



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 563460/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
INTERESSADO: GOVERNANÇABRASIL SA TECNOLOGIA E GESTAO EM
SERVICOS, LAURINDO SPEROTTO, MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
ADVOGADO /
PROCURADOR JACINTO GOMES DAS NEVES, RICARDO SILVA DAS NEVES
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 678/24 - Tribunal Pleno

Representação. Lei n. 8.666/1993. Pregão Eletrônico. Sistema de Gestão Pública. Insurgência quanto aos seguintes pontos: cotação de preços; eleição de solução em 'cloud'; prova de conceito; e qualificação técnica (relevância, valor significativo e serviços iguais ao objeto licitado). Regularidade. Improcedência.

1. Trata-se de Representação da Lei n. 8.666/93, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Governançabrasil S/A Tecnologia e Gestão em Serviços, em face do Edital Pregão Eletrônico n. 64/2023, do Município de Céu Azul, cujo objeto visa a *“contratação de sistemas de gestão pública, softwares em ambiente de plataforma web que operem de forma integrada, com licença mensal, implantação e migração de dados, treinamento, suporte técnico/manutenção e provimento de datacenter, para os aplicativos e funcionalidade descritas no termo de referência. Trata-se de licitação de forma integrada entre o executivo e legislativo do Município de Céu Azul, conforme termo de Convênio nº 001/2021”*, com o valor anual estimado de R\$ 488.075,37, com possibilidade de prorrogação por até 04 (quatro) anos.

A representante alega, em síntese, que o edital estaria maculado por diversas irregularidades, a saber:

Primeiro, que o certame seria uma repetição do Pregão Eletrônico n. 75/2022 (doc. 08), lançado pelo mesmo Município em 2022 e que foi objeto da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Representação autuada neste Tribunal sob n. 372407/22, cujo Pregão teria sido anulado pela Administração.

A esse respeito, sustenta que o Termo de Referência que integra o Edital em apreço possui especificações idênticas às utilizadas em procedimentos licitatórios vencidos sempre por uma única empresa, em especial o item 5.2.2 do Anexo 01, que exige que o software seja “*projetado e desenvolvido para rodar nativamente em ambiente Web*”, o que não define a finalidade do sistema, mas como ele foi fabricado, inserindo, assim, característica restritiva quanto ao processo de fabricação do sistema, e não quanto à finalidade por ele atendida.

“5.2. CARACTERÍSTICAS GERAIS DA APLICAÇÃO:

(...)

5.2.2. SER PROJETADO E DESENVOLVIDO PARA RODAR NATIVAMENTE EM AMBIENTE WEB, isto é que contenha as seguintes características básicas:”

Em segundo lugar, alega que o edital estabelece especificações técnicas dispensáveis, mas peculiares a uma única solução tecnológica existente no mercado (*Software Nativamente em Web*), e ao mesmo tempo condiciona a classificação dos licitantes, no item 4.10.17 do Anexo 01, ao atendimento de todos (100%) os requisitos de *performance* e *padrão tecnológico e de segurança*, restringindo a competição, pois não permitiria a oferta de outro produto senão o comercializado por uma empresa específica:

“4.10.17. Caso a solução ofertada não atenda 100% dos requisitos relacionados a Performance, ou ao Padrão Tecnológico e de Segurança, não se passará a etapa de Avaliação dos Requisitos Específicos por módulos de Programas, **sendo automaticamente desclassificada**, por princípio de economicidade, celeridade e utilidade do procedimento.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A propósito da impropriedade dessa exigência, destacou o parecer emitido pela Diretoria de Tecnologia da Informação (Informação nº 165/22) na aludida Representação, que já teria rechaçado a exigência.

“(...) O item d também possui exigências que não garantem exclusivamente os benefícios apontados pelo Município. Aplicações desktop (com cliente instalado na máquina do usuário) ou aplicações emuladas em navegador PODEM SER TÃO EFICIENTES E SEGURAS QUANTO AQUELAS ACESSADAS NATIVAMENTE VIA NAVEGADOR.

Em sua defesa o município justifica o requisito citando a possível incompatibilidade de plugins ou emuladores com sistemas operacionais de código aberto, por exemplo. SOMENTE ESSA JUSTIFICATIVA NÃO É SUFICIENTE, pois esse risco é mitigável inserindo no edital previsão de que, caso o software necessite de plugins ou emuladores para execução, estes devem ser compatíveis com os Sistemas Operacionais (SO) que o Município entender necessário, sempre justificando a escolha desses SOs, uma vez que não seria razoável prever a compatibilidade com SOs que não fazem parte do parque tecnológico do Ente Público.

(...)

Outros fornecedores mundialmente reconhecidos também fornecem seus serviços em nuvem com diversas interfaces de acesso, incluindo aplicativos para desktop, como Telegram e Microsoft Teams, por exemplo. Não parece coerente pensar que fornecedores desse calibre arriscariam sua reputação utilizando interfaces desktop caso essa forma de acesso estivesse em desuso ou defasada. Dessa maneira, salvo entendimentos divergentes, os quais respeito dentro da autonomia de pensamento dos profissionais da área, PENSO QUE SÃO FRÁGEIS OS ARGUMENTOS QUE QUALIFICAM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

APLICAÇÕES DESKTOP COMO PROBLEMÁTICAS, DEFASADAS OU INSEGURAS.

NÃO HÁ COMO DAR GUARIDA, PORTANTO, AO ARGUMENTO APRESENTADO PELO MUNICÍPIO (PEÇA 39, PÁGINA 6) DE QUE TECNOLOGIAS NATIVAMENTE WEB SÃO AS MELHORES DISPONÍVEIS NO MERCADO.”
(Destaques da representante)

Em complementação, sustentou que, além da exigência de que o sistema tenha sido desenvolvido em linguagem nativa para WEB, seria ainda mais incompreensível a proibição do uso das aplicações tradicionais trazida pelo item 5.2, “d” e “e”, e item 5.2.5, já que eliminaria todas as demais soluções existentes e comercializadas no mercado, a saber:

“5.2. CARACTERÍSTICAS GERAIS DA APLICAÇÃO:

(...)

d) FICA VEDADO O USO DE APLICAÇÕES TRADICIONAIS, desktop cliente-servidor (2 camadas) emuladas para serem executadas através de navegador ou por outros meios como área de trabalho remota, cujo protocolo RDP é inseguro;

e) Desenvolvido em linguagem nativa para Web (por exemplo: Java, PHP, C# ou outra que permita operação via Internet);”

5.2.5. Por questão de usabilidade, performance, segurança da informação e integridade, para operação do sistema **não será permitida a utilização de nenhum recurso tecnológico como runtimes e plugins**, exceto em casos onde houver necessidade de sistema intermediário para acesso a outros dispositivos (como leitor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

biométrico, impressoras, leitor de e-CPF/e- CNPJ) ou integração com aplicativos da estação cliente (como Microsoft Office, exibição de documentos PDF). Nesses casos, porém, **não é permitida a integração através de aplicações que utilizem o recurso NPAPI dos navegadores como Applets Java, por questão de segurança da informação e integridade dos sistemas.**

Destacou, ainda, que a proibição das aplicações tradicionais e do uso de *runtimes*, ou seja, das formas mais usadas no mercado nacional, foi definida no edital sem qualquer estudo técnico, por serem supostamente inseguras, apesar de mais de 8.000 entes municipais, dentre prefeituras, câmaras e fundações as utilizarem sem quaisquer problemas, inclusive as maiores cidades e as capitais do país.

Em suma, alega que não se trataria de uma escolha “discrecionária” por determinada característica, mas, sim, do direcionamento a uma única solução e com base em requisitos de sua fabricação (como foi projetado), que não alteram a finalidade do que é pretendido, condicionando-se a classificação dos licitantes ao atendimento a 100% desses requisitos técnicos (Performance e Padrão Tecnológico e de Segurança), restringindo a competitividade ao afastar competidores que não atendam a apenas uma das dezenas das exigências do Anexo 01 do edital.

Em terceiro lugar, a representante ainda alega que o item 2.5.1 do edital estaria impondo a apresentação de atestados técnicos acerca de “*serviços de migração de dados e implantação*”, que corresponderiam à parcela de menor relevância e valor do objeto, em manifesta afronta ao § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93:

“2.5. Documentos relativos à qualificação técnica

2.5.1 – Atestado de capacidade técnica operacional (em nome da empresa licitante), emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado com identificação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do emitente para possível contato da Administração, que comprove a execução de serviços semelhantes ou igual ao objeto desta Licitação, **abrangendo os serviços de maior relevância, compreendendo pelo menos:**

a) **Serviços de migração de dados e implantação de sistema;**

b) **Provimento de datacenter em nuvem;**

c) **Fornecimento de sistemas compreendendo pelo menos aos seguintes: Tributação, Licitação, Contabilidade, Recursos Humanos, Transparência, Nota fiscal eletrônica;**

2.5.1.1 – Justifica-se a exigência dos itens acima por se tratar de serviços de maior complexidade e relevância vinculados ao objeto da licitação, assim a partir dos atestados é possível aferir a capacidade de migração e implantação de dados, a capacidade de provimento de datacenter em nuvem, bem como aferir a capacidade de fornecimento dos sistemas de maior relevância e complexidade entre os do objeto da licitação;”

Destacou que no Anexo 01, item 2.1.1 (página 16) na planilha de serviços e sistemas para o Executivo Municipal o custo dos serviços de migração de dados e implantação é simplesmente o de menor valor total dentre os seis itens licitados, deixando evidenciado não deter valor significativo do objeto licitado, de modo que tais parcelas não se enquadram no disposto em lei para caracterizar parcela relevante, fato que, inclusive, teria sido reconhecido pela própria Administração em sua resposta à impugnação. *Verbis:*

“Nesses termos, e conforme justificado no edital, APESAR DO ITEM MIGRAÇÃO DE DADOS E IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA NÃO SEJA O ITEM DE MAIOR



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VALOR, a comprovação da capacidade técnica se torna essencial para a execução do contrato, por tratar de extrema relevância.”

No mais, trouxe jurisprudência acerca de casos semelhantes julgados no âmbito de diversos Tribunais de Contas.

Ao final, requereu a suspensão cautelar *do Pregão Eletrônico ou de eventual contratação dele decorrente* e, no mérito, a anulação do certame e demais atos dele decorrentes.

Oportunizada a manifestação preliminar ao Município (Despacho GCIZL n. 1215/23, peça 17), ele apresentou razões de defesa e documentos (peças 21/27). Em síntese, defendeu a regularidade do ato.

Na sequência, uma vez não configurada a plausibilidade do direito, o pedido de suspensão cautelar foi indeferido. Independentemente disso, a Representação foi recebida para processamento, sendo determinada a citação do Município de Céu Azul e de seu respectivo atual gestor (Despacho GCIZL n. 1285/23, peça 28).

Citados (peças 32/33), os representados apresentaram razões de defesa e documentos (peças 34/46).

Na sequência, a representante acostou aos autos notícias jornalísticas sobre algumas operações policiais (peças 47/53).

Pela Instrução n. 5585/23 (peça 54), a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) opinou pela procedência desta representação, sugerindo a anulação do certame e a aplicação de multa administrativa ao gestor, sendo acompanhada pelo Ministério Público de Contas (Parecer n. 1139/23 – 4PC, peça 55).

Por fim, o Município representado apresentou suas alegações finais, via memoriais (peças 56/57).

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. A insurgência da representante não merece prosperar.

2.1. Cotação De Preços:

Segundo a Representante, *“o ente público não apresenta orçamentos cotados previamente”, “limitando-se” “a comparar valores de contratos de outras entidades municipais, as quais, contudo, ou se referem a ajuste firmados com a empresa indicada ou então contratos onde constam objetos que não atendem às características impostas no ato convocatório e que caso ofertados seriam eliminados”* (peça 3, p. 3).

A esse respeito, o Município evidenciou que, na fase interna, a orçamentação valeu-se dos valores do Contrato nº 57/2019 – Aditivo 5 – empresa Governança Brasil, cotação da empresa IPM, Contrato nº 38/2021 – Aditivo 2 – empresa Lais Cristina, TP 7/2022 de Foz do Jordão – empresa Equiplano Sistemas LTDA, Contrato nº 172/2023 de Nova Prata do Iguaçu – empresa IPM Sistemas LTDA, Pregão 7/2023 de Antonina – empresa Publitech Softwares LTDA, Contrato nº 025/2023 de Matelândia/PR – empresa Elotech Gestão Pública LTDA e os preços já referenciados no Pregão 75/2022 que na época considerou como base dos valores contratos de outros municípios, além de cotações de duas empresas da área.

Quanto à cotação de preços, portanto, diante da inexistência de elementos que coloquem em xeque as providências tomadas pelo ente licitante, tampouco o resultado por ele obtido, a representação não prospera.

2.2. Repetição de Condições já Questionadas neste Tribunal:

Em linhas gerais, a Representante sustenta que, no certame em apreço, o Município reitera especificações técnicas constantes de um certame anterior (Pregão Eletrônico n. 075/2022), as quais já haviam sido questionadas perante este Tribunal (Representação n. 372407/22).

A esse respeito, como a Representação em questão foi encerrada sem enfrentamento do mérito (Acórdão STP n. 435/23) e o Município elaborou um Estudo Técnico Preliminar (peça 23, p. 172 e ss.) para justificar a manutenção das cláusulas anteriormente questionadas, não há qualquer impropriedade na simples



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

repetição de condições já questionadas (sem prejuízo, evidentemente, da análise meritória das novas justificativas, adiante realizada).

Nesse quesito, portanto, a representação também não procede.

2.3. Software em Ambiente Web:

Segundo a Representante, o item 5.2.2 do Anexo 01 do Instrumento Convocatório exige que o software seja “*projetado e desenvolvido para rodar nativamente em ambiente Web*”, o que não definiria a finalidade do sistema, mas como ele foi fabricado, traduzindo uma restrição quanto ao processo de fabricação do sistema e não quanto à finalidade por ele atendida.

Eis o teor do item em questão:

“5.2. CARACTERÍSTICAS GERAIS DA
APLICAÇÃO:

(...)

5.2.2. SER PROJETADO E DESENVOLVIDO
PARA RODAR NATIVAMENTE EM AMBIENTE WEB, isto é
que contenha as seguintes características básicas:”

Para justificar sua insurgência, a representante reproduz as considerações feitas pela Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) na Representação anterior (processo n. 372407/22).

Basicamente, a DTI defendeu que seria impróprio concluir que “*tecnologias nativamente web são as melhores disponíveis no mercado*”. Além disso, mencionou que o item questionado “*elimina qualquer solução que seja desenvolvida com interface desktop nas principais tecnologias do mercado*” (peça 3, p. 5).

A esse respeito, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) elaborado pelo ente licitante (peça 23, p. 172 e ss.) procurou justificar a manutenção do item.

Inicialmente, ponderou ser prudente que a Administração transfira para empresas especializadas custos com data centers, servidores, firewalls,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nobreaks, geradores e demais hardwares e softwares necessários para suprir e gerenciar a tecnologia.

A título de exemplo, mencionou que a adoção de soluções em “cloud” propicia vantagens como (peça 23, p. 181/182):

1) *Desoneração com Hardware e Software/Aplicativos e Sistemas Operacionais para Servidores: desoneração do orçamento com a manutenção e aquisição de hardware, como servidores locais de bancos de dados, servidores de aplicativos, servidores de firewall, servidores de sistemas básicos e estruturas redundantes de segurança, Sistemas Operacionais e Aplicativos para estes servidores; Estruturas essas com vida útil muitas vezes inferiores a 5 (cinco) anos mas imprescindíveis para a operação de sistemas e programas baseados em arquitetura desktop;*

2) *Desoneração do Infraestrutura e Custos de Manutenção: desoneração do orçamento com a cara infraestrutura local de CPD's e sua manutenção, como salas protegidas contra acesso não autorizado (cofres), com sistemas de prevenção e combate a incêndio, com sistemas de refrigeração e controle da umidade do ar, isolamento magnético, custos com energia elétrica, entre outros;*

3) *Compatibilidade: Possibilidade de uso dos programas nos principais sistemas operacionais existentes no mercado (Linux, Windows, Mac), não ficando a Administração restrita a aquisição de equipamentos a um único sistema operacional proprietário, podendo sempre optar pela melhor oferta em futuras aquisições;*

4) *Aproveitamento Racional: da atual estrutura lógica e de hardware sem a necessidade de investimentos em aumento da capacidade de processamento, memória, etc.;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5) *Portabilidade: Possibilidade de acesso a programas destinados ao público externo e serviços por meio de dispositivos móveis (com acesso WiFi, 3G, 4G), como celulares, smartphones, notebooks e tablets (com IOs ou Android), aumentando significativamente a mobilidade, a compatibilidade, bem como contribuindo para o acesso aos serviços essenciais;*

6) *Segurança e Economia de Escala: Data-centers são ambientes equiparados a um grande cofre, com centenas ou milhares de servidores, redundâncias de hardware, links de alta capacidade, robôs de backup, tecnologias avançadas contra incêndios, ataques virtuais, monitoramento 24h/dia, 7dias/semana, sendo os racks instalados nessa infraestrutura física de modo a poder ser compartilhada (cada cliente com seu rack com hardwares e softwares), reduzindo custos por economia de escala;*

Em acréscimo, defendeu que a adoção de um Software Web seria ideal *“porque utiliza navegadores web para acessos de usuários e permite compatibilidade com a maioria dos dispositivos, computadores e sistemas operacionais padrões, além de não necessitar de alto desempenho de processamento dos hosts aos quais são utilizados para acesso permitindo assim flexibilidade nos acessos viabilizando a continuidade do serviço público em meio a adversidades cotidianas”*.

No mais, o Município sustentou que os Sistemas Web *“são executados em um navegador”*, facilitando o *“uso e acessibilidade, sem restrições de sistema operacional”*. Além disso, afirmou que *“Como os sistemas web funcionam através do navegador, eles já nascem sendo multiplataforma, visto que só precisam de um navegador e conexão com a Internet para funcionar. Além da democratização do acesso, há a facilidade do uso: não há a necessidade de realizar o download de um cliente desktop para acessar o sistema web, o que reduz significativamente os*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

custos de TI, elimina questões de compatibilidade de software, e permite acesso facilitado de qualquer lugar.”

Relativamente à disponibilidade de mercado, o Município afirmou que ao menos 3 empresas atenderiam aos padrões pretendidos (peça 23, p. 183).

Confirmando tal afirmação, consta da Ata de Sessão (peça 42, p. 36) que duas (02) empresas participaram do certame, a Elotech Gestão Pública e a IPM Sistemas Ltda.

Quanto à economicidade, o Município acrescentou que o Sistema Web seria mais vantajoso (peça 22, p. 149/150):

...dado seu baixo custo de manutenção se comparado a datacenter local, pois, uma estrutura completa de datacenter e ambientes servidores necessitam de grande quantidade de dispositivos redundantes para garantir a integridade do serviço que deve ser contínuo, prevendo situações de adversidade energéticas, climáticas, humanas, entre outras onerando custos significativos a administração pública municipal. Outra necessidade constante em ambiente de datacenter é a indigência de expansões e upgrades em hardware e software, e por se tratar de uma arquitetura robusta, integra e compatível com o ambiente empresarial trás custos altos e frequentes, haja visto que componentes eletrônicos utilizados na área da tecnologia da informação possuem vida útil que deve ser respeitada, sendo diretamente afetada com relação a manutenção periódica, preventiva e corretiva. Além da possibilidade de apresentar falhas ou inconsistências necessitando substituição do hardware, periférico ou componente de infraestrutura antes do final de sua vida útil.

Considerando que datacenters locais, por se tratar de infraestrutura complexa necessita de uma quantidade adequada de profissionais da tecnologia da informação, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

município de Céu Azul - PR, conta atualmente com uma equipe de T.I. reduzida, não atendendo as demandas necessárias condizentes com o ambiente de data center. Sendo esta uma consideração significativa no processo de tomada de decisão para contratação de um software ERP para gestão da administração municipal.

O fator humano é parte relevante no processo e tratada com muita compostura no presente processo de licitação, desde o projeto inicial integrando através de comissão os colaboradores do serviço público, responsáveis por departamentos diretamente ligados a necessidade de contratação de software ERP, tornado-os assim agentes de transmissão e compartilhamento da informação na utilização dos softwares apresentados, sempre enaltecendo as funcionalidades dos ERP's baseadas no cotidiano de cada departamento, a fim de tornar suas experiências laborais significativas neste projeto envolvendo-os no processo de tomada de decisão.

Complementando o potencial econômico do Sistema Web, o Município esclareceu o seguinte (peça 57, p. 12):

No contrato vigente, os valores das licenças mensais dos softwares, perfazem o valor de R\$ 19.845,64, e na proposta da licitação obteve-se o valor de R\$ 12.713,00. Perfazendo uma diferença de mensal de R\$ 7.132,64, totalizando uma redução em R\$ 85.591,67 no período de 12 meses;

Já no serviço de banco de dados, no contrato vigente o custo é de R\$ 5.910,73 mensal, e na proposta da licitação obteve-se o valor de R\$ 3.016,00, perfazendo uma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

redução mensal de R\$ 2.894,76, totalizando R\$ 34.737,12 no período de 12 meses.

Outro item, que trata da hora de suporte técnico, passou de R\$ 107,32 a hora, no contrato vigente, para R\$ 95,00 a hora na proposta vencedora da licitação.

Logo, a escolha de um “*software nativamente web*” não foi aleatória, mas tecnicamente justificada, visando a contratação de uma solução tecnológica atual, eficiente e econômica, permitindo a operação em ambiente web, independentemente da instalação de aplicações locais para operar os sistemas.

Além disso, diferentemente do que alegou a Representante, a especificação questionada não implicou o direcionamento do certame, tanto que 02 (duas) fornecedoras disputaram seu objeto.

Assim, havendo uma competição minimamente tolerável e um ganho econômico em relação à tecnologia atualmente utilizada, a Representação também não procede no quesito em análise.

2.4. Prova de Conceito das Funcionalidades (Atendimento de 100% dos Requisitos):

Segundo a Representante, ao exigir “*atendimento integral (100%) de todas as características concernentes aos requisitos de Performance e Padrão Tecnológico e de Segurança*”, o item 4.10.17 do Instrumento Convocatório teria imposto uma “*condição restritiva à competição*”.

A esse respeito, o Município esclareceu que houve apenas um erro de digitação, cujo equívoco já teria sido retificado para 70%, compatibilizando-se com o percentual previsto nos itens 4.10.19 e 4.10.22.

Além disso, o Município esclareceu que o estabelecimento desse percentual (70%) não foi aleatório, mas sim em atendimento à recomendação que a Diretoria de Tecnologia da Informação deste Tribunal fez na Representação anterior (Processo n. 372407/22, Informação n. 165/22, peça 62).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nas palavras da DTI:

Feitas as considerações anteriores, ponderando o que é necessário para o início da implantação do sistema e o risco da não entrega de todos os requisitos ao final dos 90 dias, penso que a exigência de 70% de cada categoria de requisitos é razoável...

De fato, pelo que se verifica da peça 41, p. 18 e 26, e da peça 42, p. 01, o item questionado pela representante foi efetiva e tempestivamente retificado e republicado pelo ente licitante, de modo que a insurgência também não prospera nesse particular.

2.5. Qualificação Técnica (Exigências para Habilitação):

Aduz a representante que, ao exigir a apresentação de atestados técnicos de “serviços de migração de dados e implantação”, o item 2.5.1 do Edital não se atentou à previsão legal (Lei n. 8.666/93, art. 30, § 1.º, inc. I¹) de que a exigência seja em relação à parcela de maior relevância e valor do objeto licitado.

Eis o teor do questionado item 2.5.1 do Anexo 3 do Instrumento Convocatório (Exigências para Habilitação) – peça 5, p. 129/130:

2.5. Documentos relativos à qualificação técnica

2.5.1 – Atestado de capacidade técnica operacional (em nome da empresa licitante), emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado com identificação

¹ Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: (...)

§ 1.º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

II - (Vetado).

a) (Vetado).

b) (Vetado).

§ 2.º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do emitente para possível contato da Administração, que comprove a execução de serviços semelhantes ou igual ao objeto desta Licitação, abrangendo os serviços de maior relevância, compreendendo pelo menos:

- a) Serviços de migração de dados e implantação de sistema;*
- b) Provimento de datacenter em nuvem;*
- c) Fornecimento de sistemas compreendendo pelo menos aos seguintes: Tributação, Licitação, Contabilidade, Recursos Humanos, Transparência, Nota fiscal eletrônica;*

Nas palavras da Representante, “*as parcelas de maior relevância devem ser, obrigatoriamente, aquelas identificadas no edital como sendo de maior relevância e valor significativo ao objeto licitado. No entanto, o item acima mencionado traz estranhamente a necessidade de se comprovar parcelas que não detém comprovado valor significativo do objeto licitado*” (peça 3, p. 19, in fine).

Detalhando sua insurgência, a Representante sustenta que “*o custo dos serviços de MIGRAÇÃO DE DADOS E IMPLANTAÇÃO é simplesmente o de MENOR VALOR TOTAL dentre os seis itens licitados, deixando evidenciado não deter valor significativo do objeto licitado*” (peça 3, p. 20).

2.5.1. Relevância:

Quanto à relevância da migração dos dados e implantação do sistema, o Município exemplificou que a contratação de um sistema de gestão pública impacta no lançamento e na arrecadação tributária, na transparência pública, na contratação de serviços públicos, nas licitações, na administração da receita pública e nos lançamentos contábeis do contratante.

Ora, diante da relevância própria dos dados e informações do ente licitante, é evidente que, por ocasião da migração e implantação do sistema, eles



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

devem ser manuseados com zelo e cautela, preservando-se, com isso, o interesse público.

É inequívoco, portanto, que a preocupação do ente licitante com a experiência do futuro contratado em relação à migração dos dados e implantação do sistema (vale dizer, sua condição de executar o objeto licitado) revela-se pertinente e relevante, de modo que, nesse particular, a exigência não comporta censura.

2.5.2. Valor Significativo:

Quanto ao valor significativo da exigência, embora o item relativo à migração e implantação dos sistemas (item 2) represente o menor valor total dentre os itens licitados, seu custo unitário (R\$ 18.273,19) é significativamente maior que os demais.

A título de exemplo, embora o valor total do item 3 (serviço de treinamento dos servidores) seja de R\$ 44 mil, seu valor unitário é de R\$ 146,99. Vale dizer, o valor unitário do item 3 (serviço de treinamento dos servidores) corresponde a **menos de 0,8% (zero vírgula oito por cento)** do valor unitário do item 2 (migração e implantação dos sistemas), o que bem evidencia sua significância.

Elucidando essa conclusão, vejamos a planilha que compõe o Instrumento Convocatório (peça 5, p. 17/18):

2.1.1 – Serviços e sistemas do Executivo Municipal

PLANILHA DE SERVIÇOS E SISTEMAS PARA O EXECUTIVO MUNICIPAL DE CÉU AZUL - PR

Lot e	Item	Qtde	Unid.	Descrição dos serviços	Valor Máximo Unitário	Valor Máximo total
1	1	12	meses	Licença mensal dos softwares (conforme relação de sistemas)	18.273,19	219.278,28
1	2	1	Serv	Serviços de diagnóstico, configuração, migração e implantação/habilitação dos sistemas	18.273,19	18.273,19
1	3	300	Horas	Serviço de Treinamento dos servidores para operação e utilização de todas as funcionalidades dos sistemas	146,99	44.097,00
1	4	200	Horas	Serviços de personalização e customização de softwares e serviços a semelhantes	212,88	42.576,00
1	5	200	horas	Serviços de atendimento técnico e outros não incluídas nas atividades de personalização e customização	137,37	27.474,00
1	6	12	meses	Serviços de provimento e gestão de datacenter (gestão, disponibilidade, hospedagem, processamento, segurança e bkp)	4.330,17	51.962,04



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Logo, o valor do item 2 é evidentemente significativo, inclusive para os fins do inc. I do § 1.º do art. 30 da Lei n. 8.666/93 (notadamente quando interpretado em conjunto com sua relevância).

Relativamente à significância do valor, portanto, a insurgência também não convence.

2.5.3. Serviços Iguais ao Objeto Licitado:

Por fim, passo a tratar do argumento da Coordenadoria de Gestão Municipal de que seria restritiva a exigência de comprovação de serviços iguais ao objeto licitado (peça 54, p. 19/20).

Em linhas gerais, ponderando que *“os atestados devem mostrar que o licitante executou serviços parecidos, e não iguais, em quantidade e prazos compatíveis com aquele que está sendo licitado”*, o setor técnico defende que a exigência constante do indigitado item 2.5.1 restringiria a competitividade.

Com a devida vênia ao entendimento técnico, sua preocupação não prospera.

Pelo que se verifica da redação atribuída ao item 2.5.1, ele exige que o licitante comprove sua qualificação técnica atestando experiência com *“a execução de serviços **semelhantes ou iguais** ao objeto desta Licitação”*.

Vale dizer, caso a exigência fosse exclusivamente de experiência com a execução de serviços **iguais** ao objeto licitado, ela certamente configuraria uma infringência ao inc. II do art. 30 da Lei n. 8.666/93, segundo o qual:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: (...)

*II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade **pertinente e compatível** em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No entanto, ao facultar a comprovação de serviços **semelhantes** (ou iguais) ao objeto licitado, o instrumento convocatório acabou respeitando a intenção normativa de que o licitante comprove sua aptidão para executar o objeto pretendido, sem que isso implique uma restrição objetiva à competitividade.

No tocante à insurgência técnica, portanto, a Representação também não merece guarida.

2.6. Considerações Finais:

Embora a Coordenadoria de Gestão Municipal e o Ministério Público de Contas tenham proposto a procedência desta Representação, eles partiram do pressuposto de que o ente licitante não realizou o Estudo Técnico Preliminar.

No entanto, em atendimento às considerações feitas pela Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) na Representação anterior (processo n. 372407/22), o representado elaborou o ETP constante da peça 23 destes autos (p. 172 e ss.), onde procurou justificar a manutenção dos itens questionados.

Assim, com base na fundamentação supra e no fato de que a CGM e o MPJTC partiram da premissa de que o ETP não foi realizado, divirjo do entendimento técnico e ministerial, concluindo que esta Representação deve ser julgada improcedente.

3. Em face do exposto, **VOTO** pela **improcedência** desta Representação da Lei n. 8.666/1993, formulada pela empresa Governançabrasil S/A Tecnologia e Gestão em Serviços em face do Município de Céu Azul e do seu atual representante legal, relativamente ao Edital Pregão Eletrônico n. 64/2023.

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

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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** esta Representação da Lei n. 8.666/1993, formulada pela empresa Governançabrasil S/A Tecnologia e Gestão em Serviços em face do Município de Céu Azul e do seu atual representante legal, relativamente ao Edital Pregão Eletrônico n. 64/2023;

II - após o trânsito em julgado, encaminhar à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, com fulcro nos arts. 168, VII, e 398, § 3º, 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, 14 de março de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente