TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	653620/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE:	COMPANHIA DE TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO S.A.
INTERESSADO:	COMPANHIA DE TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO S.A., LUCIANO KUHL, MIRIAM ATHIE
ADVOGADO / PROCURADOR	JOCIMAR RAMOS MOURA
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3585/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/1993. Pregão Presencial nº 005/2023. Recebimento parcial. Presença dos requisitos cautelares relativos à ausência de informações necessárias ao correto dimensionamento dos custos para a execução do objeto, excesso de exigência na prova de conceito e ausência de previsão de índice de atualização monetária na minuta do contrato em caso de atraso nos pagamentos por parte da entidade contratante. **Ratificação de medida cautelar.**

1. Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93, com pedido de medida cautelar, formulada pela Sra. Miriam Athie, acerca de supostas irregularidades no Edital do Pregão Presencial nº 005/2023 da Companhia de Tecnologia e Desenvolvimento S.A., sociedade de economia mista integrante da Administração Pública Indireta do Município de Londrina, pelo critério do menor preço, cujo objeto é "a Constituição de Registro de Preços para a contratação, conforme necessidade e conveniência da CTD, de empresa especializada no fornecimento de 'Solução Tecnológica' visando à realização da Governança Educacional da Rede de Ensino Pública, devendo ainda contemplar o fornecimento de licenças, implantação, provimento de data-center (hospedagem) e suporte técnico especializado, na modalidade de Software como Serviço (SaaS), conforme especificações e quantitativos estabelecidos neste Edital e seus Anexos, devendo ainda, atender no mínimo a todas as condições constantes no Termo de Referência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

Nº 014/2023, Anexo I deste Edital de Pregão", a ser realizado pelo modo de disputa aberto e com lote único[1].

Em síntese, apontou a representante as seguintes irregularidades no Edital supracitado:

a) Aglutinação indevida no objeto dos serviços de hospedagem/*data center* com os serviços de licenciamento de *software*, em violação ao disposto no § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, que determina o parcelamento do objeto, implicando em indevida restrição à competividade e em infração aos princípios da vantajosidade e da economicidade;

b) Ausência de informações necessárias ao correto dimensionamento dos custos para execução do objeto, vez que o Termo de Referência é omisso quanto a informações imprescindíveis à correta formulação de propostas no que tange aos serviços de implantação, como origem dos dados e seu processo de importação/migração, atribuindo tal responsabilidade à futura contratada, nos termos dos subitens 3.4 e 3.4.1 do TR;

c) Excessividade da Prova de Conceito prevista no art. 20 do Edital, haja vista que o Caderno de Avaliação prevê, em seus itens III e XI, que para a aprovação da licitante melhor classificada deverá haver a demonstração de atendimento a 85% dos requisitos tecnológicos listados, não se restringindo a exigência aos requisitos mínimos ao funcionamento do sistema, o que afirma representar contrariedade ao entendimento do Tribunal de Contas da União;

---

[1] Termo de Referência:

6. DAS ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS

6.1. O objeto do presente Termo de Referência possui características técnicas descritas no presente documento, as quais deverão ser rigorosamente observadas por ocasião da formulação do preço a ser proposto.

	ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE
Lote ÚNICO	I	Implantação de Solução Tecnológica para engajamento e administração de escolas municipais. Com parametrização, importação/digitação, integração com sistemas legados.	ÚNICA	620
	II	Licenciamento da Solução	ANUAL	620
	III	Capacitação específica para utilização da solução tecnológica.	ÚNICA	20000
	IV	Garantia e suporte técnico presencial e remoto da Solução ofertada; Hospedagem, atualização de versões e correções de eventuais erros ou falhas do sistema.	MENSAL	620

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

d) Excesso de exigência no atestado de capacidade técnica, vez que o art. 6º, “m”, do Edital, estabelece que também deverá constar desse atestado que não existe nada que desabone a conduta da proponente na execução dos serviços;

e) Impedimento à participação de empresas em recuperação judicial, em contrariedade ao entendimento jurisprudencial;

f) Exigência de firma reconhecida no caso de instrumento particular de procuração conferido a representantes das licitantes para fins de credenciamento, conforme art. 3º, “a”, do instrumento convocatório, em ofensa ao previsto no art. 3º, I, da Lei nº 13.726/2018;

g) Ausência de previsão de índice de atualização financeira em caso de atraso nos pagamentos pela Administração, em violação à legislação.

Diante do exposto, requereu a concessão de medida cautelar para a imediata suspensão do processo licitatório, cuja sessão pública de processamento estava designada para o dia 10/10/2023, pugnando pelo saneamento dos vícios noticiados no Edital. No mérito, requereu a procedência da Representação.

A Companhia de Tecnologia e Desenvolvimento S.A., por meio de seu Diretor Presidente, Sr. Luciano Kühl, compareceu aos autos (peça 8) para informar que suspendeu o certame referido, conforme comunicado anexado (peça 9), “para verificação de eventual necessidade de ajustes pela equipe técnica, bem como para devidamente responder aos questionamentos apresentados.”

Previamente à deliberação acerca da admissibilidade da Representação e quanto à medida cautelar pleiteada, determinei a intimação da Companhia de Tecnologia e Desenvolvimento S.A. e de seu representante legal para a apresentação de manifestação preliminar acerca das supostas irregularidades apontadas pela representante e quanto à medida cautelar requerida, bem como para a juntada de cópia integral do processo licitatório correspondente (Despacho 1478/23, peça 10).

Em resposta, a entidade representada se pronunciou na peça 14 dos autos informando que decidiu pela procedência parcial dos pedidos formulados pela

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

representante, que foram igualmente objeto de Impugnação ao Edital[2], a fim de promover no Edital e no Termo de Referência as retificações consideradas devidas (cf. peça 16, fls. 13 a 95), com a alteração da data de abertura do certame para 06 de novembro de 2023, às 9 horas.

Também apresentou justificativas quanto aos itens mantidos e pugnou pela improcedência da Representação.

Ainda, informou ter anexado os documentos relacionados ao processo licitatório (peças 15 e 16), com exceção dos atinentes à formação de preços, diante do previsto no art. 34 da Lei nº 13.303/16[3], vez que a licitação tem orçamento sigiloso, colocando-se à disposição para sua disponibilização, caso necessário.

Intimada para se manifestar (Despacho nº 1523/23, peça 18), a representante afirmou que permanece o interesse na continuidade do trâmite da Representação, visto que não restaram solucionados todos os seus apontamentos. Alegou que persiste a existência de irregularidades no que concerne ao descrito nos itens "b", "c" e "g" do relato e reiterou o pedido de suspensão do certame (peça 22).

É o relatório.

2. Do exame dos autos conclui-se que **a Representação deve ser parcialmente recebida, comportando acolhimento o pedido cautelar de suspensão da licitação quanto aos pontos objeto de recebimento**, conforme fundamentação a seguir.

Item "a". Aglutinação indevida no objeto dos serviços de hospedagem/*data center*.

[2] Conforme peça 15, fls. 412 a 427.
[3] Art. 34. O valor estimado do contrato a ser celebrado pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista será sigiloso, facultando-se à contratante, mediante justificação na fase de preparação prevista no inciso I do art. 51 desta Lei, conferir publicidade ao valor estimado do objeto da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.
(...)
§ 3º A informação relativa ao valor estimado do objeto da licitação, ainda que tenha caráter sigiloso, será disponibilizada a órgãos de controle externo e interno, devendo a empresa pública ou a sociedade de economia mista registrar em documento formal sua disponibilização aos órgãos de controle, sempre que solicitado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

No que se refere à suposta irregularidade descrita no item “a”, qual seja, a aglutinação indevida no objeto dos serviços de hospedagem/*data center* com os serviços de licenciamento de *software*, em lote único, em restrição à competitividade, verifica-se que a Companhia de Tecnologia e Desenvolvimento argumentou que a não divisão do objeto em lotes está justificada no item 4 Termo de Referência, a seguir reproduzido:

> **4. INDIVISIBILIDADE DO OBJETO**
>
> 4.1. Para realizar a adequação e a automação dos serviços, a contratada deverá dominar as funcionalidades da solução tecnológica ofertada.
>
> 4.1.1. Da mesma forma, deve garantir a entrega fim a fim dos serviços automatizados, com menores riscos, maior agilidade e melhor qualidade, as empresas deverão também realizar o suporte e importação dos dados existentes e integração necessárias para a automação dos serviços correspondentes.
>
> 4.1.2. Igualmente, os profissionais que ministrarão os treinamentos deverão conhecer todos os aspectos técnicos e funcionais da solução de automação aqui especificada, para que a secretaria de educação, coordenadores, professores abrangidos sejam capazes de absorver o conhecimento da automatização de seus serviços com uma visão fim a fim, sendo desejável inclusive que tais profissionais fossem aqueles envolvidos nas atividades de adequação e automação dos serviços.
>
> 4.1.3. Portanto, são imperiosos para o êxito desta contratação que seja uma única empresa vencedora, sendo o objeto deste termo de referência, indivisível, onde a mesma empresa deve fornecer todos os itens que integram o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

lote único, o que justifica a adoção do critério de menor preço global.

4.1.4. No caso concreto, o objetivo é a contratação de solução para gerenciamento escolar integrada. Uma leitura atenta do Termo de Referência permite vislumbrar que a integridade é necessária porque apresenta uma série de módulos interdependentes, possibilitando a execução única de modo mais eficiente, organizada e menor demanda de tempo para o gestor.

4.1.5. Também não será permitida a participação de empresas em consórcio, visto que a integração nativa do sistema é fundamental para o sucesso da contratação e a exclusividade de representação deverá ser obrigatoriamente direcionada a um único representante comercial.

4.1.6. Fato importante, para não caracterizar compra casada, todos os serviços do LOTE único são exclusivos para a licença de software pretendida, e estão separados por itens.

Aduziu também que, consoante aponta o Termo de Referência, caso o sistema informatizado pretendido seja dividido em lotes diversos, resultando em mais de uma empresa contratada, haverá prejuízos para o conjunto global da solução de tecnologia, e que, portanto, o Edital está em consonância com o que dispõe a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União[4].

Por outro lado, a representada esclareceu que o fornecedor não precisa ser prestador de serviços de *datacenter* e que poderá contratar serviço terceirizado que atenda às características técnicas descritas no Termo de

[4] "É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, **desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade." (sem grifos no original)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

Referência, na medida em que o sistema seja hospedado em nuvem, “por tratar de um serviço do tipo SaaS (Software como serviço) que normalmente, predominantemente no mercado é fornecido por meio de Nuvem que obviamente deve ser provida em datacenter.”

Afirmou, assim, que acolheu parcialmente a insurgência da representante (que requereu a segregação dos serviços de hospedagem/*data center* e de licenciamento em lote autônimo e/ou a permissão expressa da subcontratação dos serviços de hospedagem/data center, cf. peça 3, fl. 4), visto que a cláusula décima sexta da minuta da Ata de Registro de Preços (Anexo IX do Edital retificado - peça 16, fls. 13 e ss.) foi alterada, passando a permitir a subcontratação dos serviços de hospedagem/*data center*, nos seguintes moldes:

> **CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DA SUBCONTRATAÇÃO**
>
> É vedada a subcontratação total do objeto desta Ata de Registro de Preços, a não ser com prévio e expresso consentimento da CTD.
>
> **Parágrafo único.** A Detentora da Ata poderá subcontratar os serviços de hospedagem / data center.

Logo, considerando a existência de justificativas no Edital para a não divisão do objeto, bem como diante da modificação realizada na minuta da Ata de Registro de Preços (Anexo IX do Edital), possibilitando-se a subcontratação dos serviços de hospedagem/*data center*, deixo de receber a Representação quanto ao contido no item “a”.

Item “b”. Ausência de informações necessárias ao correto dimensionamento dos custos para a execução do objeto.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

Alegou a representante a ausência de informações necessárias ao correto dimensionamento dos custos para execução do objeto, uma vez que o Termo de Referência seria omisso quanto a informações imprescindíveis à correta formulação de propostas sobre os serviços de implantação, que integram o objeto, pois "o ato convocatório pouco fala sobre a origem dos dados e seu processo de importação/migração, atribuindo essa responsabilidade à futura contratada, nos termos dos subitens 3.4 e 3.4.1 do TR"[5].

Argumentou que deve ser especificado como se dará o acesso ao banco de dados da Administração e que no caso de fornecimento pela própria Administração deverá haver a previsão da estrutura dos dados a serem migrados, o *layout* e o formato de arquivo em que os dados atuais serão disponibilizados para migração, além do volume dos dados a serem migrados. Por outro lado, caso o acesso não seja fornecido pela Administração, sustentou que deve haver no Edital previsão expressa de que será necessária a utilização de engenharia reversa.

Com relação ao tema, em sede de manifestação preliminar a representada arguiu que o tópico deve ser considerado parcialmente procedente porque, em suma, "não há qualquer necessidade de dimensionamento de esforço, uma vez que apenas é solicitada a capacidade de integração por meio de tecnologias de integração nativas", afirmando, ainda, que alterou o texto do item 3.4.1 do Termo de Referência, para tornar mais clara a exigência solicitada, nos termos do seguinte trecho dos esclarecimentos prestados:

> Item 2. PARCIALMENTE PROCEDENTE. Analisando o pedido, não assiste razão integral os pontos suscitados pela impugnante. Não se trata de dimensionamento para permitir integração, a impugnante faz confusão técnica, não há qualquer necessidade de dimensionamento de esforço,

[5] 3.4. Deve ser capaz de realizar a integração e migração dos dados das bases dos sistemas existentes a fim de possibilitar seu aproveitamento na nova Solução e permitir uma integração adequada para o uso das funcionalidades em ambos os sistemas.
3.4.1. A integração dos dados das bases existentes e a carga das informações para a base de dados da Solução é de responsabilidade da CONTRATADA, que fará uma análise em conjunto com a equipe da CONTRATANTE e decidirão a melhor forma de realização da integração das bases de dados que deverá ser via WEB SERVICE ou BASE DE DADOS PARALELA entre o sistema existente e a solução da CONTRATADA durante a fase de implantação inicial.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

uma vez que apenas é solicitada a capacidade de integração por meio de tecnologias de integração nativas. Assim a solução pretendida deve possuir mecanismos tecnológicos que permitam a CAPACIDADE de integração.

Os mecanismos podem ser diversos, e a solução deve contar com estes mecanismos nativamente sem que precisem ser desenvolvidos futuramente. Vejamos alguns exemplos de conectores comuns no mercado de soluções em nuvem:

API: API significa Application Programming Interface (Interface de Programação de Aplicação). No contexto de APIs, a palavra Aplicação refere-se a qualquer software com uma função distinta. A interface pode ser pensada como um contrato de serviço entre duas aplicações. Esse contrato define como as duas se comunicam usando solicitações e respostas. A documentação de suas respectivas APIs contém informações sobre como os desenvolvedores devem estruturar essas solicitações e respostas.

Web Service – Web Service é uma solução utilizada na integração de sistemas e na comunicação entre aplicações diferentes.

Com esta tecnologia é possível que novas aplicações possam interagir com aquelas que já existem e que sistemas desenvolvidos em plataformas diferentes sejam compatíveis.

O item 3.4.1 apenas demonstra que os mecanismos de integração dos sistemas legados, podem ser WEB SERVICE ou BASE DE DADOS PARALELA, ou seja, serve exclusivamente para informar ao licitante que este deverá integrar posteriormente com outros sistemas UTILIZANDO CONECTORES pré-existentes na solução pretendida.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

Destacamos ainda o zelo que a empresa realizou e deixar devidamente claro que a "**CONTRATADA, que fará uma análise em conjunto com a equipe da CONTRATANTE e decidirão a melhor forma de realização da integração das bases de dados**" (Grifamos e destacamos).

Este objeto em momento algum obriga, define, determina, qualquer dimensionamento FUTURO desconhecido, obscuro, oculto, velado de qualquer custo que a contratada possa vir a ter. É evidente que a pretensão é garantir que a administração pública NÃO PRECISE DEMANDAR DESENVOLVIMENTO FUTURO PARA CONSTRUÇÃO DE MECANISMOS DE INTEGRAÇÃO DE DADOS, o que acarretaria custos a administração.

Assim, resta esclarecido que não há necessidade alguma de previsibilidade de custos, uma vez que o demandado pelos itens atacados 3.4 e 3.4.1 é apenas a capacidade tecnológica de integração por meio de conectores entre diversas plataformas.

Porém, para eximir qualquer dúvida de interpretação e buscando minimizar os efeitos e aprimorando o texto do item 3.4.1 do Termo de Referência, anexo do Edital de Pregão nº 005/2023, a redação será ajustada, objetivando uma leitura e uma interpretação mais "clara" da exigência solicitada, conforme abaixo segue:

"3.4.1. A migração dos dados das bases existentes para a base de dados da solução, bem como a integração da Solução com os Sistemas existentes, são de responsabilidade da CONTRATADA. Cabendo a CONTRATADA realizar uma análise em conjunto com a equipe da CONTRATANTE para determinar a melhor abordagem para

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

> a migração das bases de dados e a integração entre os sistemas legados".
>
> Quanto ao item 3.4 do Termo de Referência entendemos que o mesmo está correto e não necessita de qualquer alteração.

No entanto, em juízo de cognição sumária, considero que o Edital contém falhas referentes à especificação de requisitos para a migração de dados e a integração de sistemas.

Segundo o tópico 3.4.1 do Termo de Referência, incumbe à contratada o ônus de transferir os dados das bases atuais para o novo sistema, assim como realizar a integração com os sistemas preexistentes. Todavia, a despeito da revisão efetuada pela representada no requisito mencionado, persiste a falta de detalhamento com relação a parâmetros essenciais, tais como as especificidades das tecnologias de base de dados legadas (por exemplo, se pertencem à categoria de tecnologias relacionais e, em caso afirmativo, quais delas – SQL SERVER, ORACLE, MYSQL etc.), a natureza das informações a serem migradas (escolas, alunos, frequência, planejamento, entre outros), bem como o volume e o período dos dados de importação. Tais omissões impedem que os licitantes estimem com precisão os custos envolvidos, prejudicando a formulação de propostas financeiramente realistas.

Adicionalmente, conquanto a representada afirme que o item 3.4.1 do Termo de Referência limita-se a mencionar que o *software* da empresa vencedora deve fornecer conectores de dados nativos como serviços WEB SERVICES e APIs, destaca-se que tanto na versão original quanto na revisada do documento consta que, "cabe à contratada efetuar uma análise em parceria com a equipe da contratante para determinar a metodologia mais eficaz para a migração de dados e a integração dos sistemas legados". É patente, portanto, que a responsabilidade pela migração e integração recai sobre a contratada, não se tratando apenas de delimitar a tecnologia de conectores que o *software* deve conter, mas atribuir toda uma gama de serviços de análise, especificações de requisitos,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

desenvolvimento, implantação, testes etc., relacionadas à referida migração. Tais serviços, todavia, não estão suficientemente detalhados no Edital, impossibilitando uma apuração dos custos mais precisa.

A integração entre sistemas também demanda atenção. Conforme descrito no ponto 3.4 do Termo de Referência, "A solução deve ser capaz de executar a integração e migração dos dados dos sistemas preexistentes, de modo a viabilizar seu uso no novo sistema e assegurar uma integração apropriada para a funcionalidade de ambos os sistemas." É evidente que o processo envolve mais do que a simples transferência de dados; requer uma integração contínua e simultânea entre os sistemas legados e o novo sistema. Novamente, nota-se uma complexidade que o Edital não esclarece com a necessária profundidade.

Tais imprecisões impedem que os licitantes elaborem propostas comerciais equitativas e alinhadas com as demandas reais do serviço a ser prestado, falhando o Edital ao não definir de maneira explícita e exata os termos que os licitantes devem observar.

Assim, em uma análise perfunctória, concluo que há plausibilidade nas alegações da representante, porquanto o processo licitatório deve ser competitivo, íntegro e transparente, devendo conter todas as informações indispensáveis para que os licitantes possam elaborar propostas que espelhem com fidelidade os esforços e os custos vinculados à migração e integração dos sistemas de gestão educacional, o que não se verifica.

Item “c”. Excesso na Prova de Conceito.

No que concerne à irregularidade descrita no item “c”, sustentou a representante haver excesso na prova de conceito prevista no art. 20 do Edital[6], para a apuração do atendimento aos requisitos funcionais listados no Termo de

[6] Art. 20. O Pregoeiro solicitará à respectiva proponente, classificada em 1º (primeiro) lugar, a apresentação do produto/serviços para a Prova de Conceito, a fim de se apurar o atendimento aos requisitos funcionais listados no Termo de Referência Nº 014/2023, Anexo I deste Edital de Pregão, em prazo não superior a 05 (cinco) dias.
Parágrafo único. O Pregoeiro e a proponente acordarão e agendarão neste prazo a data para a apresentação do produto/serviços.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

Referência, porquanto o Caderno de Avaliação, nos itens III[7] e XI[8], prevê que para a aprovação da licitante melhor classificada deverá haver a demonstração de atendimento a 85% dos requisitos tecnológicos listados, não se limitando esses aos requisitos mínimos ao funcionamento do sistema, em restrição à competitividade.

Em seus esclarecimentos a representada expôs que considerou o item improcedente por entender que a exigência de atendimento à 85% dos requisitos tecnológicos não é excessiva, pontuando que este Tribunal de Contas já decidiu pela ausência de parâmetros jurisprudenciais sedimentados acerca do tema e que a exigência do atendimento a 100% dos requisitos técnicos é que transbordaria a razoabilidade.

Ponderou que não se está contratando desenvolvimento de ferramenta de tecnologia ou uma fábrica de *software* e sim um *software* já desenvolvido, acabado e devidamente testado e atestado por órgãos privados ou públicos, de modo que diminuir o percentual da prova de conceito poderá ocasionar inúmeros transtornos para contratante durante a execução contratual.

Ocorre que, após a manifestação da representada, argumentou a representante (peça 22) que “a nova versão do Edital foi omissa acerca dos critérios objetivos de avaliação, o que viola o princípio do julgamento objetivo”, e que a nova versão exige “a demonstração da integralidade das funcionalidades listadas no Termo de Referência, em descompasso com a jurisprudência dessa E. Corte, que considera desarrazoada a exigência de 100% do objeto.”

Assim, requereu que este Tribunal determine que a Administração apresente roteiro objetivo de avaliação da prova de conceito, a fim de evitar subjetivismos, bem como a estipulação de percentual razoável para demonstração das funcionalidades exigidas, atendo-se ao mínimo e imprescindível ao funcionamento da solução.

---

[7] III. A solução proposta deverá atender obrigatoriamente 85% (oitenta e cinco por cento) dos seguintes requisitos tecnológicos, sob pena de desclassificação da proponente e 100% (cem por cento) ao término da implantação, sem custos adicionais que não estejam contemplados na proposta comercial vencedora.

[8] XI. Caso a equipe técnica constate que as Soluções Tecnológicas ofertadas não atendem no mínimo 85% (oitenta e cinco por cento) dos requisitos, contidas no Termo de Referência, a licitante será desclassificada e eliminada do processo licitatório. A licitante será igualmente desclassificada caso não envie seus representantes à sessão ou não disponibilize as informações requeridas para realização da Prova de Conceito no prazo estipulado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

Ainda que a entidade representada tenha arguido a razoabilidade da exigência antes trazida no Caderno de Avaliação, de atendimento a 85% dos requisitos tecnológicos listados, ponderando a ausência de parâmetros jurisprudenciais sedimentados, verifica-se que com republicação do Edital e de seus anexos o documento denominado de "Caderno de Avaliação - Prova de Conceito", que sucedia o Termo de Referência, consoante peça 15, fls. 368 a 404, destes autos (e disponível para *download* no endereço eletrônico da Companhia de Tecnologia e Desenvolvimento[9] no que se refere à versão do Edital publicada em 13/09/2023[10]), deixou de figurar dentre os que integram o instrumento convocatório e seus anexos, conforme se constata da peça 16 dos autos, fls. 13 e ss., e a partir de acesso ao endereço eletrônico da entidade responsável pelo certame e mediante o *download* dos arquivos correspondentes ao "EDITAL E ANEXOS ATUALIZADOS", com data de 09/10/2023[11].

Ausente o aludido Caderno de Avaliação, nota-se que a representante considerou que agora será exigido o atendimento de 100% das funcionalidades na prova de conceito. Tal interpretação se revela plausível, vez que as disposições trazidas no corpo do Edital acerca da prova de conceito (peça 16, fl. 13 e ss.) não indicam percentual de atendimento às funcionalidades para que ocorra a aprovação da solução tecnológica apresentada pela licitante classificada em 1º lugar e haja vista que estabelece o Edital, em seus arts. 20 e 26[12], que a prova de conceito será realizada "a fim de se apurar o atendimento aos requisitos funcionais listados no Termo de Referência", bem como que "Caso o produto/serviços não

[9] https://ctdlondrina.com.br/licitacao/ctd-12. Acesso em 30/10/2023.

10

Nome	Tipo	Tamanho Compact...	Protegido...	Tamanho	Razão	Data de modificação
Caderno de Avaliação - Educação	Microsoft Edge PDF Do...	997 KB	Não	1.197 KB	17%	13/09/2023 14:24
Edital de Pregão 005_2023 PA 01...	Microsoft Edge PDF Do...	505 KB	Não	583 KB	14%	13/09/2023 14:22
Termo de Referência 14 2023_Ed...	Microsoft Edge PDF Do...	586 KB	Não	698 KB	17%	13/09/2023 14:57

11

Nome	Tipo	Tamanho Compact...	Protegido...	Tamanho	Razão	Data de modificação
Edital de Pregão 005_2023 PA 01...	Microsoft Edge PDF Do...	501 KB	Não	579 KB	14%	09/10/2023 16:55
Termo de Referencia 014_2023_E...	Microsoft Edge PDF Do...	27.989 KB	Não	31.022 KB	10%	05/10/2023 11:06

[12] Art. 20. O Pregoeiro solicitará à respectiva proponente, classificada em 1º (primeiro) lugar, a apresentação do produto/serviços para a Prova de Conceito, a fim de se apurar o atendimento aos requisitos funcionais listados no Termo de Referência Nº 014/2023, Anexo I deste Edital de Pregão, em prazo não superior a 05 (cinco) dias úteis.
Parágrafo único. O Pregoeiro e a proponente acordarão e agendarão neste prazo a data para a apresentação do produto/serviços.
(...)
Art. 26. Caso o produto/serviços não atenda as funções e especificações contidas no Termo de Referência Nº 014/2023, Anexo I deste Edital de Pregão, a proponente será **DESCLASSIFICADA**.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

atenda as funções e especificações contidas no Termo de Referência Nº 014/2023, Anexo I deste Edital de Pregão, a proponente será **DESCLASSIFICADA"**.

Ocorre que, consoante citou a representante, a jurisprudência deste Tribunal de Contas considera desarrazoada a exigência de atendimento à integralidade das funcionalidades de *softwares* licitados, nos termos do Acórdão 2224/22 - Tribunal Pleno[13], conforme trecho adiante reproduzido:

> **Aqui, forçoso concordar com a unidade técnica. Embora não existam parâmetros legais ou jurisprudenciais para que se possa definir a razoabilidade de determinados percentuais de atendimento para fins de aprovação numa prova de conceito, a hipótese dos autos (100% dos requisitos relacionados a Performance ou ao Padrão Tecnológico e de Segurança e de 90% dos requisitos específicos por módulo de programas) parece desbordar da razoabilidade, notadamente quando se tem em vista a quantidade de funcionalidades a serem observadas.** (Sem grifos no original)
>
> Compulsando o instrumento convocatório, parece existir alguma proporcionalidade apenas no concernente à avaliação da performance, pois consoante os Itens 3.10.29 e 3.10.37, "foram selecionadas para fins de testes, apenas algumas amostras de funções básicas, relacionadas às principais áreas e rotinas da administração pública, compondo uma amostra mínima". Ou seja, não foram eleitas todas as características requeridas para a solução para fins de aferição de sua performance, mas apenas aquelas mais básicos e cotidianas da Administração. Em assim sendo, para fins de avaliação da performance, no concernente aos parâmetros de consumo máximo de link, foram selecionados

[13] Processo nº: 622698/21. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

> catorze itens, ao que parece para os dois lotes, e no tocante aos parâmetros de tempo máximo de resposta, outros 112, para o Lote I, e 13 para o Lote II.
>
> Diferentemente foram regulados as avaliações de padrão tecnológico e de segurança e dos requisitos específicos por módulo (área) de programas, para os quais, respectivamente, “o proponente e deverá atender 100% (cem por cento) destes requisitos, sob pena de eliminação do certame” (Itens 3.10.40), e “a proponente deverá atender no mínimo 90% (noventa por cento) dos requisitos por módulo enumerado, sob pena de eliminação do certame, obrigando-se a desenvolver e/ou customizar os eventuais requisitos ali não atendidos, até o limite de 10% (dez por cento), adicionando-os nos softwares oferecidos, sem custos adicionais para o município, devendo os mesmos serem adicionados e concluídos até o fim do prazo da implantação”, isso, de todas as especificações e quesitos explicitados entre a fls. 50 e 222 da peça 7, que alberga o instrumento convocatório. Ou seja, são 172 páginas de características a serem observadas na sua quase integralidade, divididas entre as especificações mínimas do padrão tecnológico e de segurança e dos módulos do sistema dos Lote I e II.
>
> Destarte, reconheço a procedência da presente representação no concernente também a essa impropriedade.

Portanto, em consonância com a decisão citada, há indícios de excesso na exigência em questão, potencialmente prejudicial à ampla concorrência. Evidenciada, assim, a plausibilidade das alegações da representante.

Ademais, com a supressão do Caderno de Avaliação, resta ausente um roteiro acerca da prova de conceito, como arguiu a representante. Tampouco se verifica a existência no Edital ou em seus anexos de critérios objetivos para o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

julgamento do atendimento às funcionalidades previstas, de modo que é possível vislumbrar a existência de nova falha no Edital, em potencial ofensa aos princípios do julgamento objetivo, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório[14].

Itens “d” e “e”. Excesso de exigência no atestado de capacidade técnica e indevido impedimento à participação de empresas em recuperação judicial.

No tocante à alegação de excesso de exigência no atestado de capacidade técnica e de indevido impedimento à participação no certame de empresas em recuperação judicial, a entidade representada modificou o instrumento convocatório, suprimindo a exigência antes trazida na parte final do art. 6º, “m”, no sentido de que no atestado de capacidade técnica operacional deveria constar também que “não existe nada que desabone a conduta da proponente na execução dos serviços, assinado pelo representante legal”, como se depreende da leitura do Edital retificado[15], bem como retirou o impedimento à participação no certame de empresas em recuperação judicial, nos termos da nova redação do art. 2º, § 4º, “c”[16], do Edital.

Portanto, em razão do saneamento acima descrito e da consequente perda do objeto quanto às exigências supracitadas, deixo de receber a Representação acerca dos referidos pontos.

Item “f”. Exigência de firma reconhecida em instrumento particular de procuração para fins de credenciamento.

Relativamente à exigência de firma reconhecida no caso de utilização de instrumento particular de procuração conferido a representantes das

[14] Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

[15] “m) Atestado de capacidade técnica operacional, com dados precisos, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, preferencialmente em papel com timbre da empresa que o emitiu, atestando que a empresa proponente prestou ou vem prestando os serviços objeto desta justificativa, comprovando aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com prazo igual ou superior a 12 (doze) meses, assinado pelo representante legal;”

[16] Art. 2º. (...)
§ 4º. Está impedido de participar de qualquer fase desta licitação, a proponente que se enquadre em uma ou mais das situações a seguir:
c) Sob processo de Falência;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

licitantes para fins de credenciamento na licitação, em ofensa ao previsto no art. 3º, I, da Lei nº 13.726/2018[17], informou a representada a retificação do Edital, mediante a inclusão de previsão no § 1º do artigo 3º do instrumento convocatório de que "É dispensável o reconhecimento de firma, caso o interessado, devidamente identificado mediante documento original próprio, assine o material na presença do pregoeiro ou apresenta-lhe os originais e as respectivas cópias, do representante legal da empresa", em consonância com a lei citada.

Destarte, a irregularidade apontada igualmente perdeu seu objeto, motivo pelo qual deixo de receber a Representação quanto ao ponto.

Item "g". Ausência de previsão de índice de atualização financeira na minuta do contrato.

No que diz respeito à alegação de ausência de previsão, na minuta do contrato, de índice de atualização financeira para o caso de atraso nos pagamentos pela Administração, afirmou a representada na peça 14 que a minuta da Ata de Registro de Preços, parte integrante do Edital, estabelece tais critérios em sua cláusula nona, § 3°. Assim, considerou que apontamento da representante não merece acolhimento.

Ocorre que a previsão contida na supracitada cláusula se refere à hipótese de aplicação multa em virtude de mora no pagamento por parte da entidade contratante, nos termos da seguir transcritos:

> CLÁUSULA NONA – DAS PENALIDADES
>
> (...)
>
> § 3º. Havendo atraso de pagamento, pagará a CTD, multa correspondente a 0,1% (um por cento) por dia de atraso, limitada a 10% (dez por cento) do valor em atraso.

[17] Art. 3º Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é dispensada a exigência de:
I - reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

Ou seja, trata-se de hipótese de penalidade, como menciona a própria cláusula, em decorrência do inadimplemento contratual no prazo devido, que possui natureza diversa da atualização monetária.

Entretanto, a Lei nº 13.303/2016[18], em seu art. 69, III, determina a inclusão, nos contratos disciplinados pela referida Lei, de cláusulas que prevejam os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento:

> Art. 69. São cláusulas necessárias nos contratos disciplinados por esta Lei:
>
> (...)
>
> III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

Em que pese a atualização dos pagamentos em atraso seja devida independentemente de previsão contratual, nos termos do Acórdão nº 1270/22 - Tribunal Pleno[19], considerando que não há previsão na minuta do contrato, tampouco na minuta da Ata de Registro de Preços, dos critérios de atualização monetária, o que, em juízo perfunctório, indica irregularidade, e com a finalidade de que evitar incidentes desnecessários, conclui-se que a insurgência da representante quanto ao presente ponto também merece acolhimento.

Em virtude do exposto, entendo presente a **verossimilhança do direito alegado** pela representante no tocante aos itens concernentes à ausência de

[18] Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

[19] "Conforme já mencionado no Despacho n. 1729/21 (peça 9) e no Acórdão STP n. 584/22 (Agravo n. 14695/22, peça 20), a omissão questionada não tem o condão de restringir a competitividade, pois se refere a uma questão própria do contrato, a ser celebrado apenas com a licitante vencedora.
De toda sorte, embora a atualização dos pagamentos atrasados se opere *ope legis*, seja em razão da letra 'c' do inc. XIV do art. 40 da Lei n. 8.666/1993, seja em razão do art. 389 do CC/02, para evitar incidentes desnecessários, convém que o Instrumento Convocatório (ou a Minuta Contratual) defina o índice a ser adotado por ocasião de eventual atraso por parte da Administração."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

informações necessárias ao correto dimensionamento dos custos para a execução do objeto, haja vista a falta de especificação de requisitos para a migração de dados e para a integração de sistemas (item b); ao excesso de exigência na prova de conceito e à ausência de roteiro para a prova de conceito e de previsão de critérios objetivos para a verificação do atendimento dos itens solicitados (item c); e à ausência de previsão de índice de atualização monetária na minuta do contrato/ata de registro de preços, em caso de atraso nos pagamentos por parte da entidade contratante (item g).

Por outro lado, o **perigo da demora** decorre do fato de que, segundo a Edital retificado, a sessão pública de processamento do Pregão Presencial objeto dos autos está designada para as 9 horas do dia 06 de novembro de 2023.

3. Com fulcro nos arts. 282, § 1º, 400, § 1º-A, 401, V, e 403, II e III, do Regimento Interno desta Corte, **merece acolhimento a pretensão cautelar da representante, de modo que determino que a Companhia de Tecnologia e Desenvolvimento S.A. proceda à imediata suspensão do Pregão Presencial nº 005/2023 (Processo Administrativo nº 018/2023), no estado em que se encontra**, sob pena de responsabilização solidária do atual gestor, nos termos do art. 400, § 3º, do Regimento Interno.

4. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno, **ratifique** a decisão cautelar consubstanciada no Despacho nº 1613/23-GCIZL (peça 25), nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno.

Encaminhem-se os autos ao Gabinete da Presidência para comunicação a Companhia de Tecnologia e Desenvolvimento S.A., do Município de Londrina, da ratificação plenária da decisão cautelar, nos termos dos arts. 16, LIV, e 400, § 1º, do Regimento Interno.

Na sequência, remetam-se à Diretoria de Protocolo, para controle do prazo para manifestação acerca da medida cautelar, de que trata o art. 404,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

parágrafo único, do Regimento Interno, e exercício do contraditório, deferido pelo Despacho nº 1613/23-GCIZL

Decorrido o prazo de defesa, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, para manifestações.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I- **Ratificar** a decisão cautelar consubstanciada no Despacho nº 1613/23-GCIZL (peça 25), nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno.

II- Encaminhar os autos ao Gabinete da Presidência para comunicação a Companhia de Tecnologia e Desenvolvimento S.A., do Município de Londrina, da ratificação plenária da decisão cautelar, nos termos dos arts. 16, LIV, e 400, § 1º, do Regimento Interno.

III- Na sequência, remetam-se à Diretoria de Protocolo, para controle do prazo para manifestação acerca da medida cautelar, de que trata o art. 404, parágrafo único, do Regimento Interno, e exercício do contraditório, deferido pelo Despacho nº 1613/23-GCIZL

IV- Decorrido o prazo de defesa, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, para manifestações.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 9 de novembro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.L7F2