 a SESAURO, Órgão requisitante da contratação. De modo que o preço de referência do serviço em questão, não reflete o preço de mercado, não foi levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos. Ademais, os serviços em questão trata-se de dois serviços distintos, contratados de forma única, dos quais, quando restar somente a “Guarda do Acervo”, a Administração não previu a forma de pagamento individualizado. Entretanto, esse assunto será tratado de forma ampla no tópico abaixo – “Matéria de Ordem Pública”.

IV.VI. DA DATA DE COLETA DAS PESQUISAS DE PREÇOS Como dito no tópico, “PARÂMETRO PARA LEVANTAMENTO DE DADOS UTILIZADOS PELA SUPELCPEAP” , a pesquisa fora elaborada com parâmetro utilizando, 3(três) empresas, detentoras de Contratos junto a SESAU (Órgão requisitante da contratação); e, Banco de Preços (3, 4 e 5), para 2 (dois) únicos serviços, sito: “Digitalização de Documentos Ofício ou A4 com OCR” e, “Licenças de Uso de Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos”. Frisa-se, a pesquisa de preços realizada no sistema Compras.gov.br, para o preço coletado no Banco de Preços (3, 4 e 5), procede de Relatório, e este, não está junto ao Edital de Licitação, para a conferência se foram obtidos dentro dos 6(seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital. Assim, está estabelecido no art. 3º, inciso IV, da IN/seges 65, de 2022, que a pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo, dentre outros, “com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital”. (Negrito nosso). Contudo, faz-se necessário, que o relatório da pesquisa de preços realizada no sistema Compras.gov.br, para o preço coletado no Banco de Preços (3, 4 e 5), seja disponibilizado junto ao Edital de Licitação, para a conferência dos interessados, se os preços foram obtidos dentro dos 6(seis) nesses de antecedência da data de divulgação do edital. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA

IV.VII. DO ACERVO EM CUSTÓDIA NA INSTALAÇÕES DA EMPRESA R&A TREINAMENTO, OBJETO DE IMPUGNAÇÃO A empresa questiona que o quantitativo estimado para a contratação de 4.737,63 metros lineares, (Todas as unidades de Porto Velho, bem como do interior). Informa que em suas dependências tem sob custódia cerca de 3.334,00 metros lineares de documentos, referentes ao contrato nº 126/2014, vencido em 2020, e até a presente data, está recebendo o pagamento de guarda dos mesmos, através de RECONHECIMENTO DE DÍVIDA. Informa ainda, que tem sob sua guarda documentos advindos da DOC SECURITY que somam de 3.579,24, metros lineares referentes ao Contrato Nº. 1.270/2023-SESAU – R&A - Contração Emergencial nº 063/2023 que perfazem um total de 6.913,00 metros lineares que já extrapolam em muito o estimado neste edital, e estão sobre a custodiados na R&A. Ao final, solicita ao Pregoeira, que estes documentos que estão sobre sua custódia, sejam inclusos no Edital em referência, visto, que o pagamento de guarda está sendo através de Reconhecimento de Dívida. In verbis:

INCOERÊNCIAS ASSINALADAS NESTE EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 091/2024: O quantitativo estimado é de 4.737,63 metros lineares, (Todas as

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

unidades de Porto Velho, bem como do interior) podendo ser maior ou menor que o estimado, nos causa espécie, visto que só a soma da estimativa das quantidades da GAD que é 1.334 metros lineares, senhor pregoeiro gostaríamos de informa-lhe que em nossas dependências temos sob nossa custódia cerca de 3.334,00 metros lineares de documentos, referentes ao contrato nº 126/2014, vencido em 2020, e até a presente data, estamos recebendo o pagamento de guarda do mesmos, através de RECONHECIMENTO DE DÍVIDA, procedimento totalmente contra as leis, e por diversas vezes com parecer contrário da PGE/RO, determinando para cessar de IMEDIATO tais procedimentos, também sob nossa guarda documentos advindos da DOC SECURITY que somam de 3.579,24, metros lineares referente ao Contrato Nº. 1.270/2023-SESAU – R&A - Contração Emergencial nº 063/2023 que perfazem um total de 6.913,00 metros lineares que já extrapolam em muito o estimado neste edital. Levando-se em consideração que estes documentos já estão custodiados na R&A, e considerando que documentos da DOC SECURITY é parte do acervo da GAD e não estão inclusos neste edital. Sendo assim, é IMPERIOSO que a SESAU acrescente a inclusão do citado acervo nesta licitação. (Destaque e grifo nosso).

Em resposta, a SESAU-GECOMP, manifesta que a responsabilidade pelo levantamento dos quantitativos recai sobre a Secretaria, e que o total estimado reflete a demanda identificada para atender às necessidades da SESAU, sendo imutável em face de influências externas. Que tal imutabilidade. Decorre da obrigação de manter documentos específicos por um período determinado. In verbis: b.3) MANIFESTAÇÃO DA SESAU-GECOMP: Resposta: A responsabilidade pelo levantamento dos quantitativos recai sobre esta Secretaria. Salientamos que o total estimado reflete a demanda identificada para atender às necessidades da SESAU, sendo imutável em face de influências externas. Tal imutabilidade decorre da obrigação de manter documentos específicos por um período determinado. É crucial, portanto, revisar minuciosamente todos os documentos sujeitos a guarda. Reiteramos que os quantitativos estimados são fundamentados nas exigências desta Secretaria. Resposta: Reforçamos que as especificações e exigências feitas ao quantitativo permanecem o estimado por essa Secretaria, logo o local destinado à armazenagem deve atender ao que fora estipulado. (Destaque e grifo nosso) Veja que o prestador de serviços (R&A Treinamento), informa que tem sobre sua custódia a guarda de Documentos, num total de 6.913,00 metros lineares, que já extrapolam em muito o estimado neste edital.

Contudo, em resposta genérica, de que “Tal imutabilidade decorre da obrigação de manter documentos específicos por um período determinado.” Entende-se que a empresa R&A Treinamento, continuará recebendo os serviços de Custódia de Documentos, que não foram contemplados nesse Processo de Licitação Ordinária – Pregão Eletrônico nº 091/2024/SUPEL/RO. Em total discordância com o estabelecido pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia-TCE, que está acompanhando o procedimento licitatório, a fim de acabar com o pagamento através de RECONHECIMENTO DE DÍVIDA.

IV.VIII. EMPRESA B – DO FORNECIMENTO DE SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS – SOFTWARE. A empresa B, questiona acerca dos serviços - Licenças de uso de Sistema informatizado de Gestão Arquivista de Documentos, se seu Fornecimento deverá ser perpétuas e não exclusiva. In verbis: 4.5.89.2 - Por serem fornecidas em caráter perpétuo não haverá necessidade de renovação anual por parte da Secretaria de Estado da

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

Saúde de Rondônia, devendo o pagamento ser efetuado em parcela única após o devido recebimento do item. 4.5.89.3 - Devido à perpetuidade e não exclusividade da licença, a CONTRATADA deverá fornecer o código fonte e documentação do Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos - SIGAD fornecido, no momento de entrega do Sistema, sem prejuízo dos serviços de manutenção evolutiva descritos no item 5.5 deste Estudo Técnico Preliminar. A empresa B continua, "Se a descrição dos lotes identificados neste Edital está pedindo Licenças de uso de sistema informatizado de gestão arquivística de documentos – SIGAD, ... o item 4.5 está solicitando que a CONTRATADA deverá fornecer o SISTEMA com código fonte em caráter perpétuo? Assim posto, é simples raciocinar que há imprecisão do objeto no que tange aos citados itens, levando a crer que todo o esforço de um procedimento licitatório pode fracassar, por ser mal instruído, levando-o à nulidade do item. O SISTEMA com código

fonte é um produto comprado à parte. Esse produto não está contemplado na cotação." (Destaque e grifo nosso). Em resposta, a SESAU-CTI, confirma que o software deve ser fornecido juntamente com as licenças e o código fonte, conforme estipulado no item 4.5 – (Do fornecimento de Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos – SIGAD. In verbis: b.2) MANIFESTAÇÃO DA SESAU-CTI: Resposta: O item referente às licenças de uso do sistema informatizado de Gestão Arquivística de documentos (SIGAD) está adequadamente descrito no edital, como ressaltado pelo licitante ao grifar que o software deve ser fornecido juntamente com as licenças e o código fonte, conforme estipulado no Item 4.5. DO FORNECIMENTO DE SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS - SIGAD – Nos termos questionado pela empresa B, "O SISTEMA com código fonte é um produto comprado à parte. Esse produto não está contemplado na cotação." Veja que a SESAU-RO - Órgão requisitante da contratação, com os esclarecimentos fornecido, está se locupletando o fornecedor, pois, os argumentos são sólidos, o SISTEMA COM CÓDIGO FONTE É UM PRODUTO E DEVE SER ADQUIRIDO À PARTE, dentro dos respectivos LOTES que solicita o Fornecimento de Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos – SIGAD, pensar diferente, o significa, enriquecer, ou ter acréscimo de patrimônio ou enriquecimento sem causa, ou de ilícito, que ocorre em prejuízo a alguém, expressamente proibido nas aquisições e/ou contratações públicas. IV.IX. CONTRATAÇÃO DE DOIS SERVIÇOS DISTINTOS EM UM ÚNICO VALOR - Organização de Acervo e, Guarda de Documentos digitalizados pela empresa contratada.

A priori, faz-se necessário a definição do serviço de Guarda de Documentos Arquivística, para dar entendimento claro aos argumentos abordados. Assim, a guarda e a proteção são elementos centrais na definição de custódia arquivística. A guarda significa que existe um lugar de preservação e que os documentos ali custodiados estão sob a posse de um custodiante, ou seja, os arquivos estão retidos e preservados. Consta previsto no Edital de Licitação, em seus ANEXOS – Termo de Referência, Estudo Técnico Preliminar e Pesquisa e Análise de Preços, o serviço, sito: "Organização de Acervo e Guarda de Documentos digitalizados pela empresa contratada". No entanto, a forma que está sendo contratado está equivocada, trata-se de serviços distintos, vejamos, a "Organização de Acervo", consiste em Catalogar o acervo documental, utilizando normas e técnicas através de metodologias difundidas a partir dos conceitos e teorias da Arquivologia, Biblioteconomia e Ciência da Informação.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

Já a “Guarda de Documentos digitalizados pela empresa contratada”, refere-se a uma solução oferecida por empresas especializadas para armazenar e proteger documentos físicos ou digitais em nome de seus clientes. De modo, que os serviços de “Organização de Acervo e Guarda de Documentos digitalizados pela empresa contratada”, divide-se em três etapas, sito: Primeiro, a Organização do Acervo; Segundo, a digitalização do Acervo e por último, a Guarda de Documentos digitalizados pela empresa contratada. Veja que no Edital de Licitação, prevê a contratação dos serviços de “Digitalização de Documentos”. Para tanto, antes dos serviços de “Digitalização de Documentos”, vem os serviços de “Organização do Acervo Documental.”

Após, a conclusão desses dois serviços, seja de forma total ou parcial da demanda contratada, vem os serviços de “Guarda de Documentos”. Seguindo essa linha de raciocínio, constata que são serviços distintos, cada qual na sua ordem cronológica de execução, com seus respectivos valores na prestação do serviço. Assim, os serviços a serem contratados de “Organização de Acervo e Guarda de Documentos digitalizados pela empresa contratada”, trata-se de 2 (dois) serviços distintos, cada qual com seu respectivo valor na prestação do serviço, e, por essa razão, devem ser desmembrados na contratação. De forma diversa, como a Administração pagará os serviços de “Guarda de Documentos, ” sendo este serviço, a última etapa, considerando que os serviços de Organização do Acervo e, o serviço de digitalização de Documentos, na ordem cronológica de execução, vem antes, isto é, já foram realizados e os serviços pagos. O Edital de Licitação, não prevê, a forma de pagamento, considerando somente o serviço de “Guarda de Documentos”. A exemplo, citamos o que está acontecendo com a empresa R&A Treinamento, que foi OBJETO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO. O Edital de Licitação prevê a contratação de 4.737,63 metros lineares, (Todas as unidades de Porto Velho, bem como do interior), para Guarda de Documentos. A empresa R&A Treinamento, possui em suas dependências tem sob nossa custódia cerca de 3.334,00 metros lineares de documentos, referentes ao contrato nº 126/2014, vencido em 2020, e até a presente data, estamos recebendo o pagamento de guarda dos mesmos, através de RECONHECIMENTO DE DÍVIDA. Ainda, que tem sob sua custódia documentos advindos da DOC SECURITY que somam de 3.579,24, metros lineares referentes ao Contrato Nº. 1.270/2023-SESAU – R&A - Contratação Emergencial nº 063/2023 que perfazem um total de 6.913,00 metros lineares que já extrapolam em muito o estimado neste edital, e estão sobre a custodiados na R&A. E ainda, informa que tem sobre sua guarda de Documentos, num total de 6.913,00 metros lineares, que já extrapolam em muito o estimado no edital, para contratação. Considerando essa situação, qual será o valor a ser pago pela Guarda de Documentos, tendo em vista, que a pretensa contratação, prevê um único valor a ser contratado, para serviço de “Guarda de Documentos”, e, para “serviço de Organização de Acervo”. Assim, para que haja uma contratação justa, sem prejuízo, com segurança jurídica, faz-se necessário, a retificação no edital de licitação, na medida que a contratação seja em separado, isto é, contratação para os serviços de “Organização de Acervo”, com seu valor respectivo da contratação e, o “Serviços de Guarda de Documentos Digitalizados pela Contratada”, com seu respectivo valor de contratação, o que deve ser revisto. VI – DA NECESSIDADE DE DEFERIMENTO DE MEDIDA LIMINAR No âmbito do presente feito, fundamentado na robustez das normas que regem o processo licitatório e na salvaguarda dos princípios norteadores da administração pública, requer-se a Vossa Excelência a concessão

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

de medida liminar com o propósito de suspender o prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 091/2024, conduzido pelo órgão licitante. A urgência da presente demanda emerge da necessidade premente de evitar possíveis danos ao erário público e de resguardar a lisura e a transparência dos processos licitatórios, conforme adiante será demonstrado.

Fumaça do Bom Direito Excelência, alicerçado na sólida jurisprudência pátria, sustentamos a concessão da medida liminar em virtude da robusta evidência da fumaça do bom direito, refletida na plausibilidade das alegações apresentadas na inicial. Conforme a doutrina majoritária, a verossimilhança das alegações não demanda uma certeza absoluta, mas sim uma análise criteriosa que indique a probabilidade de êxito da pretensão. No presente caso, as irregularidades apontadas na condução do Pregão Eletrônico nº 091/2024, como a discrepância no preço de referência, a alegada violação das normativas pertinentes e a possível inadequação nos critérios de avaliação dos preços, sugerem veementemente uma potencial transgressão aos princípios basilares que regem a administração pública, notadamente a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a eficiência. Perigo da Demora Também postulamos a concessão da medida liminar considerando o iminente perigo da demora, o qual decorre da iminência da conclusão do procedimento licitatório em desacordo com as normas legais, os quais reclama a devida suspensão. A doutrina e a jurisprudência pátria são categóricas ao afirmar que o perigo da demora se manifesta quando há a possibilidade de ocorrerem danos irreparáveis ou de difícil reparação caso a medida cautelar não seja concedida de forma imediata. No caso sub judice, a manutenção do Pregão Eletrônico nº 091/2024, em meio às alegadas irregularidades e, na iminência da conclusão do procedimento licitatório em desacordo com as normas legais, ensejará prejuízos financeiros irreparáveis ao erário público, comprometendo, sobremaneira, a lisura e a transparência dos processos licitatórios. Ademais, o desrespeito às normas licitatórias ocasionará danos de difícil reparação, afetando não apenas o patrimônio público, mas também a confiança dos cidadãos na administração pública.

**Pedido de Suspensão do Certame e Imposição de Multa**

Em face dos argumentos expostos e dos requisitos autorizadores para a concessão da medida liminar, notadamente a fumaça do bom direito e o perigo da demora, requer-se respeitosamente a Vossa Excelência a imediata suspensão do Pregão Eletrônico nº 091/2024, com vistas a prevenir a ocorrência de danos irreparáveis ao erário público e assegurar a observância irrestrita dos princípios que regem a administração pública, em consonância com os preceitos legais e a jurisprudência dominante. Adicionalmente, solicitamos que seja imposta multa diária no valor de R\$5.000,00 em caso de descumprimento da decisão liminar, como medida coercitiva para garantir o efetivo cumprimento da ordem e evitar prejuízos decorrentes de eventual inércia por parte da Administração Pública.

(...)

4. Assim vieram os autos.

**2. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

5. Antes de promover a análise da documentação que compõe estes autos, é importante fazer uma breve consideração sobre atuação dos órgãos de controle.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

6. Sabe-se que toda atividade de controle, notadamente o controle externo, atribuição constitucional deste Tribunal de Contas, norteia-se por critérios que embasam a seleção dos objetos a serem fiscalizados. São eles: materialidade, relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência.
7. Esses critérios existem por ser impossível que uma entidade ou órgão exerça o controle de toda e qualquer atividade realizada pelos entes públicos, razão por que é preciso selecionar, de forma objetiva, com base em critérios previamente definidos, quais as atividades que mais demandam a atuação do órgão de controle.
8. Isto é, num universo de inúmeras atividades e serviços prestados pela Administração Pública, que se denomina 'universo de controle', o Tribunal de Contas deve estabelecer prioridades e planejar sua atuação de forma a ser o mais eficiente possível.
9. Também se sabe que a atuação do Tribunal de Contas pode dar-se de duas formas: de ofício ou mediante provocação.
10. No primeiro caso, o próprio Tribunal, ao fazer o seu planejamento, estabelece as prioridades e define o que será objeto de fiscalização; no segundo caso, isto é, quando há provocação de agentes externos para atuação do órgão de controle, a análise de seletividade deve ser feita caso a caso, sempre com base em critérios objetivos.
11. Os critérios que norteiam a atuação do controle externo, já mencionados acima, são reiteradamente objeto das normas publicadas por este Tribunal, a exemplo das Resoluções n. 139/2013/TCE-RO e 210/2016/TCE-RO.
12. Entretanto, mais recentemente, de forma a dar maior concretude à seletividade, este Tribunal publicou a Resolução n. 291/2019, que tratou detalhada e especificamente da matéria, instituindo um procedimento de análise prévia da seletividade das informações recebidas dos jurisdicionados, com o objetivo de priorizar as ações de controle.
13. Essa nova resolução (Res. 291/2019) estabeleceu critérios objetivos para análise das demandas externas de fiscalização, de forma a garantir uma melhor priorização das ações de controle e o seu alinhamento à estratégia organizacional, sempre objetivando dar maior efetividade da atividade controladora.
14. Eis o que consta no art. 1º da norma mencionada:

Art. 1º. Fica instituído o procedimento de análise de seletividade, regulado nos termos da presente resolução, destinado a priorizar ações de controle do Tribunal de Contas de Rondônia que estejam alinhadas à estratégia organizacional e em harmonia com o planejamento das fiscalizações e com os recursos disponíveis.
15. Referida resolução previu, além dos critérios para verificação da seletividade das informações externas recebidas pelo Tribunal, o procedimento a ser seguido nesta análise.
16. Os arts. 5º e 6º da norma preceituam que, recebida a demanda externa, haverá a autuação da documentação como procedimento apuratório preliminar (PAP) e os autos serão

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

remetidos à Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE, que analisará a admissibilidade e a seletividade da informação.

17. Nota-se, então, que a análise far-se-á em duas fases: a verificação da admissibilidade (art. 6º) e dos critérios de seletividade (art. 9º e seguintes).

18. Feitas essas considerações prévias, passa-se à análise técnica.

### **3. ANÁLISE TÉCNICA**

19. No caso em análise, estão presentes os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 6º, incisos I a III da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, pois: a) trata-se de matéria de competência desta Corte; b) as situações-problemas estão bem caracterizadas; c) existem elementos de convicção para o possível início de uma ação de controle.

20. Verificada a admissibilidade da informação, passa-se à análise dos critérios objetivos de seletividade.

21. A Resolução n. 291/2019 foi regulamentada pela Portaria n. 466/2019/TCE/RO, que definiu os critérios e pesos da análise da seletividade.

22. A portaria estabelece que a análise da seletividade é feita em duas etapas: a apuração do índice RROMa, que calcula a pontuação dos critérios relevância, risco, oportunidade e materialidade; e a verificação da gravidade, urgência e tendência (com aplicação da matriz GUT).

23. Para tornar mais objetiva a apuração do índice RROMa, a portaria estabelece quais são os indicadores capazes de mostrar a relevância, o risco, a oportunidade e a materialidade da informação, tudo conforme consta no Anexo I da Portaria, brevemente sintetizado a seguir:

*a)* Relevância: porte da população atingida pela irregularidade narrada, prioridade da área temática; objeto e origem da informação, classificação no IEGE e IEGM; Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; existência de outras manifestações sobre o assunto, inclusive no aplicativo “Opine aí”;

*b)* Risco: resultado da última prestação de contas; média de irregularidades verificadas; data da última auditoria; histórico de multa ou débito do gestor; existência de indício de fraude;

*c)* Oportunidade: data do fato, isto é, se está em andamento ou se ocorreu há mais ou menos de cinco anos;

*d)* Materialidade: valor dos recursos fiscalizados e impacto no orçamento do ente, caso se trate de informação financeira estimada; ou classificação das áreas e subáreas temáticas, caso não haja valor estimado.

24. Após o somatório da pontuação de todos esses critérios, se verificado que a informação atingiu ao menos 50 (cinquenta) pontos (art. 4º da Portaria n. 466/2019, c/c o art. 9º, Resolução n. 291/2019), passa-se à análise da segunda fase de seletividade, consistente na apreciação da gravidade, urgência e tendência (matriz GUT).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

25. Essa análise verifica os impactos da irregularidade narrada, o tempo necessário para que se assegure uma atuação eficaz, além da tendência de piora ao longo do tempo, caso não se adote uma ação de controle (anexo II, da Portaria n. 466/2019).

26. No caso em análise, verificou-se que a informação atingiu a **pontuação 57 no índice RROMa e 48 na matriz GUT** (vide anexo), o que demonstra a necessidade de seleção da matéria para a realização de ação de controle.

27. Na análise de seletividade **não se realiza aferição de mérito nem se atribui/imputa responsabilidade**, mas, o quanto possível, estabelecem-se **averiguações preliminares, de cunho geral, para melhor respaldar as proposições feitas adiante**.

28. Salienta-se, também, que a **aferição preliminar das supostas irregularidades** comunicadas se restringe aos fatos expostos na peça exordial.

29. Em suma, foi informado que a Secretaria de Estado de Saúde – SESAU está realizando o Pregão Eletrônico n. 91/2024 para o registro de preços do serviço de gestão de acervo documental, sendo que a cotação de preços da aludida licitação foi realizada em desconformidade com a nova lei de licitações (Lei n. 14.133/2021), não seguindo os procedimentos previstos na Instrução Normativa SEGES/ME n. 65 de 7 de julho de 2021 e o Caderno de Logística – Pesquisa de Preços – Versão n. 1.0 – Março 2024.

30. Também foi informado que o edital do certame: a) traz uma quantificação da demanda de acervo menor do que a realidade da SESAU; b) determina, de forma indireta, o fornecimento de sistema de código aberto sem que haja o respectivo pagamento, e; c) aglutinação em um único item de serviços necessariamente divisíveis.

31. Pois bem.

32. Em análise perfunctória à documentação carreada aos autos, foi possível identificar a ausência de plausibilidade da não observância da Instrução Normativa SEGES/ME n. 65 de 7 de julho de 2021 e o Caderno de Logística – Pesquisa de Preços – Versão n. 1.0 – Março 2024, visto que ambas são de aplicação obrigatória apenas por parte dos órgãos públicos federais<sup>34</sup>.

---

<sup>3</sup> IN SEGES/ME n. 65/2021

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-65-de-7-de-julho-de-2021#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20procedimento%20administrativo,federal%20direta%2C%20aut%C3%A1rquica%20e%20fundacional.> Acesso em 11 jun 2024.

<sup>4</sup> Caderno de Logística – Versão 1.0

Pág. 08 (...)

ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA NORMA

Quanto ao âmbito de aplicação da IN Seges nº 65, de 2021, seus procedimentos de pesquisa de preços devem ser seguidos pelos:

(i) órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, os quais constituem o sistema de serviços gerais, segundo o Decreto nº 1.094, de 1994; e

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

33. Por outro lado, as supostas irregularidades constantes no edital informadas pela interessada demandam uma análise mais detida sobre cada assunto. Portanto, é necessária a realização de instrução processual, que foge da amplitude deste relatório preliminar, para analisar a existência ou não de tais irregularidades, **não sendo possível o afastamento ou confirmação destas em juízo preliminar.**

34. Dessa forma, tem-se que a pontuação alcançada na análise de seletividade é suficiente para caracterizar a necessidade de instauração de ação de controle específica para apreciar o mérito da matéria.

### **3.1. Sobre o pedido de concessão de tutela antecipatória**

35. No caso em exame há pedido para que esta Corte suspenda o edital em voga liminarmente, razão pela qual a presente análise se faz necessária (ID 1581028).

36. Determina o art. 11 da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, que, na hipótese de o Procedimento Apuratório Preliminar estar acompanhado de pedido de medida de urgência, a SGCE deverá encaminhar manifestação sobre a presença ou não dos pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, sob a ótica exclusiva do interesse público, de modo a não comprometer a utilidade da medida requerida.

37. Por sua vez, o art. 108-A do Regimento Interno prevê que a concessão de tutela antecipatória dependerá de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, e estando presente justificado receio de ineficácia da decisão final.

38. Conforme foi relatado anteriormente, as irregularidades concernentes à cotação de preços no certame foram afastadas mediante análise preliminar. Contudo, não foi possível, também em caráter preliminar, identificar indícios suficientes das irregularidades relacionadas ao edital do PE n. 91/2024 que possam sustentar a antecipação de tutela requerida pela interessada.

39. Assim sendo, em decorrência da ausência de *fumus boni iuris* mínimo, a concessão da tutela de urgência deve ser negada, sem prejuízo da devida instrução processual do presente PAP.

## **4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

40. Ante o exposto, presentes os requisitos de seletividade da informação constante neste Procedimento Apuratório Preliminar, propomos ao relator:

**a) não conceder** a tutela antecipatória requerida ante a ausência do *fumus boni iuris* mínimo, cf. relatado no item 3.1 deste Relatório;

---

(ii) órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias.

Disponível em: [https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/caderno-de-pesquisa-de-precos-2023\\_final.pdf/](https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/caderno-de-pesquisa-de-precos-2023_final.pdf/). Acesso em 11 jun 2024.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

b) o **processamento** deste PAP na categoria de “Representação”, nos termos do art. 52-A, inciso VII, da Lei Complementar n. 154/1996 c/c o art. 82-A, VII, do Regimento Interno do TCE/RO.

Porto Velho, 12 de junho de 2024.

Elaborado por:

**Paulo Felipe Barbosa Maia**  
Auditor de Controle Externo – Matrícula 611

Revisado por:

**Flávio Cioffi Júnior**  
Técnico de Controle Externo – Matrícula 178  
Assessor IV – Portaria 55/2024

Supervisionado por:

**Wesler Andres Pereira Neves**  
Auditor de Controle Externo – Matrícula 492  
Coordenador – Portaria 100/2024

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

**ANEXO – RESULTADO DA ANÁLISE DA SELETIVIDADE**

• **Resumo da Informação de Irregularidade:**

<b>ID_ Informação</b>	<b>01730/24</b>
Data Informação	07/06/2024
Categoria de Interessado	Externo
Interessado	Multi Service Ltda ME (CNPJ n. 07.503.890/0001-01)
Descrição da Informação	Supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 91/2024/SUPEL/RO, deflagrado pela Secretaria de Estado da Saúde, para registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão de acervo documental com guarda de documentos, tratamento técnico, Organização e Indexação, de forma contínua, assim como digitalização de documentos com fornecimento de Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos – SIGAD, no valor de R\$ 8.615.227,80 (oito milhões, seiscentos e quinze mil, duzentos e vinte e sete reais e oitenta centavos) – processo administrativo n. 0036.417402/2020-94.
Área	Saúde
Nível de Prioridade Área Temática	Prioridade 1
Subárea	Aquisição de bens e serviços - geral
Nível de Prioridade Subarea	Prioridade 2
População Porte	Grande
IEGM/IEGE	C
Sicouv	0
Opine Aí	0,095286885
Nível IDH	Médio
Recorrência	0
Unidade Jurisdicionada	Secretaria de Estado de Saúde - SESAU
Última Conta	Regulares com Ressalvas
Média de Irregularidades	Nº Irregularidades > Média
Data da Auditoria	16/08/2023
Tempo da Última Auditoria	1
Município/ Estado	Rondônia
Gestor da UJ	Jefferson Ribeiro da Rocha
CPF/CNPJ	***.686.602-**
Com Imputação de Débito/Multa	Sem Histórico
Exercício de Início do Fato	2024
Exercício de Fim do Fato	2024
Ocorrência do Fato	Em andamento
Valor Envolvido	R\$ 8.615.227,80
Impacto Orçamentário	0,0643%
Agravante	Sem indício
Data da análise	10/06/2024

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE**  
**Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos**

• **Resumo da Avaliação RROMA:**

	<b>ID_ Informação</b>	<b>01730/24</b>
<b>Relevância</b>	Área (Temática)	7
	Subárea (Objeto)	3
	Categoria do Interessado	1
	População Porte	9
	IDH	3
	Ouvidoria	0
	Opine Aí	0
	IEGE/ IEGM	5
	Não Selecionado (Índice de Recorrência)	0
	<b>Total Relevância</b>	<b>28</b>
<b>Risco</b>	Última Conta	2
	Media de Irregularidades	4
	Tempo da Última Auditoria	2
	Gestor com Histórico de Multa ou Débito	0
	Agravante	0
	<b>Total Risco</b>	<b>8</b>
<b>Materialidade</b>	VRF - Valor de Recursos Fiscalizados	4
	Impacto Orçamentário (VRF/ Orçamento Ente)	2
	Sem VRF identificado	0
	<b>Total Materialidade</b>	<b>6</b>
<b>Oportunidade</b>	Data do Fato	15
<b>Seletividade</b>	<b>Índice</b>	<b>57</b>
	<b>Qualificado</b>	<b>Realizar Análise GUT</b>

• **Resumo Matriz GUT:**

<b>ID_ Informação</b>	<b>01730/24</b>
<b>Gravidade</b>	<b>3</b>
<b>Urgência</b>	<b>4</b>
<b>Tendência</b>	<b>4</b>
<b>Resultado</b>	<b>48</b>
<b>Encaminhamento</b>	<b>Propor Ação de Controle</b>

Em, 12 de Junho de 2024



WESLER ANDRES PEREIRA NEVES  
Mat. 492  
COORDENADOR

Em, 12 de Junho de 2024



PAULO FELIPE BARBOSA MAIA  
Mat. 611  
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO