



ANÁLISE ANA - DFCONTRATAÇÕES - 6217/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/4366/2025
PROTOCOLO	: 2809512
UNIDADE JURISDICIONADA	: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUIRAÍ
JURISDICIONADO	: THALLES HENRIQUE TOMAZELLI
TIPO DE PROCESSO	: CONTROLE PRÉVIO
RELATOR	: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL ¹

URGENTE: LICITAÇÃO DIA 19/09/2025**1. PREÂMBULO**

Tratam os autos de procedimento de **Controle Prévio** ao **Pregão Eletrônico n. 32/2025**, do município de Itaquirá - MS, cujo objeto é o **registro de preços para contratação de serviços de implantação, treinamento, conversão e locação mensal de sistemas de Gestão Pública Municipal, instalados em nuvem, devendo permitir acesso simultâneo nas estações de trabalho, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas em edital e seus anexos**, visando atender às necessidades de serviços e de modernização da administração pública, incluindo Prefeitura Municipal, Câmara Municipal e Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Itaquirá – Itaqui-Prev, com valor total estimado em **R\$ 1.386.532,08** (um milhão trezentos e oitenta e seis mil quinhentos e trinta e dois reais e oito centavos).

A sessão pública para início dos lances está agendada para o dia **19/09/2025, às 9h (horário de Brasília)**, o que justifica a urgência da análise.

A presente análise fundamenta-se no artigo 151, caput, da Resolução TCE/MS n. 98/2018 (Regimento Interno).

2. REMESSA DOS DADOS

A intenção de registro de preços n. 02/2025 foi publicada em **28/04/2025** (f. 367-368)

¹ Convocado o **Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel**, para substituir o **Conselheiro Titular Ronaldo Chadid**, a partir do dia 09/01/2023, conforme Ato Convocatório n. 002, de 05 de janeiro de 2023, DOE n. 3308. Edição Extra, publicado em 6 de janeiro de 2023.



no Diário Oficial de Itaquiraí-MS n. 2646, de 28 de abril de 2025.

A autuação dos documentos no sistema e-TCE e o envio a esta Divisão de Fiscalização ocorreram na data de 02/09/2025, estando tempestivo o envio do procedimento a esta Corte, sob código de registro: 23ADD4B072A599C4DAD6C145F1F32CD69ECEFE74.

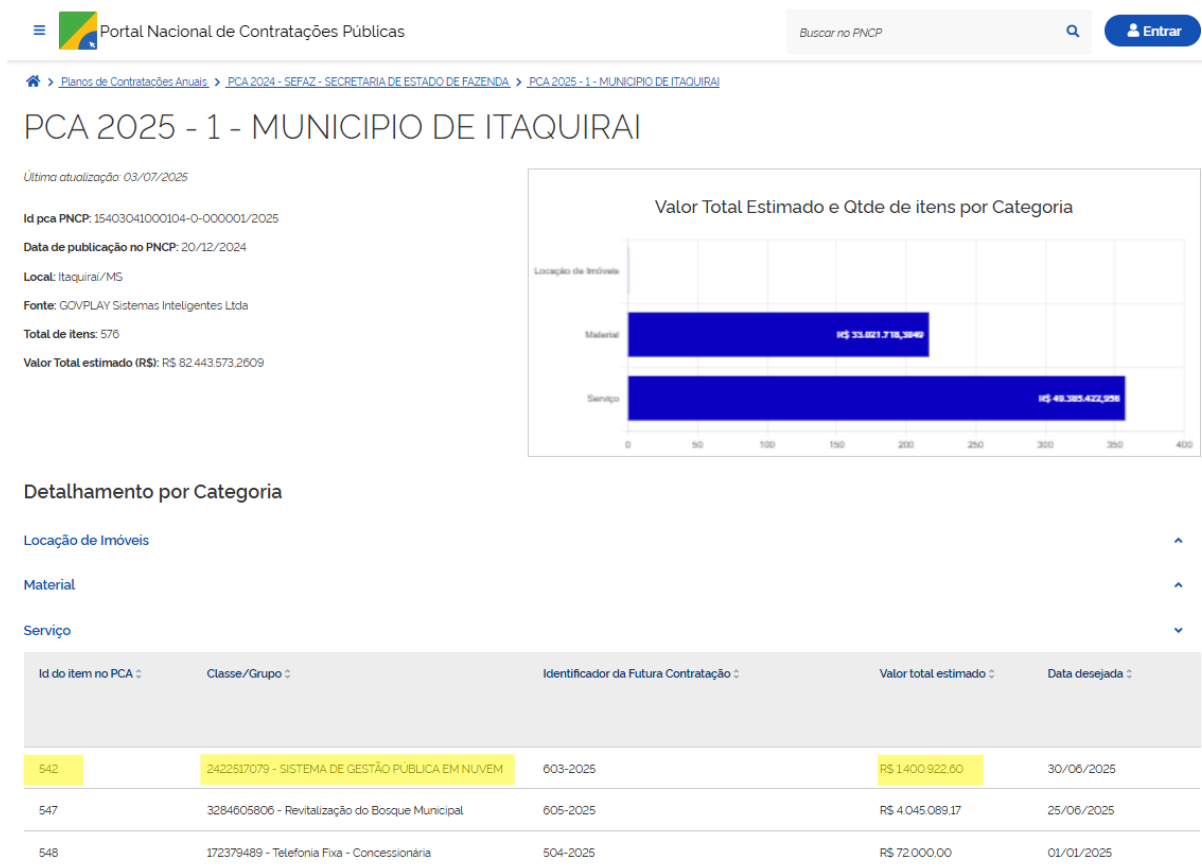
Ainda, outros documentos de remessa obrigatória foram apresentados para pré-publicação do edital do processo licitatório no sistema e-Sfinge, conforme Manual do Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão².

Sendo assim, passa-se à análise dos autos.

3. ANÁLISE

Constatou-se que o Plano Anual de Contratações foi devidamente publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas³ - PNCP e no Portal da Transparência do Município⁴.

Figura 1 – Portal Nacional de Contratações Públicas



Fonte: <https://pncp.gov.br/app/pca/15403041000104/2025/1> - acesso em 04/09/2025

² <https://portaljurisdicionado.tce.ms.gov.br/manuais> - Item 12.2 – Quadro 2 do Manual do Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (f. 71 e f. 353-355).

³ <https://pncp.gov.br/app/pca/15403041000104/2025/1>. Acesso em 04/09/2025.

⁴ <https://www.itaquirai.ms.gov.br/busca?utf8=%E2%9C%93&utf8=%E2%9C%93&q=plano+de+contrata%C3%A7%C3%A3o+anual+#>.



O **Documento de Formalização de Demanda** foi entregue pelos interessados, quais sejam: Câmara Municipal de Itaquiraí (f. 46-47), Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Itaquiraí (f. 48) e pela Prefeitura de Itaquiraí (f. 40-45).

Os **documentos de formalização de interesse de participação do registro de preços** (IRPs) foram entregues pelo Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Itaquiraí (f. 287-288) e pela Câmara Municipal (f. 289-290).

O procedimento licitatório será na **modalidade Pregão Eletrônico**, do tipo **"Menor Preço por lote"**, com **modo de disputa aberto**. A proposta contempla lote único que abrange três itens distintos (item 1 – Prefeitura Municipal, item 2 – Instituto da Previdência Social, item 3 – Câmara Municipal) (ETP – f. 04). O Município informa que optou pela unicidade por exigência do Decreto 10.540/2020 – padrão tecnológico estabelecido pelo SIAFIC (ETP – f.1). A **justificativa para o não parcelamento da contratação do objeto** (f. 262-263) – *"após avaliação técnica dos itens que compõem a solução, conclui-se pela contratação de uma única empresa para a execução dos itens a serem licitados em um único lote"*.

A **publicação do Edital** foi realizada no sítio eletrônico oficial do município⁵ e também no Portal Nacional de Contratações Públicas⁶.

O **Estudo Técnico Preliminar - ETP** (f. 49-271) foi elaborado com os itens contidos no art. 18 da Lei n. 14.133/2021, e informou em seu item II (f. 52), que a contratação está alinhada com o planejamento estratégico, orçamentário e operacional do município.

Figura 3 – Trecho do ETP

II - Demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração

O Plano foi publicado no Portal Nacional das Contratações Públicas, conforme dados abaixo:

- I) ID PCA no PNCP: 15403041000104-0-000001/2025
- II) Data de publicação no PNCP: 20/12/2024
- III) Id do item no PCA: 542
- IV) Classe/Grupo: 2422517079 - SISTEMA DE GESTÃO PÚBLICA EM NUVEM

f. 52 - ETP

A **estimativa da quantidade** a ser contratada (item IV do ETP, f. 243-250) foi realizada através de estudo da necessidade de licenças de software a ser contratada para atender toda a estrutura do município, incluindo o poder legislativo e o instituto de previdência dos

⁵ <https://www.itaquirai.ms.gov.br/licitacao/licitacao-20e5878f-ff12-47de-a0ea-595eb5611c36>

⁶ <https://pncp.gov.br/app/editais/15403041000104/2025/25>



servidores públicos municipais com base no número de usuários, com a contratação dando direito de uso temporário sobre os sistemas, sustentação, atualizações, suporte técnico online, segurança e backups para todos os dispositivos, de acordo com o levantamento das diversas secretarias da prefeitura municipal e as manifestações de intenção no registro de preços.

Já para a **estimativa do valor** (item VI – f. 259-260) foi realizada consulta de mercado pelo Departamento de Compras, para pesquisa em sistemas oficiais de governo (portal de compras públicas, portal nacional de contratações públicas e licitar digital), bem como contratações similares da Administração Pública (fornecedor Staf Sistemas Ltda, considerando os preços médios apurados nesses diferentes sítios (peça 10 - Orçamento Base – f. 346-364) para os diferentes módulos parte do sistema (Mapa de Apuração de Preços, f. 359). Foi apurado nesse levantamento o valor de **R\$ 1.386.532,08** (um milhão, trezentos e oitenta e seis mil, quinhentos e trinta e dois reais e oito centavos), por um período de 12 (doze) meses (f. 260)., estando em conformidade

Foram verificados, ainda, o estudo de **levantamento de mercado** que consiste na análise das alternativas possíveis com a justificativa técnica e econômica pela escolha da melhor solução a se contratar para a administração pública (item V do ETP, f. 250-255).

O **gerenciamento de riscos** (item XIII do ETP f. 268-270) com as respectivas estratégias de mitigação e os possíveis impactos ambientais da contratação constam do ETP (item XII, f. 268).

Os itens 2, 3, e 4 do **Termo de Referência – TR** (f. 04-07) e os itens 1, 2 e 3 do **ETP** (f. 49 - 243) apresentam informações sobre a descrição dos serviços, requisitos do sistema integrado de gestão pública e mecanismos gerenciais e de controles, e definição da prova de conceito dos sistemas a serem entregues.

Conforme itens 5 e 6 do Termo de Referência - **TR** (f. 07-13 e 13-14) foi descrito o **modelo de execução do objeto e modelo de gestão do contrato**, respectivamente.

Consta que o **pagamento** à empresa contratada será efetuado através de ordem bancária, em crédito em banco, sendo a data de pagamento o dia em que constar como emitida a ordem bancária de pagamento. O pagamento será efetuado no prazo máximo de até dez dias úteis, contados da finalização da liquidação da despesa, em conformidade com o discriminado no termo de referência, conforme itens 7.17 e 7.19 do Termo de Referência (f. 17).

Quanto ao **Edital** (f. 295-345), foram analisados os critérios de participação, habilitação e julgamento, os itens da qualificação técnica e seus requisitos/justificativas, vigência da ata de 1 ano prorrogável por igual período conforme previsão contratual (anexo IX – Minuta de Ata de Registro de Preços - f. 337, item 5), e as cláusulas de qualificação econômico-financeira.



Por outro lado, a análise dos documentos e a consideração dos pontos de controle adotados **revelaram irregularidades**, as quais serão detalhadas no item subsequente.

4. ACHADOS

PONTOS DE CONTROLE		CRITÉRIOS
4.1	SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS	
4.1.1	Inexistência de regulamento próprio do Município para o Sistema de Registro de Preços	Art. 82 a 86 e 187 da Lei n. 14.133/2021
4.2	EDITAL	
4.2.1	Ausência de previsão das atividades de transição no encerramento contratual	Arts. 5º e 11, ambos da Lei n. 14.133/2021

4.1. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

4.1.1. Inexistência de regulamento municipal próprio para o Sistema de Registro de Preços

Na análise da licitação para o registro de preços para contratação de serviços de implantação, treinamento, conversão e locação mensal de sistemas de gestão pública municipal pelo Município de Itaquiraí/MS, foi constatada a ausência de um regulamento municipal próprio que discipline o Sistema de Registro de Preços (SRP), conforme previsto na Lei n. 14.133/2021.

Embora o ETP e o TR mencionem que a contratação será regida pela Lei n. 14.133/2021, a omissão de uma regulamentação local própria representa uma inobservância às diretrizes da nova Lei de Licitações. A Lei n. 14.133/2021, estabelece as diretrizes gerais para o Sistema de Registro de Preços (SRP) em seu artigo 78, §1º, e artigos 82 a 86.

O cerne da questão é que, embora exista um decreto federal regulamentando o SRP, a ausência de uma norma municipal específica impede que a administração local adeque o sistema à sua realidade. Esse cenário gera insegurança jurídica e reduz a eficiência dos processos licitatórios, que poderiam ser mais claros e estratégicos.

Ainda que o edital e o TR busquem detalhar alguns aspectos da execução, a ausência de um ato normativo municipal sobre o tema pode fragilizar o planejamento e a gestão das contratações por SRP, especialmente no que tange a aspectos como a gestão das atas, o controle de saldos, as adesões (carona) e as responsabilidades dos órgãos participantes e não participantes, que são importantes para a boa execução do registro de preços.

Assim, a edição de um decreto municipal para regulamentar o Sistema de Registro de Preços não é apenas uma prerrogativa, mas uma necessidade para a plena aplicação da Lei n. 14.133/2021. Tal medida é fundamental para garantir segurança jurídica, clareza e eficiência ao procedimento, alinhando-o com as particularidades e necessidades do



Município.

Portanto, qualquer órgão ao se utilizar do procedimento auxiliar sistema de registro de preços, deve, anteriormente, promover a sua regulamentação em atenção ao que estabelece a Lei n. 14.133/2021 em seus artigos 78, §1º e 82 a 86.

4.2. EDITAL

4.2.1. Ausência de previsão das atividades de transição no encerramento contratual

Constatou-se no **item V. d do ETP (f. 254)**, que trata do levantamento de mercado e da melhor solução a se contratar, **que uma das vantagens da contratação de licenciamento de software é a não criação de dependência da Administração em determinada ferramenta de terceiros, desde que haja previsão contratual da transferência dos dados salvos para outro ferramenta, no caso de rescisão contratual.**

d) Não cria dependência da Administração em determinada ferramenta de terceiros, desde que haja previsão contratual da transferência dos dados salvos para outra ferramenta, em caso de rescisão contratual.

Embora a importante constatação apontada no estudo, **verificou-se a ausência** nos instrumentos de planejamento, edital, minutas da ata e do contrato, **de cláusulas específicas que tratem da transferência de conhecimento ao termino do vínculo contratual.**

Não há, por exemplo, disposições que assegurem a manutenção dos recursos materiais e humanos necessários à continuidade das operações pela Administração, a entrega das versões finais dos produtos, a transferência definitiva da solução tecnológica, a revogação de acessos concedidos à contratada, entre outros procedimentos essenciais.

Os procedimentos relativos à transferência de conhecimentos de transição contratual, além de estarem previstos no art. 35 da Instrução Normativa SGD/ME n. 94, de 23 de dezembro de 2022⁷, também estão previstos no Decreto Estadual n. 15.606, de 12 de fevereiro de 2021⁸, que dispõe sobre o processo de contratação de solução de tecnologia da informação e comunicação pelos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo Estadual e que em seu artigo 5º estabelece o seguinte:

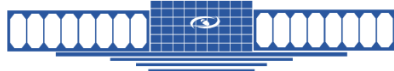
Art. 5º As **atividades de transição contratual**, quando aplicáveis, e de encerramento do contrato deverão observar:

- I - a manutenção dos recursos materiais e humanos necessários à continuidade do negócio por parte da Administração;
- II - a entrega de versões finais dos produtos e da documentação;
- III - a transferência final de conhecimentos sobre a execução e a manutenção da

⁷ https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes-de-tic/copy_of_legislacao/processo-de-contratacao-de-solucoes-de-tic-regido-pela-lei-ndeg-14-133-de-2021

⁸ <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/8c399a70ff9c81d70425867f0063dceb?OpenDocument>





Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação;
IV - a devolução de recursos;
V - a revogação de perfis de acesso;
VI - a eliminação de caixas postais; e
VII - outras que se apliquem.

Em que pese os normativos acima referendados não terem força cogente para os municípios, eles trazem uma consolidação de boas práticas aprendidas e aprimoradas pela Administração Pública Federal e Estadual.

Ainda, de acordo com as orientações do Tribunal de Contas da União (TCU)⁹, em especial no caso de serviços contínuos, **é imprescindível que o planejamento contemple mecanismos adequados para o encerramento contratual, com vistas à preservação da continuidade da prestação dos serviços públicos**. Para tanto, recomenda-se que a Administração defina previamente os responsáveis pela transição e estabeleça procedimentos operacionais padronizados para orientar essa fase.

No contexto de contratação de soluções de software de gestão pública, **a etapa de transição deve ser objeto de planejamento minucioso, visando mitigar riscos de interrupção dos serviços**. É essencial, ainda, que o prazo para essa transição seja tecnicamente adequado, garantindo a completa transferência das operações sem prejuízo às atividades institucionais.

Desta forma, devem ser estabelecidos requisitos claros e detalhados sobre como será realizada a sucessão entre prestadores de serviço, a fim de assegurar a continuidade e eficiência da solução de tecnologia contratada.

Pelo exposto, a ausência de informações quanto à transição contratual no encerramento pode contribuir para interpretações divergentes, resultar em propostas inconsistentes e comprometer a continuidade na prestação dos serviços, em desacordo com os artigos 5º e 11, ambos da Lei n. 14.133/2021.

5. MEDIDA CAUTELAR

O § 1º do artigo 151 do Regimento Interno desta Corte dispõe que:

§ 1º. Constatada a existência de irregularidades capazes de obstar a continuidade do processo licitatório, a divisão emitirá análise fundamentada e encaminhará os autos ao Relator para a adoção das providências legais necessárias.

O pedido de medida cautelar tem como fundamento o art. 56, da Lei Complementar

⁹ <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/6-4-1-extincao-normal-do-contrato/>



Estadual n. 160/2012, com o intuito de resguardar o erário, cita-se:

Art. 56. O Tribunal pode determinar liminarmente a aplicação de medida cautelar, sem a prévia manifestação do jurisdicionado, sempre que existirem provas suficientes de que ele possa retardar ou dificultar o controle externo, causar dano ao erário ou tornar difícil a sua reparação.

O *fumus boni iuris* está presente em razão do potencial risco de prejuízo ao erário que pode advir de contratação realizada com base nos achados exposto no item acima.

Diante da iminência da prática de ato potencialmente danoso à competição, que pode resultar em contratação desvantajosa e irregular em face da ocorrência da realização da sessão de recebimento das propostas em **19/09/2025**, resta igualmente caracterizado o *periculum in mora*.

Presentes, portanto, os requisitos para concessão da medida cautelar (risco de dano e prejuízo ao erário).

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos do art. 152 do Regimento Interno, encaminha-se o feito para o nobre Conselheiro Relator para apreciação e adoção das medidas que entender necessárias.

Consoante dispõe o art. 156 do Regimento Interno, ressalta-se que a ausência de manifestação do Tribunal sobre os demais aspectos do procedimento licitatório, nesta fase processual, não impede o exame posterior, nem constitui pressuposto de sua legalidade ou conformidade com a lei.

É a manifestação técnica.

Campo Grande, 10 de setembro de 2025.

(Assinado por Certificação Digital)

Marcelo Luis Melara Cordova

Auditor de Controle Externo
DFCONTRATAÇÕES - TCE/MS

(Assinado por Certificação Digital)

Angela Sales dos Santos

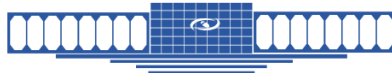
Auditora de Controle Externo
Assessora Técnica I
DFCONTRATAÇÕES - TCE/MS

(Assinado por Certificação Digital)

Thais de Mattos Buffa Tolentino

Auditora de Controle Externo
Assessora Especial
DFCONTRATAÇÕES - TCE/MS



**REMESSA**

Ao Exmo. Senhor Conselheiro Relator

Encaminha-se o presente processo para providências cabíveis.

Campo Grande, 10 de setembro de 2025.

(Assinado por Certificação Digital)

Leonardo Mira Marques

Auditor–Chefe

DFCONTRATAÇÕES - TCE/MS

