TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	743654/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU
INTERESSADO:	ELIANE DAVILLA SAVIO, EVANDRO FERREIRA, FRANCISCO LACERDA BRASILEIRO, MARIO LIOLI PACHECO, MIRIAM ATHIE, MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU, RAFAEL XAVIER DE OLIVEIRA
ADVOGADO / PROCURADOR	JOCIMAR RAMOS MOURA
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3709/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/1993. Apreciação pelo Tribunal Pleno de decisão que concede medida cautelar. Despacho nº 1567/23-GCILB.

Trata-se de *representação da Lei 8.666/1993*, com pedido de medida cautelar, formulada por Miriam Athie, visando à suspensão do Pregão Eletrônico 164/2023 que está sendo realizado pelo Município de Foz do Iguaçu (com abertura da sessão pública designada para 20/11/23), para a contratação, por 24 meses, ao valor estimando de R$ 14.298.000,00 (quatorze milhões, duzentos e noventa e oito mil reais), “de empresa especializada e tecnicamente qualificada, da área de tecnologia da informação, para o fornecimento e a ativação de licença para uso de software (sistema estruturante), aqui denominado ‘Solução de Gestão Pública Municipal Integrada’, o qual deverá ser composto, no mínimo, pelas áreas: 01 Contabilidade Pública; 02 Administração Pública; 03 Arrecadação e Fiscalização; 04 Recursos Humanos; 05 Governo Digital e; 06 Inteligência de Dados; incluindo-se, também, a prestação dos serviços de: Implantação dos Sistemas; Conversão e Migração de Dados; Treinamentos Operacional para Usuários; Assistência e Suporte Técnico ao Usuário; Manutenção Corretiva e Legal; Manutenção Adaptativa /Evolutiva (customização sob demanda); para atendimento as demandas dos órgãos públicos do Município de Foz do Iguaçu”.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.NY37

A representante sintetiza do seguinte modo os vícios constatados no instrumento convocatório:

1. Ausência de informações imprescindíveis à formulação de propostas;
2. Excessividade da Prova de Conceito – POC;
3. Excesso de exigência no atestado de capacidade técnica;
4. Necessidade de ser justificada a requisição prevista no subitem 14.21 do TR;[1]

Além da suspensão cautelar da licitação, a representante requer "b) No mérito, a procedência da presente Representação, determinando que a Administração Municipal de Foz do Iguaçu/PR, querendo prosseguir com a disputa, promova as correções devidas no instrumento convocatório, a fim de harmonizá-lo com a legislação e jurisprudência pátria; c) Como consequência da suspensão, a republicação do instrumento convocatório, com a devolução dos prazos consignados em lei".

Pois bem. No caso, a ***ausência de informações imprescindíveis à formulação de propostas*** diz respeito, primeiramente, à insuficiente especificação de *procedimento de engenharia reversa* implicitamente contido nos itens 12.6.1 e 12.6.3 do termo de referência,[2] notadamente "a indicação do nome do desenvolvedor e do sistema gerenciador de banco de dados utilizado, já que a mera indicação do volume de dados mostra-se insuficiente".

A representante alega, também, que é necessária a concessão de maior prazo para a execução desse serviço.

---

[1] 14.21. A CONTRATADA deverá disponibilizar 04 (quatro) profissionais para atendimento de suporte técnico aos usuários (técnico residente), in-loco não exclusivos, nos assuntos da área 1, 2, 3,4 e 5, durante toda a vigência do contrato, sem qualquer custo adicional à CONTRANTE;

[2] 12.6. DA MIGRAÇÃO DE DADOS (Parte da Implementação):
12.6.1. Deverá compreender a conclusão da alimentação das bases de dados e tabelas para permitir a utilização plena de cada um dos sistemas/módulos. **O trabalho operacional de levantamento dos dados cadastrais que for necessário à implantação efetiva do sistema é de responsabilidade da CONTRATADA**;
(...)
12.6.3. **A responsabilidade pela qualidade e precisão dos serviços de migração das informações é de responsabilidade exclusiva da CONTRATADA**, contribuindo a CONTRATANTE onde seja necessário esclarecimento de dúvidas, atendendo às possibilidades e o conhecimento interno, informação relevante para migração é de que as bases dos entes citados somam atualmente cerca de 3TB de dados;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.NY37

Outra omissão apontada é quanto ao número de pessoas a serem capacitadas, haja vista o contido no item 12.7.4.5.5.2 do termo de referência.[3]

É de se destacar inicialmente, e neste particular não me restringindo ao primeiro tópico da representação, que a representante não demonstrou ter apresentado impugnação ao edital, participado de visita técnica ou solicitado de qualquer outro modo esclarecimentos à Administração. Não se trata de requisito à propositura de representação perante o Tribunal de Contas, mas parece-me evidente que esse fato há de ser ponderado na apreciação do feito, especialmente nos pontos em que suscita não infrações diretas do instrumento convocatório à lei, mas a discussão sobre aspectos técnicos da contratação (como o detalhamento e o tempo para a realização da engenharia reversa ou a definição de quais são as funcionalidades essenciais e os critérios objetivos apropriados para sua avaliação) e outras especificações do serviço (a exemplo do número de pessoas a serem capacitadas e a necessidade ou não de suporte técnico *in loco*). Todas essas informações, em princípio, poderiam ser solicitadas diretamente à Administração municipal e eventualmente debatidas mediante impugnação ao edital.

Dito isso, as informações sobre a engenharia reversa poderiam ser obtidas em visita técnica, prevista no item 15.1 do edital,[4] que inclusive menciona expressamente a disponibilidade de informações sobre o banco de dados utilizado, que é uma das principais alegações da representante.

Sobre o prazo para a execução do serviço, a representação não especifica qual é o tempo fixado pela Administração e qual é aquele que ela considera apropriado, de modo que não há elementos que indiquem irregularidade.

Quanto à necessidade de quantificação das pessoas capacitadas especificamente para o fim de fornecimento de certificados e de material didático,

[3] 12.7.4.5.5.2 Caberá à CONTRATADA o fornecimento de certificado, apostilas e/ou outros materiais didáticos específicos ao treinamento

[4] 15. VISITA TÉCNICA
15.1. Será facultativo a realização de visita técnica, pela LICITANTE, com vistas a conhecer os locais onde serão executados os serviços descritos no objeto deste Termo de Referência, a estrutura física dos locais, bem como obter as informações necessárias para prestação dos serviços (tamanho atual das bases de dados, banco de dados utilizado, entre outros dados que a LICITANTE necessitar para formular sua proposta), e dirimir as dúvidas, a fim de que a LICITANTE possa participar do certame, com a certeza de que atende plenamente todas as necessidades e objetivos do Município na implementação da solução pretendida.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.NY37

não consta da representação que eles devam ser *impressos*, de modo que não se vislumbra qual seria o impacto significativo dessa quantificação para a proposta.

Assim, **não recebo** a representação relativamente a este **primeiro ponto** (ausência de informações imprescindíveis à formulação de propostas).

O apontamento de ***excessividade da Prova de Conceito – POC*** reputa exagerado o percentual previsto no item 27.6.2 do termo de referência,[5] pois a demonstração de funcionalidades da solução deveria se restringir "aos requisitos mínimos, isto é, essenciais ao funcionamento dos sistemas", sob pena de oneração da contratação e de restrição à competitividade. Alega-se que "80% de 1726 representa o número de 1380 funcionalidades, o que se mostra desarrazoado e desproporcional".

Nos termos do edital, a licitante vencedora da fase de lances será desclassificada se, na prova de conceito, deixar de atender a qualquer um dos 33 requisitos obrigatórios previstos na tabela do item 11.1 do termo de referência e, *além disso*, a 80% da mais de uma centena de itens de cada um dos outros módulos previstos na tabela do item 11.3.

Não consta do edital justificativa específica para tais exigências. Assim, entendo que há, a princípio, indício de que elas são, devido à sua extensão, restritivas à competição do certame, podendo levar a contratação que não seja a mais vantajosa. A Administração deve restringir esse tipo de exigência às parcelas que justificadamente sejam as mais relevantes do objeto contratado, conforme a inteligência do artigo 30, § 2º, da Lei 8.666/93.[6]

Nesse aspecto, **recebo a representação quanto ao seu segundo ponto**.

Um segundo apontamento abrangido neste mesmo tópico da representação é a ausência de critérios objetivos na prova de conceito, agravada

---

[5] 27.6. A POC consiste na demonstração de funcionalidades da solução, onde serão avaliados todos os itens constantes da Tabela "3" e 33 módulos da Tabela "R", devendo, **a LICITANTE para a sua aprovação, atender a, no mínimo**:
27.6.1. **A totalidade dos itens da obrigatórios da Tabela 3**.
27.6.2. **No mínimo 80% (oitenta porcento) da totalidade de cada um dos 33 módulos descritos na Tabela R (conforme observação do item 27.7)**.

[6] Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
[...]
§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.NY37

pela possibilidade de a Administração considerar um item *parcialmente* atendido (conforme item 27.6.4 do termo de referência[7]), ao passo que seria mais adequado que houvesse apenas as opções *atendido* ou *não atendido*.

Esse argumento específico não conduz ao recebimento da representação, na medida em que a Tabela R (item 11.3 do termo de referência) contém descrições objetivas das funcionalidades, que a princípio não apresentam margem para julgamento subjetivo e que, ademais, não foram impugnadas de modo específico. Além disso, não vislumbro ilegalidade na previsão de um *parcial atendimento* a um item, já que se trata de uma situação de possível ocorrência prática. Caso não houvesse essa previsão, o licitante poderia se sentir prejudicado em razão de o item ser considerado integralmente não atendido, mesmo tendo sido atendido parcialmente.

Ainda sobre a prova de conceito, alega-se omissão da Administração em informar o número da portaria de designação dos membros da comissão técnica avaliadora (acompanhada da forma de acesso ao documento) ou seus nomes.

Recebo a representação em relação a esse aspecto, já que o edital prevê a constituição da comissão "via ato oficial" do prefeito, mas não indica prazo de sua publicação, a fim de garantir que o licitante tenha ciência do seu conteúdo.

O terceiro grupo de alegações veiculadas na representação corresponde ao ***excesso de exigência no atestado de capacidade técnica***, devido ao teor do item 13.13.1.5 do edital, o qual demanda "Manifestação expressa do CONTRATANTE de que a Proponente 'atendeu satisfatoriamente ao contratado'* ou manifestação do grau de satisfação do cliente (ex: bom, ótimo ou excelente)*, em relação aos serviços prestados. * Não serão considerados os Atestados que contenham ressalvas", extrapolando o estipulado no artigo 30 da Lei 8.666/1993. De acordo com a representante, "A mera inexecução parcial dos serviços não pode embasar desclassificação/inabilitação de licitante, já que a lei estabelece os

[7] 27.6.4. Item parcialmente atendido será considerado não atendido e a implementação total será obrigatória durante a período de implementação (prazo máximo inicialmente de 120 dias), a não implementação acarretará sanções previstas neste termo de referência.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.NY37

impedimentos à participação decorrentes de inexecução contratual, os quais se encontram positivados no art. 87, inc. III e IV da Lei Federal nº 8.666/93 e art. 7º da Lei Federal 10.520/02".

Não recebo a representação neste ponto, haja vista o contido nos artigos 67, inciso II, e 88, § 3º, da Lei 14.133/2021.[8] Eventual ato concreto abusivo por parte dos agentes competentes na apreciação dos documentos de habilitação poderá ser oportunamente objeto de impugnação específica, inclusive perante a própria Administração licitante.

Por fim, a representação sustenta a ***necessidade de ser justificada a requisição prevista no subitem 14.21 do termo de referência***,[9] que exige da contratada a disponibilização de quatro profissionais *in loco* para suporte técnico. Alega que, a justificativa é necessária porque em princípio inexiste motivo para tal previsão, uma vez que o suporte pode ser prestado remotamente e que não há especificação sobre as instalações e condições em que o trabalho será exercido (como a responsabilidade do contratante ou da contratada pelo fornecimento de equipamentos aos trabalhadores).

Não recebo a representação neste ponto, uma vez que a exigência de suporte técnico *in loco* está compreendida na discricionariedade administrativa e que eventuais detalhamentos poderiam ser obtidos junto à Administração pelos procedimentos próprios (a exemplo da visita técnica), conforme exposto anteriormente.

---

[8] Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:
[...]
II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;
[...]
Art. 88. Ao requerer, a qualquer tempo, inscrição no cadastro ou a sua atualização, o interessado fornecerá os elementos necessários exigidos para habilitação previstos nesta Lei.
[...]
§ 3º A atuação do contratado no cumprimento de obrigações assumidas será avaliada pelo contratante, que emitirá documento comprobatório da avaliação realizada, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, o que constará do registro cadastral em que a inscrição for realizada.

[9] 14.21. A CONTRATADA deverá disponibilizar 04 (quatro) profissionais para atendimento de suporte técnico aos usuários (técnico residente), in-loco não exclusivos, nos assuntos da área 1, 2, 3,4 e 5, durante toda a vigência do contrato, sem qualquer custo adicional à CONTRANTE;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.NY37

Diante do exposto e preenchidos os requisitos dos artigos 30[10] e 34[11] da Lei Complementar Estadual 113/2005 e dos artigos 275 e 276, *caput* e §1°[12], do Regimento Interno, **recebo a representação unicamente quanto ao seu seguinte aspecto: *excessividade da Prova de Conceito – POC*, especificamente em razão (a) das exigências previstas nos itens 27.6.1 e 27.6.2 do termo de referência[13] e (b) da ausência de indicação de prazo para a publicação do ato de designação da comissão especial.**

Dado o preenchimento dos requisitos, **concedo, também, a medida cautelar requerida, para suspender a licitação em tela, no estado em que se encontra**, até o julgamento do mérito da representação, com fundamento no inciso IV do § 2º do artigo 53[14] da Lei Complementar Estadual 113/2005, bem como no inciso XII do artigo 32[15] e no §1º do artigo 282[16], ambos do Regimento Interno. A probabilidade do direito está consubstanciada nos indícios de irregularidades acima apreciados. O perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, por sua vez, resta evidenciado no fato de que a licitação segue em andamento e encaminhando-se, portanto, para uma contratação irregular derivada de ilegalidades no instrumento

---

[10] Art. 30. O Tribunal deverá ser comunicado de quaisquer irregularidades ou ilegalidades, de atos e fatos da Administração Pública Direta e Indireta do Estado e de seus Municípios, nos termos constitucionais, através de denúncias e representações.

[11] Art. 34. A denúncia será dirigida ao Presidente do Tribunal, não sendo conhecida denúncia anônima ou insubsistente.
Parágrafo único. O denunciante deverá fornecer identificação e dados de onde poderá ser encontrado.

[12] Art. 275. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades de atos e fatos da administração pública direta, indireta ou fundacional estadual ou municipal.
Art. 276. A denúncia será dirigida ao Presidente do Tribunal, não sendo conhecida denúncia anônima ou insubsistente.
§ 1º O denunciante deverá anexar cópia de documento que comprove a sua legitimidade, fornecer os dados de onde poderá ser encontrado, expor com clareza os fatos e anexar, quando possível, documentação comprobatória.

[13] 27.6. A POC consiste na demonstração de funcionalidades da solução, onde serão avaliados todos os itens constantes da Tabela "3" e 33 módulos da Tabela "R", devendo, a LICITANTE para a sua aprovação, atender a, no mínimo:
27.6.1. A totalidade dos itens da obrigatórios da Tabela 3.
27.6.2. No mínimo 80% (oitenta porcento) da totalidade de cada um dos 33 módulos descritos na Tabela R (conforme observação do item 27.7).

[14] Art. 53. O Tribunal poderá solicitar incidentalmente e motivadamente, aos órgãos e Poderes competentes a aplicação de medidas cautelares definidas em lei, ou determinar aquelas previstas no Regimento Interno, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação, nos termos do Código de Processo Civil.
[...]
§ 2º As medidas cautelares referidas no caput são as seguintes:
[...]
IV – outras medidas inominadas de caráter urgente.

15 Art. 32. Como Relator, compete ao Conselheiro:
[...]
XII - exercer o juízo de admissibilidade, presidir a instrução, relatar e adotar as medidas necessárias, inclusive de natureza cautelar, nos processos de denúncia e representação, bem como na hipótese do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e nas comunicações originárias da Ouvidoria; (Incluído pela Resolução nº 58/2016)

[16] Art. 282. A representação prevista na Lei n° 8.666/1993 será autuada, distribuída e encaminhada ao Conselheiro Relator, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, nos termos do art. 125, IV, da Lei Complementar n° 113/2005. (Redação dada pela Resolução n° 58/2016)
§ 1º Caso comporte decisão cautelar a mesma será proferida com urgência pelo Conselheiro Relator, produzindo efeitos imediatamente, sendo submetida à deliberação do Plenário na sessão subsequente, independentemente de inclusão em pauta. (Redação dada pela Resolução n° 58/2016)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.NY37

convocatório, estando designada para 20/11/2023 a abertura da sessão pública do pregão.

Intime-se o Município de Foz do Iguaçu, na pessoa de seu representante legal, pelas vias mais céleres disponíveis, **para que cumpra imediatamente a presente ordem cautelar**, sob pena de responsabilização.

Advirto que o descumprimento da ordem cautelar de suspensão do certame pode acarretar a aplicação, aos responsáveis, das sanções previstas na Lei Complementar Estadual 113/2005.

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

Homologar o Despacho nº 1567/23 (peça 7) do gabinete do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

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.

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

Plenário Virtual, 23 de novembro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

IVAN LELIS BONILHA
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.NY37