TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	284009/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE ITAPERUÇU
INTERESSADO:	BRENDON RITHIERY COSTA, EDILSON RUIZ DE FREITAS, ELOTECH GESTAO PUBLICA LTDA, MUNICÍPIO DE ITAPERUÇU
ADVOGADO / PROCURADOR	ALBERTO LUIZ CAITANO, MARCELO VARGAS DA ROSA, ROSANA PEREIRA DOS SANTOS
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 4503/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Concorrência eletrônica. Prestação de serviços de licenciamento de software. Irregularidade na modalidade licitatória. Serviço comum. Procedência com expedição de recomendação.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido cautelar, encaminhada por ELOTECH GESTÃO PÚBLICA LTDA., em virtude de supostas irregularidades na Concorrência Eletrônica n.º 02/2024 do Município de Itaperuçu, com vistas à:

> (...) contratação de empresa para prestação de serviços de licenciamento de software, incluindo os seguintes sistemas: Módulo de Almoxarifado, Módulo de Alvará de Construção e Habite-se, Módulo de Cadastro de Loteamento, Módulo de Contabilidade Pública, Execução Financeira, Orçamento Anual (PPA, LDO, LOA) e Prestação de contas ao TCE/PR, Módulo de Controle de Frotas, Módulo de Controle Patrimonial, Módulo de Licitação e Compras, Módulo de Nota Fiscal Eletrônica de Serviços, Módulo de Obras Públicas/Intervenção, Módulo de Portal da Transparência, Módulo de Portal do Contribuinte, Módulo de Recursos

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

> Humanos Folha de Pagamento, Módulo de Tributação e Dívida Ativa, Módulo de Cemitério, Serviço de hospedagem em data center, Módulo de Processos Digitais, Módulo de Mensageria ao Esocial, Modulo de Procuradoria, Módulo de Protesto Eletrônico e Serviços de Conversão, implantação, treinamento e suporte técnico operacional.

O valor máximo estimado para contratação é de R$ 451.334,11 (quatrocentos e cinquenta e um mil, trezentos e trinta e quatro reais e onze centavos).

Insurge-se a representante contra a modalidade licitatória adotada, destacando que para a aquisição de bens e serviços comuns, como no caso concreto, deve ser adotada a modalidade pregão, nos termos da Lei n.º 14.133/2021.

Cita jurisprudência do Tribunal de Contas da União e desta Corte e aponta, também, que os padrões de desempenho e qualidade dos sistemas licitados estão objetivamente definidos no Edital e no Termo de Referência, apresentando todas as especificações dos sistemas licitados.

Ainda, questiona o critério de julgamento adotado, sustentando que o “preço e técnica” se aplica aos serviços técnicos especializados e de natureza intelectual, o que não é o caso do certame, em que se busca licitar bens e serviços comuns.

Ao final, formula os seguintes pedidos:

> a) Presentes os requisitos, requer a concessão da Tutela Cautelar de Urgência “Inaudita Altera Pars” para que seja determinado a Prefeitura Municipal de Itaperuçu a suspensão do certame até julgamento final da Representação;
>
> b) No mérito, a procedência do pedido, determinando a Prefeitura Municipal de Itaperuçu que promova as adequações legais e jurisprudenciais no Instrumento

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

Convocatório adotando a modalidade de licitação Pregão Eletrônico.

c) Como consequência das correções seja publicado novo edital, na modalidade legalmente estipulada para a presente licitação, qual seja, Pregão Eletrônico.

Pelo Despacho n.º 523/24 (peça 12), o expediente foi recebido para "apurar se houve equívoco na escolha da modalidade licitatória e no critério de julgamento adotados, cabendo a esta Corte analisar se o objeto licitado, isto é, se os softwares que a Administração almeja contratar, possuem padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado". O pleito cautelar não foi deferido.

Por conseguinte, foram citados o Município de Itaperuçu, na pessoa de seu representante legal, e o Sr. Brendon Rithiery Costa (agente de contratações e signatário do edital).

Os esclarecimentos foram prestados às peças 18/20, 21/25 e 33/40.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 5504/24 (peça 41), opinou pela procedência da Representação, com expedição de "RECOMENDAÇÃO ao Município de Itaperuçu, com fundamento no artigo 244, §1º, do Regimento Interno, para que, nos próximos certames para a aquisição de softwares amplamente disponíveis no mercado, utilize a modalidade pregão, em respeito ao art. 29 da Lei nº 14.133/21".

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, da mesma forma, manifestou-se pela procedência da demanda com expedição de recomendação, nos termos do Parecer n.º 1155/24 (peça 42).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Segundo relatado, o expediente foi recebido para apurar se houve equívoco na escolha da modalidade licitatória e no critério de julgamento adotados na Concorrência Eletrônica n.º 02/2024 do Município de Itaperuçu.

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

Narrou o representante que, para a aquisição de bens e serviços comuns – objeto do certame –, deveria ter sido utilizada a modalidade pregão, bem como que o critério "preço e técnica" se aplica a serviços técnicos especializados e de natureza intelectual, o que não se enquadra no objeto contratado.

Em defesa, os interessados destacaram que foi adotada a modalidade concorrência, conforme previsto no artigo 28, inciso II, da Lei n.º 14.133/21. Aduziram que a legislação (artigo 6º, inciso XXXVIII[1]) estabelece que a modalidade pode ser utilizada para a contratação de bens e serviços especiais, assim caracterizados (artigo 6º, incisos XIV):

> XIV - bens e serviços especiais: aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do caput deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante;

Assim, concluíram que, "No caso em apreço, restou aplicado a modalidade de concorrência, face do objeto da licitação não ser somente o fornecimento de software, mas sim, criação de vários módulos, elaborações de sistemas com intuito de ser utilizados no dia a dia da Prefeitura, por cada Secretaria. Além disso, o objeto da licitação incluía outras fases, quais sejam: implantação, treinamento e suporte técnico operacional. Portanto, o objeto de licitação não poderia ser incluído na condição de serviço comum, em razão de sua complexidade".

Sobre o critério de julgamento, sustentaram que não há possibilidade de julgar o objeto apenas pelo valor, restando necessário avaliar também a qualidade dos módulos a serem criados pelos licitantes.

Pois bem.

A Lei n.º 14.133/21, em seu artigo 6ª, inciso XLI, prevê a obrigatoriedade da modalidade pregão nas aquisições de bens e serviços comuns. Como "bens e serviços comuns" têm-se "aqueles cujos padrões de desempenho e

[1] XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

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

qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado "(artigo 6º, inciso XIII).

Ainda, o artigo 29 da referida Lei estabelece que o pregão deve ser utilizado sempre que "o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado".

No caso em apreço, o objeto da Concorrência Eletrônica n.º 02/2024 era:

> CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LICENCIAMENTO DE SOFTWARE, incluindo os seguintes sistemas: Módulo de Almoxarifado, Módulo de Alvará de Construção e Habite-se, Módulo de Cadastro de Loteamento, Módulo de Contabilidade Pública, Execução Financeira, Orçamento Anual (PPA, LDO, LOA) e Prestação de contas ao TCE/PR, Módulo de Controle de Frotas, Módulo de Controle Patrimonial, Módulo de Licitação e Compras, Módulo de Nota Fiscal Eletrônica de Serviços, Módulo de Obras Públicas/Intervenção, Módulo de Portal da Transparência, Módulo de Portal do Contribuinte, Módulo de Recursos Humanos Folha de Pagamento, Módulo de Tributação e Dívida Ativa, Módulo de Cemitério, Serviço de hospedagem em data center, Módulo de Processos Digitais, Módulo de Mensageria ao Esocial, Modulo de Procuradoria, Módulo de Protesto Eletrônico e Serviços de Conversão, implantação, treinamento e suporte técnico operacional.

Como bem destacou a CGM (peça 41), "aparentemente, todos são módulos comumente licitados pelas administrações municipais, o que permite concluir que se trata de serviço comum, sendo possível realizar customizações para a adequação à realidade local e não a criação de um novo software".

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

A título de exemplo, a unidade técnica apresentou certames de outros municípios com objeto similar, os quais foram licitados na modalidade pregão (peça 41, fl. 06)[2].

Além disso, não foi apresentada qualquer justificativa nos autos que indicasse a necessidade de criação de um novo software ou a impossibilidade de utilização/personalização daqueles já existentes no mercado, de modo que a modalidade licitatória deveria ter sido o pregão para a aquisição de bens e serviços comuns.

A respeito, transcrevo a Instrução n.º 5504/24 (peça 41):

> Assim, a contratação de software já existente no mercado, que necessite de meras adaptações, deve-se dar por meio de pregão, vez que objeto comum. Por outro lado, se for necessário desenvolver um software novo, que não tenha equivalente disponível, a licitação poderá ser realizada através de concorrência, com o tipo "técnica e preço". O município, em contraditório, não apresentou explicações sobre algum módulo que precisaria ser desenvolvido do zero, pois, aparentemente, todos os módulos são comumente licitados pelas administrações municipais. Isso permite concluir que se trata de um serviço comum, sendo possível realizar customizações para adequá-lo às necessidades do órgão.
>
> (...)

[2] PREGÃO ELETRÔNICO N° 116/2022 – LARANJEIRAS DO SUL Módulo de Almoxarifado, Módulo de Alvará de Construção e Habite-se, Módulo de Cadastro de Loteamento, Módulo de Contabilidade Pública, Execução Financeira, Orçamento Anual (PPA, LDO, LOA) e Prestação de contas ao TCE/PR, Módulo de Controle de Frotas, Módulo de Controle Patrimonial, Módulo de Domicílio Eletrônico, Módulo de Licitação e Compras, Módulo de Nota Fiscal Eletrônica de Serviços, Módulo de Obras Públicas/Intervenção, Módulo de Portal da Transparência, Módulo de Portal do Contribuinte, Módulo de Protesto Eletrônico, Módulo de Recursos Humanos Folha de Pagamento, Módulo de Tramitação de Processos e Protocolo, Módulo de Tributação e Dívida Ativa, Serviço de hospedagem em data center, Suporte Técnico Especializado Contábil e Financeiro Suporte Técnico Tributário e suporte técnico operacional, PARA UTILIZAÇÃO NO EXECUTIVO MUNICIPAL, LEGISLATIVO MUNICIPAL E INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS DE LARANJEIRAS DO SUL.
PREGÃO ELETRÔNICO N° 1/2021 – NOVA LONDRINA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA LOCAÇÃO E MANUTENÇÃO MENSAL DE SOFTWARES DE GESTÃO PÚBLICA, COM ACESSO ILIMITADO DE USUÁRIOS CONTENDO OS MÓDULOS DE: ORÇAMENTO (PPA, LDO E LOA), CONTABILIDADE, TESOURARIA, GERENCIAMENTO LEI RESPONSABILIDADE FISCAL, ATENDIMENTO AO TCE-PR (GERAÇÃO DE DADOS), COMPRAS/LICITAÇÕES E CONTRATOS, RECURSOS HUMANOS/FOLHA DE PAGAMENTO, E-SOCIAL, PORTAL DA TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE CONTABILIDADE PÚBLICA COMPREENDENDO A REALIZAÇÃO, APOIO TÉCNICO, TREINAMENTO E ASSESSORAMENTO NAS ÁREAS OBJETO DO DETALHAMENTO DO OBJETO LICITADO, CONFORME TERMO DE REFERÊNCIA (ANEXO I).

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

> A opção pela concorrência aumenta o risco de direcionamento e provável baixa competitividade entre os prestadores de tal serviço, o que pode comprometer o objetivo principal do processo licitatório, que é a disputa pelo contrato, de maneira a trazer maior número de concorrentes, primando pela economicidade da contratação. Justamente o que sucedeu no caso concreto, uma vez que apenas uma empresa participou do certame.
>
> Portanto, considerando que o objeto desejado se trata de softwares amplamente licitados pelas administrações municipais, não tendo o município apontado nenhuma necessidade específica que demande a criação de um novo produto, ou que não possa ser atendida mediante a customização dos produtos disponíveis no mercado, entende-se que não há justificativa para o afastamento do uso pregão que, por disposição do art. 29 da Lei nº 14.133/21, deve ser adotado para a aquisição de produtos comuns.

No mesmo sentido, o Parecer n.º 1155/24 (peça 42):

> Portanto, o que se verifica é a existência de irregularidade na escolha da modalidade Concorrência, no formato “técnica e preço”, pois esta poderia refletir em um aumento no risco de direcionamento do certame, assim como baixa competitividade entre os licitantes. Em verdade, dos documentos juntados nos autos, o que se verificou foi exatamente a participação de apenas uma empresa no certame (peça 24, fl. 3).
>
> Do mesmo modo, como explanado anteriormente, o objeto de contratação se trata de softwares que são amplamente licitados pelos Municípios.

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

> Isto é, considerando que a municipalidade não indicou nenhuma necessidade específica que justificasse a criação de um novo produto, ou que não pudesse ser atendida por meio da personalização dos disponíveis no mercado, o que se observa é que a escolha da modalidade de Concorrência foi equivocada, já que deveria ter sido utilizado o Pregão para aquisição de serviços comuns, conforme o que dispõe o art. 29 da Lei 14.133/21.

Nesse contexto, diante da irregularidade na modalidade licitatória escolhida, resta procedente a Representação, cabendo a expedição de recomendação ao Município de Itaperuçu para que, “nos próximos certames para a aquisição de softwares amplamente disponíveis no mercado, utilize a modalidade pregão, em respeito ao art. 29 da Lei nº 14.133/21”.

Diante do exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela PROCEDÊNCIA da presente Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação, para o fim de expedir RECOMENDAÇÃO ao Município de Itaperuçu, para que, “nos próximos certames para a aquisição de softwares amplamente disponíveis no mercado, utilize a modalidade pregão, em respeito ao art. 29 da Lei nº 14.133/21”.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis.

Por fim, autorizo o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

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:

Conhecer e julgar pela PROCEDÊNCIA da presente Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação, para o fim de expedir RECOMENDAÇÃO ao Município de Itaperuçu, para que, “nos próximos certames para a aquisição de softwares amplamente disponíveis no mercado, utilize a modalidade pregão, em respeito ao art. 29 da Lei nº 14.133/21”.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis.

Por fim, autorizar o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

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 o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 18 de dezembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 24.

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.EBFD.URWC