



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 388001/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
INTERESSADO: CESAR AUGUSTO NEVES LUIZ, SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE, TDSA COMERCIO DE SOFTWARE LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR: CHANDLER BRETANHA ANDRADE
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 650/23 - Tribunal Pleno

Representação. Lei n. 8.666/1993. Pregão Eletrônico. Serviços técnicos contínuos de tecnologia da informação. Edital com trechos extraídos do site de determinada licitante. Suposto prejuízo à isonomia, à impessoalidade, à moralidade, à igualdade e à probidade administrativa. Privilégio ou favorecimento não configurado. Concorrência efetiva entre os licitantes. Exequibilidade do orçamento: irrelevância. Proposta vencedora: presunção de exequibilidade preservada. Improcedência.

1. Trata-se de Representação da Lei n. 8.666/1993, com pedido de suspensão cautelar do certame, proposta por TDSA COMÉRCIO DE SOFTWARE LTDA, em face da SECRETARIA DA SAÚDE DO PARANÁ, relativamente ao Pregão Eletrônico n. 440/20022 (protocolo n. 18.343.817-4), que tem por objeto a contratação de empresa para a *“prestação de serviços técnicos contínuos de tecnologia da informação para implantação, suporte técnico, manutenção corretiva, adaptativa, evolutiva, e expansão de unidades para a utilização de um Sistema Web Integrado para Gestão dos processos de Ciclo do Sangue para uso no Hemocentro Coordenador do Paraná e Hemorrede Estadual”*, pelo valor máximo estimado de R\$ 2.586.461,33 (dois milhões, quinhentos e oitenta e seis mil, quatrocentos e sessenta e um reais e trinta e três centavos).

Ponderando que o Pregão Eletrônico seria realizado às 09h do dia 22/07/2022, a representante aduz ter se habilitado para prestar os serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pretendidos, que desde 2015 seriam prestados pela empresa SBS Sistemas e Administração Ltda.

Segundo a representante, o Edital possuiria *“problemas graves, que indicam possível privilégio e favorecimento”* à atual prestadora. A justificar essa afirmação, aduz que o Edital possui trechos extraídos do site da SBS, porquanto *“linkados”* a ele.

Os trechos do Edital que a representante aduz estarem “linkados” ao site da atual prestadora dos serviços (SBS) são os seguintes, todos do Apêndice I do Instrumento Convocatório:

1. Especificações Técnicas: (...)

- item 1.3 Da Propriedade do Sistema (peça 6, p. 34);
- item 1.4 Unidades da Hemorrede que serão Implantadas (peça 6, p. 35);
- item 1.7 Dos Requisitos Tecnológicos: (...) Para a hospedagem do software na CELEPAR, o sistema deverá permitir... (peça 6, p. 38/39);

2. Da Forma de Operacionar os Serviços: (...)

2.3 ITEM 3 do Objeto, Suporte técnico e manutenção corretiva, adaptativa e evolutiva:

2.3.1 Serviços de manutenção corretiva:

- 2.3.1.1 Definição do serviço (peça 6, p. 57);
- 2.3.1.2 Especificação do Serviço (peça 6, p. 57);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mencionou que já havia identificado essa ligação (com o conteúdo do site da SBS) no Edital anterior do mesmo certame, que teria sido cancelado de ofício pela Secretaria.

Asseverou que sua afirmação é factível porque o traslado de textos copiados da internet preserva a referência à origem, notadamente quando não é explicitamente excluída.

Alegou que “*todos os critérios que instruem o Edital*” questionado “*foram extraídos do site*” da SBS (que seria concorrente no certame), indicando que tal empresa deteria informações privilegiadas sobre o Pregão.

Fazendo um comparativo com o certame anterior, sustentou que o atual (peça 3, p. 8, in fine):

...acresce serviços não prestados pela referida empresa, o que torna a correlação entre os termos do edital e o link do seu sítio oficial ainda mais estranho!

Vale gizar, que a referida empresa oferece, justamente, serviços de CONSULTORIA na área dos serviços que se visa contratação!

Afirmou que, embora tenha impugnado o instrumento convocatório e sua insurgência tenha sido rejeitada, a resposta da Comissão de Licitação “*não encontra qualquer lógica ou fundamentação satisfatória a esclarecer a vinculação do texto do edital com site da empresa SBS*” (peça 3, p. 10). Isso porque, segundo a representante, a conversão de textos em “PDF” não provoca ligações aleatórias a “links” de internet.

Além disso, tomando por base a proposta de outras licitantes, argumentou que a SBS apresentou ao Hemepar uma proposta de orçamento com preço inexecutável, o que traduziria outro indicativo de direcionamento e favorecimento àquela empresa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No mais, a representante sustentou que, além de prejudicar a isonomia, a vinculação do Edital ao site da SBS viola a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a igualdade e a probidade administrativa.

Ao final, pediu a suspensão cautelar do certame e, no mérito, a readequação do Edital.

Pelo Despacho n. 773/22 (peça 18), foi determinada a intimação da Secretaria de Estado de Saúde para manifestação preliminar e juntada de documentos.

Intimada, ela apresentou os esclarecimentos prestados pelo Leiloeiro e pela Comissão de licitação, bem como pelo Centro de Hematologia e Hemoterapia do Paraná - Hemepar (peças 21/24).

Relativamente ao conteúdo do Edital “*linkado*” com o site da empresa SBS, o Leiloeiro e a Comissão de Licitação mencionaram (peça 23) que o equívoco já havia sido identificado no Instrumento Convocatório anterior, o qual foi cancelado e sucedido por um novo (que é justamente o questionado nesta Representação).

A esse respeito, afirmaram que após a exclusão dos “*hyperlinks*” na versão anterior, o editor de textos gerou novos “*hyperlinks*” em outras partes da atual versão do Edital.

Reiterando a resposta dada à Impugnação ao Edital formulada pela Representante, sustentaram que, por um problema de configuração (quando diferentes versões de editor de texto são usadas na edição do documento), algumas partes do Instrumento Convocatório estão destacadas em azul, como se fossem “*hiperlinks*”. Destacam que, ao clicar nesse “*link*”, haveria um redirecionamento automático para a página “<https://www.sbs.srv.br/sischa/>”.

Além disso, mencionaram que “*Para retirar esse ‘erro de formatação’ precisa clicar em cima do texto em azul e desabilitar o hiperlink.*”

Quanto à competitividade e publicidade do certame, sustentaram que “*em momento algum houve por parte desta Comissão Permanente de Licitação*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a divulgação de informações privilegiadas”, tanto que 04¹ (quatro) empresas participaram do certame, “sendo obtidas 3 (três) propostas válidas e 1 proposta desistida”, num total de 06 (seis) lances.

Por sua vez, o Hemepar ponderou que todo o processo que deu início e instrução à licitação consta do e-protocolo n. 18.343.817-4, tanto que a questão dos “hiperlinks” já havia sido justificada no procedimento antes mesmo da insurgência da representante.

Aduziu que tanto não houve direcionamento que “todos os registros dos termos de referência anteriores, inclusive o e-mail solicitando os cuidados em relação aos hiperlinks” e a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado estariam disponíveis no respectivo procedimento.

Consignou que, ao clicar no questionado “hiperlink”, “verificamos a inexistência de qualquer página que indique algum teor que poderia ser utilizado no termo de referência ou edital”, sendo desconhecido o fato gerador dos “hiperlinks”.

A título de exemplo, mencionou que o subitem 6.1.1 do Instrumento Convocatório possui um “hiperlink” ao e-mail institucional de um servidor da PGE/PR, não havendo nos autos qualquer menção, manifestação ou movimentação realizada por ele que justificasse tal ligação.

Defendeu que “todos os requisitos formulados para a elaboração das condições técnicas a serem exigidas das eventuais empresas interessados foram instruídos e submetidos apenas às áreas internas do Hemepar”, “não havendo interferência externa”.

Sustentou que o Memo n. 11, de março de 2021, permitiria que os técnicos diretamente envolvidos no ciclo de sangue apresentassem sugestões de melhorias, ajustes e aprimoramentos nos processos de trabalho (inclusive para complementação de informações), o que desconstituiria a alegação da Representante de que foram acrescidos “serviços não prestados pela referida empresa, o que torna a correlação entre os termos do Edital e o link do seu sítio oficial ainda mais estranho”.

¹ THS Tecnologia Informação e Comunicação Ltda; SBS Sistemas e Administração S.S. Ltda; TDSA Comércio de Software Ltda ME; e outro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à alegação de que a SBS apresentou um orçamento com preço inexecutável, o Hemepar ponderou que o argumento da representante não faz sentido, tanto que ela mesma apresentou um orçamento de R\$ 5.142.000,00 e finalizou o pregão com uma proposta de R\$ 1.828.000,00, totalizando mais de 64% de abatimento.

Em complemento, mencionou que a insurgência tanto não faz sentido que a diferença entre a proposta final da representante (R\$ 1.828.000,00) e a da vencedora (R\$ 1.645.200,00) é de apenas R\$ 182.800,00 (ou 7% do valor máximo estimado para o certame).

Ausente a verossimilhança do direito alegado, a medida cautelar foi indeferida (Despacho n. 827/22, peça 25). Na mesma ocasião, a Representação foi recebida para processamento, sendo determinada a citação da representada (Secretaria de Estado da Saúde).

Embora regularmente citada, ela deixou transcorrer o prazo regimental sem apresentar resposta (certidão de decurso de prazo - peça 30).

Em Instrução conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Estadual opinou pela improcedência desta Representação (Instrução CGE n. 924/22, peça 34), sendo acompanhada pela 3ª Inspeção de Controle Externo (Instrução 3ICE n. 04/23, peça 35) e pelo Ministério Público de Contas (Parecer 7PC n. 33/23, peça 36).

É o relatório.

2. De fato, a insurgência da representante não prospera.

2.1. Favorecimento à empresa SBS:

Ainda que o Instrumento Convocatório possua “*hiperlinks*” com uma página de internet da empresa SBS, atual prestadora dos serviços, isso não significa, necessariamente, que ela possuía informações privilegiadas sobre o Pregão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como bem se sabe, a realização de licitações públicas e a edição de seus atos não traduz um expediente simples, demandando consultas nas mais diversas fontes.

Não é de se estranhar, portanto, que os agentes envolvidos nesse mister realizem consultas em *sites* governamentais e não governamentais, notadamente quando o objeto licitado não seja tão usual.

Obviamente, esse trabalho compositivo não pode implicar o favorecimento de quem quer que seja, especialmente de eventuais participantes no certame.

No caso presente, ainda que não se possa afirmar que as ligações do Instrumento Convocatório com o *site* da empresa SBS tenha sido proposital, os elementos atualmente disponíveis nos autos sugerem, diferentemente do que cogita a representante, que a empresa SBS não foi favorecida.

Corroborando esse raciocínio, vale recordar que 04² (quatro) empresas participaram do certame, *“sendo obtidas 3 (três) propostas válidas e 1 proposta desistida”*, num total de 06 (seis) lances.

Da mesma forma, a insinuação de que a ampliação do objeto licitado indicaria um favorecimento à empresa SBS também não restou minimamente demonstrada.

Com efeito, a existência de um contrato anterior não vincula o objeto da contratação subsequente. Na verdade, a dinâmica das necessidades da sociedade, da realidade do mercado e das atribuições da administração sugere que, não raras vezes, o objeto licitado não será necessariamente o mesmo (notadamente quando se trata de serviços de tecnologia da informação, sujeitos a evoluções diárias).

A esse respeito, convém reiterar o esclarecimento prestado na defesa prévia, no sentido de que o Memo n. 11, de março de 2021, permitiria que os técnicos diretamente envolvidos no ciclo de sangue apresentassem sugestões de

² THS Tecnologia Informação e Comunicação Ltda; SBS Sistemas e Administração S.S. Ltda; TDSA Comércio de Software Ltda ME; e outro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

melhorias, ajustes e aprimoramentos nos processos de trabalho (inclusive para complementação de informações).

Ratificando esse raciocínio, a CGE entendeu que *“não assiste razão à Representante em sua alegação de um suposto favorecimento, uma vez que após a constatação desses hiperlinks, teriam sido adotadas as medidas para sua correção”* (peça 34, p. 9).

No mesmo sentido, a 3ª Inspetoria assim se pronunciou (peça 35, p. 3):

Como bem ponderado pela CGE (...), a existência de “hiperlinks” mostra-se “irrelevante para a lisura do certame”, uma vez que “isso ocorre por um problema de desconfiguração quanto utilizados versões diferentes de editor de texto” e porque a página referida não indica “algum teor que poderia ser utilizado”, sequer existindo.

O próprio Representante afirma que no “texto anterior, havia muito mais fragmentos textuais ‘linkados’ com o site da empresa SBS” a demonstrar que o órgão procurou corrigir as falhas existentes, não estando a agir com dolo ou intenção de fraudar, o que corrobora a assertiva de que na “nova edição PE440/2022/D, o editor de textos gerou novos hyperlinks, em outras partes do edital”, a confirmar que o problema é técnico.

Logo, este fato, por si só, não tem o condão de indicar a obtenção de informações privilegiadas por parte da licitante SBS – Sistemas e Administração Ltda., na medida em que se apresenta, isoladamente, como um mero erro material. Ademais, não há qualquer outra prova produzida até o momento que, somada a este fato, leve a conclusão diversa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Corroborando essa conclusão, o Ministério Público de Contas pontuou que *“a presença dos hiperlinks, por si só, é incapaz de comprovar suposto direcionamento a uma das licitantes, visto que antes mesmo da apresentação desta insurgência a Administração já havia adotado medida com o fim de corrigir a falha. Além do mais, a existência de propostas válidas apresentadas por outras três empresas confirma o fato de que foram disponibilizadas condições de participação aos demais concorrentes”* (peça 36, p. 3).

Logo, eventual ampliação do objeto licitado e as ligações do Instrumento Convocatório com o *site* da empresa SBS não traduzem, necessariamente, um favorecimento à citada empresa, sendo improcedente a representação nesse particular.

2.2. Orçamento Inexequível:

O argumento de que o orçamento apresentado pela empresa SBS seria inexequível também não comporta guarida.

Na verdade, o instituto da exequibilidade é aplicável à proposta vencedora do certame, vale dizer, àquela que servirá de base para a remuneração da contratada pela execução dos serviços.

Eventual vício nos orçamentos permitiria, por exemplo, o questionamento do valor máximo estimado para o certame.

No caso presente, a representante sequer sopesou os reflexos do aludido orçamento no valor máximo estimado para o certame, o que bastaria para afastar sua pretensão.

Isso não bastasse, vale destacar a informação prestada em sede de defesa prévia de que a diferença entre a proposta final da representante (R\$ 1.828.000,00) e a da vencedora (R\$ 1.645.200,00) é de apenas R\$ 182.800,00 (ou 7% do valor máximo estimado para o certame).

Em outras palavras, a modesta diferença entre a proposta da própria representante e a vencedora ratifica a presunção de exequibilidade da proposta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vencedora, o que, em última análise, superaria eventual dúvida sobre o questionado orçamento.

A 3ª Inspeção chegou à mesma conclusão, pelos seguintes argumentos (peça 35, p. 4):

Primeiro, porque o órgão demonstrou que realização cotações de preços com 3 (três) fornecedores, dando cumprimento ao art. 16, § 3º, do Decreto Estadual nº 8.943/2018; segundo, porque o estudo de mercado foi verificado, ainda que sob aspecto formal, pela PGE/PR; terceiro, porque o instituto da exequibilidade é aplicável à proposta vencedora e não à fase de estimativas de preços, quando preços díspares, por disposição legal, devem ser desconsiderados; e quarto, porque a “diferença entre a proposta final da Representante (R\$ 1.828.000,00) e a da Vencedora (R\$ 1.645.200,00) é de apenas R\$ 182.800,00 (ou 7% do valor máximo estimado para o certame)”.

Nesse quesito, portanto, a insurgência também não procede.

3. Em face do exposto, acompanhando o posicionamento uniforme das Unidades Técnicas e do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno julgue **improcedente** o objeto desta Representação da Lei n. 8.666/1993, proposta por TDSA COMÉRCIO DE SOFTWARE LTDA, em face da SECRETARIA DA SAÚDE DO PARANÁ, relativamente ao Pregão Eletrônico n. 440/20022 (protocolo n. 18.343.817-4).

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, com fulcro nos arts. 168, VII, e 398, § 3.º, ambos do Regimento Interno deste Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 - Julgar **improcedente** o objeto desta Representação da Lei n. 8.666/1993, proposta por TDSA COMÉRCIO DE SOFTWARE LTDA, em face da SECRETARIA DA SAÚDE DO PARANÁ, relativamente ao Pregão Eletrônico n. 440/20022 (protocolo n. 18.343.817-4), acompanhando o posicionamento uniforme das Unidades Técnicas e do Ministério Público de Contas;

II - após o trânsito em julgado, encaminhar à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, com fulcro nos arts. 168, VII, e 398, § 3.º, ambos do Regimento Interno deste Tribunal.

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, 30 de março de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 5.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente