



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 483214/23

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ENTIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA

INTERESSADO: CARLOS ROBERTO MASSA JUNIOR, COORDENADORIA DE AUDITORIAS, CRISTIANO REIS VALDEIRA, ESTADO DO PARANÁ, FABIO DAL LAGO, FERNANDES DOS SANTOS, GLAUCO OSCAR FERRARO PIRES, GUSTAVO MALAFAIA DO CARMO, LUIZ FERNANDES DE MORAES JUNIOR, MARCOS VINICIUS FONSECA, NORBERTO ANACLETO ORTIGARA, RECEITA ESTADUAL DO PARANA, RENE DE OLIVEIRA GARCIA JUNIOR, ROBERTO ZANINELLI COVELO TIZON, SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA, TRDT BRASIL TECNOLOGIA LTDA

ADVOGADO / PROCURADOR: ADEMIR COELHO ARAUJO, ALEXANDRE VIDIGAL DE OLIVEIRA, ALISSON TONY RODRIGUES DOS SANTOS, ANDRE DE SA BRAGA, CAIO CAPUTO BASTOS PASCHOAL, CAROLINE CAICHIOLO DE MELO, CECILIA CHITARRELLI CABRAL DE ARAUJO, EDUARDO DORIA NEHME, EDUARDO PISANI CIDADE, ERICK GONCALVES AFONSO MAUES, FELIPE ALVARENGA NEVES, FERNANDA PERES TOSCANO DANTAS, FRANCISCO QUEIROZ CAPUTO NETO, GABRIEL CERVANTES GHISELLI, GUILHERME TELES SILVEIRA, GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS, HENRIQUE PORTO DE CASTRO, ISABELLA FLUGEL PASCHOAL MALVAR, JOAO BERCHMANS CORREIA SERRA, JOHANN MARAVIESKI MUNIZ CHIRITT, JOSE EXPEDITO BRAGA LIMA JUNIOR, LUIZ CARLOS DE MOURA ADAMI, LUIZA COELHO CARVALHO, MARIA GABRIELA LOPES DE MACEDO, MARIANA FERREIRA VOGADO, MATHEUS DE ROSSI ALVES, PAULA LIMA HYPPOLITO DOS SANTOS OLIVEIRA, PRISCILA RIBEIRO CARNEIRO, RAFAELA ABRAHAM FERREIRA LIMA, RAMIRO FREITAS DE ALENCAR BARROSO, RODRIGO OLIMPIO BOTELHO ROCHA, THALITA FERREIRA SILVA AVELAR, TIAGO SEVERO PEREIRA GOMES, VANESSA DUMONT BONFIM SANTOS, VANESSA REIS SAMPAIO DE AQUINO, YASMIN GONCALVES SANTOS KOSMINSKY

RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 590/26 - Tribunal Pleno



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tomada de Contas Extraordinária. Secretaria de Estado da Fazenda. Receita Estadual do Paraná. Auditoria sobre contratação de serviços de Tecnologia da Informação. Irregularidades apontadas em três achados de auditoria: achado 1. A modelagem da prestação dos serviços não segue os requisitos legais e as boas práticas aplicáveis; achado 2. O processo de seleção do fornecedor dos serviços não foi executado de forma adequada; e, achado 3. Reajuste contratual pactuado adotando-se índice divergente do que estabelece o contrato, em prejuízo ao erário. Deficiência nos estudos técnicos preliminares caracterizados por previsão de pagamento por hora sem justificativa, estabelecimento de Níveis Mínimos de Serviço (NMS) vinculados unicamente a cumprimento de prazos e ausência de justificativa para que 35% do volume de horas contratadas seja prestado por profissionais da empresa fabricante da tecnologia. Falhas no processo de seleção do fornecedor caracterizadas por demonstrado direcionamento do objeto certame à empresa determinada, com reserva de 35% do volume total de horas contratadas, indicação do número de profissionais, obrigação de subcontratação e estabelecimento de condições de qualificação técnica vinculadas à experiência atestada pela entidade à empresa. Reajuste contratual efetivado sem demonstração da variação dos custos da empresa, conforme especificamente determinava o contrato, com omissão de informações à equipe de auditoria. Parcial procedência da Tomada de Contas Extraordinária, com expedição de determinações e recomendações.

1 - DO RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária proposta pela Coordenadoria de Auditorias – CAUD desta Corte, após conclusão de trabalho de auditoria iniciado a partir da Diretriz nº 14 do Plano Anual de Fiscalização 2022, tendo como objeto “Programas Cofinanciados”, contemplada na área temática de “Controles Internos”, realizado no Pregão Eletrônico nº 11/2019 e na execução do Contrato nº 019/2019, celebrado entre a Receita Estadual do Paraná (REPR) e a empresa TRDT Brasil Tecnologia Ltda, no âmbito do Programa de Gestão Fiscal do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Estado do Paraná (PROFISCO II), que tem valor atualizado de R\$ 70.246.673,61¹.

Como anteriormente pontuado, a fiscalização abordou as fases de planejamento da contratação e de gestão contratual e a proposta de Tomada de Contas Extraordinária apontou três inconformidades que foram apresentadas como achados de auditoria, quais sejam, achado 1: a modelagem da prestação dos serviços não segue os requisitos legais e as boas práticas aplicáveis; achado 2: o processo de seleção do fornecedor dos serviços não foi executado de forma adequada; e, achado 3: houve reajuste contratual pactuado adotando-se índice divergente do que estabelece o contrato, em prejuízo ao erário.

Em relação ao primeiro achado, a unidade trouxe três apontamentos: falta de constituição de Equipe de Planejamento da Contratação, que seria essencial para conduzi-la; Estudos Técnicos Preliminares Deficientes, com indicação das deficiências, quais sejam, previsão de pagamento por hora sem justificativa, estabelecimento de Níveis Mínimos de Serviço (NMS) vinculados unicamente a cumprimento de prazos, ausência de justificativa adequada para a definição de vigência contratual de 60 meses, ausência de memória de cálculo que suporte as estimativas de horas contratadas, ausência de justificativa adequada para a aglutinação de todos os serviços em contrato único, com descumprimento da obrigatoriedade legal de fracionamento do objeto sempre que possível, ausência de justificativa para que 35% do volume de horas contratadas seja prestado por profissionais da empresa fabricante da tecnologia, o que teria implicado em direcionamento do objeto do certame, com restrição indevida da competitividade; e ausência de procedimentos de análise de riscos da contratação.

Em razão destas inconformidades foi proposto a aplicação de uma multa administrativa prevista no artigo 87, inciso III, alínea d, da Lei Complementar nº 113/2005, ao Sr. **Luiz Fernandes de Moraes Junior**, Diretor da Coordenação da Receita do Estado (CRE) à época da elaboração do edital, ao Sr. **Fernandes dos Santos**, Diretor-Geral da SEFA à época da elaboração do edital, e ao Sr. **Gustavo Malafaia do Carmo**, Coordenador do Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios (NLCC) e presidente da Comissão Especial de Licitação do PROFISCO II à época;

¹ Peça nº 3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

bem como a expedição de 07 Determinações e 02 Recomendações ao ente fiscalizado.

Em relação ao segundo achado a unidade apontou: 1. Deficiências nos procedimentos de pesquisa de preços, com o uso de apenas orçamentos de três fornecedores, sem outras fontes, com justificativas superficiais, e divididas em: a) ausência de levantamento prévio de custos dos serviços integrantes da solução, não havendo composição de custos unitários; e b) pesquisa de preços inadequada ao objeto da contratação, com ausência de elementos que justifiquem a escolha das empresas consultadas, que teriam perfil inadequado ao objeto da futura licitação; 2. Existência de regras restritivas à competitividade, com exigência de comprovação de elevado número de horas de serviço e por longos períodos de execução como requisito de qualificação técnica, sem possibilidade de soma de atestados, e elevação de outros indicadores, em decorrência da fixação de prazo inicial de 60 meses, de modo injustificado; 3. Indícios de direcionamento do pregão à empresa determinada, visto que já prestava serviços à REPR e teria acesso privilegiado a detalhes da contratação, também com direcionamento do objeto para tecnologia dominada por aquela, especialmente a exigência de que todos os licitantes previssem prestação do mínimo de 35% (trinta e cinco por cento) do total de horas contratadas pelo fabricante da tecnologia Teradata; houve exigência de 5 profissionais da fabricante dentre os 11 exigidos para início da execução, e obrigatoriedade de que os licitantes comprovassem a formalização de ajuste comercial com a fabricante. Além disso, as exigências editalícias em termos de volume mínimo de horas em períodos consecutivos, para cada grupo de serviços, seguiram os padrões de experiência acumulados pela empresa, com atestados emitidos pela REPR e metodologia de conversão de Unidades de Serviço Técnico em horas de serviço que representou aumento artificial dos serviços atestados, segundo a equipe de auditoria; com potencial conflito de interesses decorrente do uso de atestado de capacidade técnica emitido por agente público responsável pelas regras do edital; e ausência de efetiva disputa entre as empresas que participaram do certame.

Em relação às irregularidades narradas no segundo achado a unidade técnica promoveu análise crítica das respostas dos agentes públicos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

responsáveis e sugeriu a aplicação de três multas administrativas definidas o art. 87, inc. III, d, da Lei Complementar nº 113/2005, ao Sr. **Glauco Oscar Ferraro Pires**, Auditor Fiscal e Chefe da Assessoria e Gerência do Ambiente Analítico - AGAA, e de duas multas administrativas definidas no art. 87, inc. III, alínea d, da Lei Complementar nº 113/2005, ao Sr. **Gustavo Malafaia do Carmo**, Coordenador do Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios (NLCC) e presidente da Comissão Especial de Licitação do PROFISCO II; bem como a expedição de 4 determinações e 7 recomendações.

No terceiro achado foi apontado reajuste contratual com adoção de índice diverso do que estabelece o contrato, que previa o uso do menor índice dentre o IPCA e a variação dos custos da empresa, sendo que no 4º apostilamento houve reajuste acordado no percentual de 7,744% sem justificativa para o valor apresentado, enquanto a variação do custo do contrato teria sido de 3%, conforme requerido pela empresa e, ainda, sem ter sido comprovado. Referido ajuste teria implicado em um aumento indevido do valor do contrato de R\$ 2.042.817,47 (dois milhões, quarenta e dois mil, oitocentos e dezessete reais e quarenta e sete centavos), sendo que os serviços efetivamente prestados até setembro de 2022 representaram o valor de R\$ 409.744,10 (quatrocentos e nove mil, setecentos e quarenta e quatro reais e dez centavos) a mais do que o devido, consistindo em efetivo dano ao erário.

Em razão desta irregularidade propôs a determinação de restituição de valores no total de R\$ 409.744,10 (quatrocentos e nove mil, setecentos e quarenta e quatro reais e dez centavos), calculados até setembro de 2022, devidamente corrigidos, destinada à empresa **TRDT Brasil Tecnologia Ltda.**, CNPJ no 08.844.348/0001-77, ou, alternativamente, a compensação em pagamentos futuros. Propôs também a aplicação de multa proporcional ao dano, com base no art. 85, inciso III, e art. 89, parágrafo único, da LC nº 113/2005 à empresa. Em relação aos agentes públicos, propôs a aplicação de uma multa administrativa, com base no artigo 87, inciso IV, alínea g, da LC 113/2005, ao Sr. **Cristiano Reis Valdeira**, Agente de Execução, em razão da sua atuação na negociação e pactuação do segundo reajuste ao Contrato nº 019/2019; e de uma multa administrativa, com base no artigo 87, inciso III, alínea g, da LC 113/2005, ao Sr. **Gustavo Malafaia do**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Carmo, Coordenador do Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios (NLCC) e presidente da Comissão Especial de Licitação do PROFISCO II, em razão de sonegação de informações e documentos à equipe de auditoria. Também foi proposto a expedição de 3 determinações e 2 recomendações.

A unidade ainda indicou como destinatários das determinações e recomendações apresentadas o **Secretário Estadual da SEFA-PR** e o **Diretor Geral da Receita Estadual do Estado do Paraná**.

Além disso, nos requerimentos finais, postulou a comunicação imediata dos fatos ao Ministério Público Estadual, para atuação quanto aos atos que podem configurar improbidade administrativa.

Recebida a proposta, a Presidência determinou a atuação de Tomada de Contas Extraordinário, conforme Despacho nº 2735/2023-GP².

Por meio do Despacho nº 864/23-GCAZ³ foi determinado o processamento da Tomada de Contas; a inclusão da Receita Estadual do Paraná como interessada; a citação da entidade, dos agentes públicos apontados como responsáveis e da empresa **TRDT Brasil Tecnologia Ltda.** para exercício de contraditório; e a intimação da Secretaria de Estado da Fazenda para manifestação.

O Sr. **Gustavo Malafaia do Carmo** apresentou suas razões de contraditório⁴, nas quais afirmou que exerceu exclusivamente a função de pregoeiro na licitação fiscalizada; a elaboração do Termo de Referência foi de responsabilidade da área técnica, o qual foi aprovado pela autoridade competente; argumentou, de modo geral, que descabe responsabilização do pregoeiro por irregularidades da fase interna do certame, o que restou apontado em relação ao primeiro achado. Em relação ao segundo achado, apontou, também, que a minuta do Edital e de seus anexos foram aprovados pela PGE; não houve falha na avaliação da exequibilidade da proposta, realizada de acordo com as disposições do edital e demonstrada pela execução contratual por longo lapso temporal, considerando se tratar de pregão, cujo critério exclusivo é o menor preço; a licitação selecionou a proposta mais vantajosa para a administração, de acordo com as

² Peça nº 36.

³ Peça nº 39.

⁴ Peça nº 54.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

especificações da área técnica. Quanto ao terceiro achado, especificamente quanto à proposição de sanção por sonegação de documentos, defendeu que não houve pedido de documentos a ele direcionado, cuja manifestação pela negativa, com fundamento da LGPD, foi apenas interna; a providência caberia aos fiscais de contrato e é aplicável ao fato o princípio da segregação de funções. Por fim, argumentou que não se encontram presentes os requisitos para responsabilização pessoal do agente público.

A empresa **TRDT BRASIL TECNOLOGIA LTDA.** apresentou pedido de prorrogação de prazo⁵.

O Sr. **Cristiano Reis Valdeira** apresentou manifestação defensiva⁶ exclusivamente em relação ao 3º achado, na qual argumentou a adequação do reajuste contratual efetivado no 4º (quarto) Termo de Apostilamento do Contrato 019/2019 REPR, que considerou o adiantamento de 3% na remuneração dos colaboradores da empresa, sem descuidar de outras variáveis que impactaram seu custo e foi construído juntamente com a empresa, que requereu a aplicação do teto previsto no contrato, consistente no IPCA acumulado no período, de 9,68%, e foi efetivado em valor inferior, de 7,744%, com condicionantes e economicidade para a Administração, ausentes os pressupostos para sua responsabilização.

O Sr. **Glauco Oscar Ferraro Pires** também apresentou pedido de prorrogação de prazo⁷.

A **Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA/PR**, em conjunto com seu Diretor, Sr. **Roberto Zaninelli Covelo Tizon**, apresentou manifestação⁸ na qual contextualizou a contratação, com consideração de relação de continuidade em relação a contratos anteriores; a efetivação após manifestações favoráveis da PGE/PR, do CETIC e da CELEPAR; e apresentou medidas para efetivação das providências indicadas na proposta de Tomada de Contas como determinações e recomendações.

O Sr. **Luiz Fernandes de Moraes Junior** apresentou suas razões

⁵ Peça nº 60.

⁶ Peça nº 63.

⁷ Peça nº 83.

⁸ Peça nº 86.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de contraditório⁹, nas quais argumentou a inexistência de obrigatoriedade de constituição de uma Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) no âmbito estadual na época do certame, que seria desnecessária pela natureza do objeto; os serviços seriam efetivamente remunerados por demanda vinculada aos resultados, inexistindo pagamento por mera hora trabalhada, com utilização do indicador “AOQS” - Atingimento do Objetivo e Qualidade do Serviço; sobre a ausência de Níveis Mínimos de Serviço adequados defendeu a inaplicabilidade da Nota Técnica 6/2010 SEFTI/TCU versão 1.3 ao objeto do contrato, por se tratarem de serviços analíticos e não de desenvolvimento de software, cuja previsão do edital seria adequada; defendeu a suficiência da justificativa para a fixação do prazo inicial do contrato em 60 meses; defendeu a existência de memória de cálculo para o volume de horas contratadas, com uso de série histórica para o serviço de Warehouse e do método de cálculo de FTE (“full time equivalent”) para os demais grupos de serviços; defendeu que por se tratarem de serviços da mesma natureza inexistiria “aglutinação” e seria prática comum de mercado a contratação de modo conjunto; defendeu que a obrigatoriedade de no mínimo 35% do volume total de horas contratadas serem prestadas por profissionais da empresa fabricante da tecnologia era estratégica em relação à importância do contrato, constituía praxe administrativa, foi avaliada por diversos órgãos, PGE, CELEPAR, CETIC e Inspeção de Controle Externo do TCE, bem como não era impugnada pelos licitantes, sendo a defesa de direcionamento baseada em hipóteses extraordinárias e de cenários hipotéticos, sem evidências; afirmou a inexistência de obrigatoriedade de formalização de mapa de riscos na época do certame. Por fim, defendeu não ser o agente público responsável por autorizar a tramitação do Termo de Referência, pelas disposições do Decreto nº 5.233/16, e a ausência de possibilidade de responsabilização pessoal.

Na sequência, o Sr. **Glauco Oscar Ferraro Pires** apresentou as suas razões de defesa¹⁰, nas quais argumentou, previamente, que a auditoria não teria trazido evidências suficientes e aprovadas de irregularidades cometidas, mas apenas narrativas e cenários hipotéticos; com uma breve contextualização da contratação e de seu histórico funcional. Em relação aos itens do primeiro achado de

⁹ Peça nº 98.

¹⁰ Peças nº 101 e 102.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

auditoria, apresentou argumentos semelhantes ao Sr. Luiz Fernandes de Moraes Junior quanto à inexistência de obrigatoriedade de constituição de uma Equipe de Planejamento da Contratação (EPC), inexistência pagamento por mera hora trabalhada, definição dos Níveis Mínimos de Serviço (NMS's), fixação do prazo inicial do contrato, aglutinação dos serviços em contrato único, volume de horas estabelecido para profissionais da fabricante e ausência de mapa de riscos. Acerca do segundo achado, defendeu que a pesquisa de preços atingiu sua finalidade de obter preço compatível com o praticado no mercado e atende ao disposto na legislação; apontou que a Informação nº 620/2022-PRC/PGE foi produzida mais de três anos após a pesquisa realizada e as empresas consultadas tinham total condição de apresentar orçamentos; defendeu a ausência de detalhamento dos custos unitários em razão de inaplicabilidade à espécie de contratação efetivada; que a obrigatoriedade de justificar a escolha das empresas para apresentação de proposta comercial surgiu apenas na Nova Lei de Licitações; a aglutinação de justificou pela contratação de serviços de consultoria e de mesma natureza e o mercado os presta de "ponta-a-ponta"; defendeu que as exigências técnicas foram inseridas de acordo com a legislação e a jurisprudência, sem finalidade de restringir a competição, mas de garantir a qualidade dos serviços, inclusive sendo permitida, em certas hipóteses, a vedação da soma de atestados; argumentou a ausência de elementos concretos que indiquem direcionamento para a empresa TRDT Brasil, que teve acesso ao mesmo Termo de Referência que as demais; argumentou que a exigência de 35% de horas prestadas pelo fabricante e de 5 profissionais da fabricante são regulares e adequados ao objeto contratado, não se aplicando precedentes relacionados a objetos diversos; houve efetiva competição e redução do preço contratado em relação ao preço orçado; defendeu a inexistência de pressa ou negligência na elaboração do Termo de Referência, que foi elaborado de acordo com a contratação, embora complexa, rotineira no órgão; defendeu a adequação da metodologia para definição das horas de aptidão, sem caracterizar a artificialização defendida pela equipe de auditoria, que contextualizou com a adequação da exigência de 3 anos de experiência e a estimativa de equipe para as horas previstas; defendeu a regularidade do atestado emitido pela entidade em favor da empresa TRDT Brasil Ltda., a inexistência de conflito de interesses em razão de o agente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

público ter participado da elaboração do Termo de Referência e da emissão do atestado de capacidade técnica, que não violaria o princípio da segregação de funções e decorreu da escassez de pessoal, bem como que houve efetiva competitividade, ainda que apenas três empresas tenham participado do certame, o que decorre da complexidade do objeto. Além disso, trouxe uma síntese das condutas imputadas nos achados acompanhada de justificativa e defesa de ausência de elementos para responsabilidade pessoal do agente público.

A empresa **TRDT BRASIL TECNOLOGIA LTDA** apresentou a suas razões de defesa¹¹, nas quais argumentou que o reajuste do contrato nº 019/2019 efetivado em 2021 seguiu a variação dos custos, impactados pelas variáveis ordinárias e pela Pandemia Covid-19; a convenção coletiva de trabalho 2021/2023 representou aumento nos salários e benefícios da categoria profissional em 7,59%, retroativo a 1º maio de 2021; a restituição de valores seria penalização por conduta regular; e apresentou precedentes do TCU sobre o reajuste, qualificado como mera recomposição do poder aquisitivo da moeda.

Por meio do Despacho nº 1449/23-GCAZ¹², restaram identificados os contraditórios apresentados e determinadas diligências adicionais para localização do Sr. Fernandes dos Santos.

Na sequência, o **Estado do Paraná** pleiteou a sua integração ao processo como interessado¹³, e apresentou argumentação no sentido de inexistência de norma que exigisse a formação de equipe de planejamento da contratação na época; defendeu os estudos técnicos realizados, no seu entendimento, de acordo com as normas existentes, ao passo que a auditoria teria utilizado normas trazidas pela Lei nº 14.133/21; não houve contratação na modalidade “homem/hora” sem vinculação a resultados, uma vez que há cláusulas contratuais de estímulo à eficiência, dentre elas a aplicação do nível de serviço AOQS; defendeu a adequação das previsões de Níveis Mínimos de Serviço (NMSs), a suficiência de justificativa para o prazo inicial do contrato fixado em 60 meses; a existência de memória de cálculo adequada; a suficiência da justificativa para

¹¹ Peça nº 104.

¹² Peça nº 107.

¹³ Peça nº 117.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aglutinação dos serviços; a inexistência de elementos que demonstrem irregularidade na obrigatoriedade de no mínimo 35% do volume total de horas contratadas serem prestadas por profissionais da empresa fabricante da tecnologia, que seguiu a sistemática das contratações anteriores; a inexistência de obrigatoriedade de elaboração de mapa de riscos na época; ausência de prejuízo na pesquisa de preços; ausência de restrição à competitividade decorrente do volume de horas exigido como experiência. Por fim, apontou o comprometimento da SEFA em acatar parte das determinações e recomendações propostas e defendeu a inexistência de elementos necessários para penalização dos servidores.

Por meio do Despacho nº 205/24-GCAZ foi acolhido o pedido de integração do Estado do Paraná como interessado¹⁴.

Na sequência, o Sr. **Fernades dos Santos** apresentou as suas razões de contraditório¹⁵, nas quais trouxe argumentação semelhante às anteriores em relação à ausência de equipe de planejamento da contratação; ausência de contratação por hora e desnecessidade de consideração de vários cenários; adequação da previsão de Níveis Mínimos de Serviço (NMS's); previsão do prazo inicial de 60 meses para o contrato; adequação da memória de cálculo para as horas estimadas no contrato; adequação da aglutinação do objeto do contrato; e inexigência legal de análise de riscos à época; e defendeu a ausência de elementos para responsabilização dos agentes públicos.

Por meio do Despacho nº 452/24-GCAZ¹⁶ o processo foi remetido à 4ª ICE para instrução.

A unidade técnica declinou da atribuição de modo fundamentado no Regimento Interno da Corte, e defendeu a competência da CGE, conforme Informação nº 35/24-4ICE¹⁷, o que motivou a remessa dos autos àquela unidade, consoante determinado no Despacho nº 505/24-GCAZ¹⁸.

Por meio da Instrução nº 511/24-CGE¹⁹ a Coordenadoria de Gestão Estadual opinou pela parcial procedência da Tomada de Contas Extraordinária. Em

¹⁴ Peça nº 120.

¹⁵ Peça nº 124.

¹⁶ Peça nº 126.

¹⁷ Peça nº 127.

¹⁸ Peça nº 128.

¹⁹ Peça nº 130.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

relação ao primeiro achado, a unidade acatou a defesa de inexistência de obrigatoriedade de constituição de equipe de planejamento da contratação na época, e parcialmente as defesas em relação aos estudos técnicos preliminares deficientes, que ensejaram os apontamentos de irregularidades na contratação, entendendo que cabe a expedição de recomendação, mas seria inadequada a aplicação de multa, já que não haveria violação a formalidades previstas em lei, mas em ato infralegal, consistente na Resolução SEFA nº 1132/2017. Ainda, acolheu a necessidade de expedição de recomendação sobre níveis mínimos de serviço; entendeu adequada a fixação do prazo inicial em 60 meses, bem como sua justificativa, e opinou pela expedição de recomendação para que haja melhor justificativa técnica nas futuras definições semelhantes; a adequação da memória de cálculo efetivada, com expedição de recomendação para adequação aos ditames na nova legislação; a adequação da justificativa para aglutinação do objeto, com a ressalva de ter sido apresentada tardiamente, sobre o que entendeu ser cabível a expedição de determinação e, por fim, a ausência de exigência legal de procedimento de análise de riscos. Por outro lado, entendeu irregular e passível de multa a previsão de 35% do volume total de horas contratadas serem prestadas por profissionais da empresa fabricante da tecnologia. Quanto ao segundo achado, entendeu regular e suficiente a planilha orçamentária existente e o respectivo mapa de preços; reputou adequada a pesquisa de preços, realizada de acordo com a legislação vigente à época e entendeu não existir impedimento legal em relação às empresas consultadas, com opinativo pela expedição de recomendação para que a entidade adote cesta de preços mais ampla, o que é previsto na legislação e na jurisprudência atuais; entendeu inexistir restrição indevida à competitividade em razão da quantidade de horas exigidas nos atestados de capacidade técnica e da vedação da soma de atestados, apenas com opinativo de expedição de recomendação para que esta vedação seja técnica e expressamente justificada no procedimento. Apontou que houve potencial direcionamento do objeto exclusivamente em decorrência da previsão de 35% do volume total de horas contratadas serem prestadas por profissionais da empresa fabricante da tecnologia e a aplicação de multa aos gestores, inclusive ao pregoeiro, por sua atuação não diligente. Em relação ao terceiro achado, a unidade técnica concordou com o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

opinativo da CAUD no sentido de que o reajuste promovido pelo 4º Termo de Apostilamento violou a cláusula oitava do contrato 019/2019, ao promover reajuste superior ao IPCA acumulado no período de referência, uma vez que a empresa promoveu reajuste linear de 3%, enquanto o índice acumulado foi de 2,44%, com opinativo pela determinação de restituição ao erário e multa proporcional ao dano à empresa, aplicação de multas administrativas aos agentes públicos responsáveis e expedição de recomendações à entidade.

Após a instrução, a Secretaria da Fazenda informou a instauração de sindicância para atendimento das recomendações 2.3 e 2.4 apresentadas na inicial²⁰.

Em decorrência, o processo foi encaminhado à CGE, para análise do impacto na instrução apresentada, conforme Despacho nº 709/24-GCAZ²¹.

A unidade técnica, por meio da Instrução nº 712/24-CGE²², entendeu que a informação não tem impacto na instrução anteriormente apresentada, consistindo em atendimento parcial a uma das recomendações propostas, que ainda pende do envio das conclusões ao Tribunal.

Antes da análise pelo Ministério Público, o Sr. **Glauco Oscar Ferraro Pires** apresentou novos fundamentos defensivos em relação à exigência de 35% de horas do fabricante no Pregão Eletrônico nº 011/2019-REPR²³, nos quais argumentou que se trata de uma prática rotineira da administração, que não pode ser considerada exigência atípica, era condição necessária à garantia do objeto do contrato; afirmou que houve adequada justificativa técnica para a exigência; houve aprovação técnica da contratação pela CELEPAR; houve ampla divulgação do edital, retirado por várias empresas, inclusive de divulgação de certames, com participação de empresa que não retirou o objeto; defendeu que a quantidade de licitantes foi adequada à complexidade do objeto e a baixa participação deve ter decorrido do não uso das tecnologias analíticas da Receita Federal; defendeu a divulgação da reserva de horas do fabricante como uma “melhor prática” de contratação, a ausência de impugnação ao edital ou recursos como indicativo da

²⁰ Peças nº 132-133.

²¹ Peça nº 135.

²² Peça nº 137.

²³ Peça nº 139.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

regularidade, e afirmou que houve apenas um questionamento pela empresa Ata Comércio e Serviços de Informática; ratificou os fundamentos da PGE sobre ausência de elementos caracterizadores de fraude, dolo ou culpa do agente público; e apontou a concordância com o requisito por Inspeção de Controle e pela própria CAUD, que teria questionado a justificativa da regra.

O Sr. **Gustavo Malafaia do Carmo** apresentou requerimento de diligência acerca do Achado 03, a fim de demonstrar que não teria havido sonegação de informações ao TCE, em razão da inexistência de requerimento diretamente a ele direcionado, cuja manifestação em e-mail apenas teria corroborado entendimento de área interna, e requereu a produção de documentos que indicassem a *requisição para o fornecimento de documentos, no curso das atividades de fiscalização, formalmente direcionada ao Interessado*; com prova do efetivo recebimento e prova documental de recusa de fornecer os supostos documentos²⁴.

Por meio do Despacho nº 922/24-GCAZ²⁵ a petição do Sr. Glauco Oscar Ferraro Pires foi admitida, enquanto o pedido apresentado pelo Sr. Gustavo Malafaia do Carmo foi indeferido, tendo em vista sua desnecessidade, em razão da natureza da conduta que lhe foi imputada e da irregularidade dela decorrente.

Em razão dos novos argumentos defensivos os autos retornaram à CGE, que os considerou insuficientes para alteração das conclusões anteriormente apresentadas e ratificou os termos da Instrução nº 511/24, conforme Instrução nº 881/24-CGE²⁶.

Na sequência, a empresa **TRDT BRASIL TECNOLOGIA LTDA.** apresentou pedido de sobrestamento do processo em razão da instauração de Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade pela Corregedoria-Geral da Secretaria da Fazenda²⁷.

O Ministério Público de Contas, consoante Parecer nº 1057/24-5PC²⁸ manifestou concordância com a unidade técnica e considerou procedente a

²⁴ Peça nº 142.

²⁵ Peça nº 143.

²⁶ Peça nº 145.

²⁷ Peça nº 147.

²⁸ Peça nº 148.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tomada de Contas em relação à obrigatoriamente de 35% do volume total de horas contratadas de profissionais da TRDT BRASIL e, ainda, o reajuste contratual realizado sem demonstração da variação dos custos pela contratada e improcedente em relação aos demais apontamentos constantes nos achados de auditoria.

Por fim, por meio do Despacho nº 1453/24-GCAZ²⁹, o pedido de sobrestamento do feito foi indeferido por ausência de previsão legal.

Na sequência, a Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA requereu a suspensão do julgamento pelo prazo de 60 dias, diante da iminência de conclusão dos processos administrativos instaurados para apuração das irregularidades constantes na Tomada de Contas Extraordinária³⁰, enquanto a empresa **TRDT BRASIL TECNOLOGIA LTDA.** requereu a retirada de pauta pela impossibilidade de presença de seu procurador³¹.

O pedido da SEFA deferido por meio do Despacho nº 236/25-GCAZ³², o que tornou o pedido da empresa prejudicado.

Na sequência, a Secretaria de Estado da Fazenda apresentou o inteiro teor do Protocolo nº 21.227.302-3 e do Protocolo nº 22.166.622-4³³.

Em razão das novas informações constantes nos protocolos o processo foi remetido à Coordenadoria de Auditorias - CAUD, para instrução, e ao Ministério Público de Contas para parecer³⁴.

A unidade técnica, por meio da Instrução nº 20/25-CAUD³⁵, fundamentou que os procedimentos administrativos não trouxeram novos elementos fáticos ou probatórios em relação ao primeiro e segundo achados, sendo que a comissão de sindicância apenas acatou os argumentos defensivos apresentados pelos sindicatos, se resumindo a uma *interpretação jurídica distinta sobre os mesmos eventos* e concluiu que a instrução e as conclusões dos processos administrativos não trouxeram elementos aptos a alterar as conclusões das instruções técnicas anteriores. Já quanto ao terceiro achado a unidade ponderou

²⁹ Peça nº 149.

³⁰ Peça nº 153.

³¹ Peça nº 155.

³² Peça nº 157.

³³ Peças nº 161-163.

³⁴ Peça nº 164.

³⁵ Peça nº 166.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que houve demonstração de majoração dos custos operacionais da empresa em percentual superior aos 7,744% utilizados no reajuste apontado como irregular, o que afastaria a existência de danos ao erário, todavia não implicaria em afastamento das sanções aos agentes públicos, já que o procedimento de reajuste foi irregular e a demonstração do índice aconteceu apenas após sua efetivação, bem como restou consumada a irregularidade consistente na negativa de acesso a informações à equipe de auditoria. Por fim, apontou que a conclusão dos processos administrativos esgotou o objeto das determinações propostas neste sentido na Tomada de Contas Extraordinária.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 882/25-5PC³⁶, manifestou concordância com o opinativo da CAUD, *com a adoção das medidas corretivas e de responsabilização indicadas na Instrução nº 511/24 – CGE (peça 130), à exceção da restituição de valores e da multa proporcional ao dano referentes ao Achado 3 e das determinações voltadas à apuração administrativa dos Achados 2 e 3.*

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

A análise detida das informações constantes nos autos permite concluir pela efetiva ocorrência de irregularidades apontadas na presente Tomada de Contas, que enseja sua parcial procedência, em parcial consonância com os opinativos da CGE e da CAUD e com o Parecer do Ministério Público, conforme adiante detalhado em relação a cada um dos achados de auditoria apresentados.

2.1. Achado 1: A Modelagem da Prestação dos Serviços não Segue os Requisitos Legais e as Boas Práticas Aplicáveis

No primeiro achado, a equipe de auditoria consignou que não houve constituição de Equipe de Planejamento da Contratação, que os estudos técnicos preliminares foram deficientes, com especificações das deficiências consideradas, e ausência de procedimentos de análise de riscos da contratação.

³⁶ Peça nº 167.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Primeiramente, restou esclarecido que a falta de Equipe de Planejamento de Contratação decorreu da ausência de imposição legal de sua constituição na vigência da Lei nº 8.666/93, que orientou a contratação analisada, cuja exigência para todos os entes da Administração Pública foi inovação da Lei nº 14.133/21.

A própria inicial elencou que a ausência de constituição de Equipe de Planejamento de Contratação consistiria em violação de boa-prática de contratação descrita na IN 04/2014 do MPOG³⁷, que não vincularia a SEFA.

Já o Decreto Estadual nº 8.943/2018, utilizado pela SEFA como norma norteadora da contratação, embora exija estudos iniciais, não o faz em específico para a constituição de uma equipe de planejamento.

Assim, a determinação sugerida encontra fundamento na Nova Lei de Licitações, norma inexistente na época do certame. A partir de sua vigência passou a ser cogente para a entidade, que manifestou expressamente o compromisso de instituição de Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) nos autos, em indicativo de cumprimento de recomendação nesse sentido³⁸, de modo que não há fundamento para a procedência da Tomada de Contas neste ponto.

Acerca dos Estudos Técnicos Preliminares Deficientes, a instrução evidenciou a inadequação da fixação da contratação por horas, sem justificativa suficiente; a inadequação da forma de previsão dos Níveis Mínimos de Serviço (NMS's); e a previsão de 35% do volume de horas contratadas seja prestado por profissionais da empresa fabricante da tecnologia. Por outro lado, a instrução foi suficiente para demonstrar a adequação da definição de vigência contratual inicial em 60 meses, o cálculo das estimativas das horas trabalhadas, a aglutinação dos serviços em contratação única, ainda que com falhas procedimentais, e a ausência de obrigatoriedade legal de elaboração de mapa de riscos da contratação.

De início, embora as defesas tenham se orientado no sentido de que

³⁷ Por fim, para consolidar o entendimento acerca da necessidade da instituição da EPC, segue o comando descrito na IN 04/2014 do MPOG (SLTI) em seu Art. 9º, § 2º, que, embora não vincule as ações da SEFA, é uma boa prática aplicável a contratações de TI: § 2º Exceto no caso em que o órgão ou entidade seja partícipe da licitação, quando são dispensáveis as etapas III e IV do caput deste artigo, é obrigatória a execução de todas as etapas da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de (grifo nosso): IV - contratações com uso de verbas de organismos internacionais, como Banco Mundial, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, e outros.

³⁸ Peça nº 86.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o contrato se dava por demanda, é inequívoco que a contratação se deu por hora trabalhada, o que é evidenciado pelas cláusulas 6.3 do contrato³⁹, que previa o pagamento de R\$ 418,00 por hora; e 6.4 do contrato⁴⁰; que previa na fórmula de cálculo uma quantidade de horas para a Ordem de Serviço emitida; bem como pela exigência no item 4.2.5.3 do Termo de Referência, de que 35% do volume de horas contratadas fossem prestadas por profissionais da empresa fabricante da tecnologia, aliada à previsão de que esse volume de horas correspondia a 5 funcionários da empresa TRDT, com inequívoca proporcionalidade entre quantidade de horas e o número de funcionários a elas destinado⁴¹.

A existência do controle de níveis mínimos de serviço com o indicador de "Atingimento do Objetivo e Qualidade do Serviço" (AOQS) não altera a natureza horária da contratação, pois além de estar vinculado ao atendimento da demanda que contém uma estimativa horária, não transforma a contratação remunerada pela demanda, apenas obriga a empresa a cumprir a ordem no tempo estimado, sob pena de sanção, seja aquele tempo adequado, infra ou superestimado.

A existência de um sistema de controle de eficiência acerca das entregas, baseado em demandas, atenua o uso de método inapropriado de contratação para serviços de tecnologia da informação, mas não reveste a contratação de uma forma de remuneração baseada na eficiência do prestador, já que inexistente no processo de contratação quaisquer comparações com outros

³⁹ 6.3. A CONTRATANTE pagará à CONTRATADA, pelos serviços, objeto deste Contrato, o valor unitário de R\$ 418,00 (Quatrocentos e dezoito reais), que considerando o volume de 152.260 (Cento e cinquenta e dois mil, duzentos e sessenta) horas, totaliza o montante total de R\$ 63.644.680,00 (Sessenta e três milhões, seiscentos e quarenta e quatro mil, seiscentos e oitenta reais).

⁴⁰ 6.4. O valor a ser pago mensalmente obedecerá a seguinte fórmula: $VP = Qh \times Vh \times AOQS$, onde "VP": Valor a ser pago "Qh": Quantidade de horas da Ordem de Serviço emitida conforme subitem 2.2.5. "Vh": Valor unitário por hora de serviço "AOQS": Indicador de ajuste de serviço mínimo, calculado conforme subitem 2.4.

⁴¹ 4.2.5.3. A fim de garantir qualidade e aderência dos serviços às melhores práticas para desenvolvimento de data warehouse na tecnologia Teradata, no mínimo 35% (trinta e cinco por cento) do volume total de horas contratadas deverão ser prestadas por profissionais da empresa fabricante da tecnologia ("TRDT Brasil Tecnologia").

4.2.5.3.1. No mínimo 02 (dois) desses profissionais deverão desempenhar, durante toda a execução do Contrato, o perfil de "Especialista Técnico Data Warehouse" elencado no Quadro 1 do subitem 5.2 do ANEXO I.01 -ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS. 4.2.5.3.2. No mínimo 01 (um) desses profissionais deverá desempenhar, durante toda a execução do Contrato, o perfil de "Especialista Técnico Business Intelligence" elencado no Quadro 2 do subitem 5.2 do ANEXO I.01 - ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS.

4.2.5.3.3. No mínimo 01 (um) desses profissionais deverá desempenhar, durante toda a execução do Contrato, o perfil de "Arquiteto de Soluções" elencado no Quadro 3 do subitem 5.2 do ANEXO I.01 – ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS.

4.2.5.3.4. No mínimo 01 (um) desses profissionais deverá desempenhar, durante toda a execução do Contrato, o perfil de "Administrador de Banco de Dados" elencado no Quadro 4 do subitem 5.2 do ANEXO I.01 -ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS.

4.2.5.3.5. O percentual de volume mínimo de horas da empresa fabricante da tecnologia deverá ser obedecido mensalmente.

4.2.5.3.6. O número mínimo de profissionais da empresa fabricante da tecnologia indicados para execução dos serviços não poderá ser inferior a 05 (cinco) e os profissionais não poderão acumular perfis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

métodos difundidos.

No contexto, a CAUD trouxe na inicial as formas de contratação de serviços de TI mais difundidas e apontou que a contratação por hora não é vedada legalmente, mas exige demonstração de que é adequada em relação às demais formas de contratação, o que não foi realizado, ou ao menos, não teria sido formalizado pela entidade:

No caso de serviços de desenvolvimento de software, há pelo menos quatro modalidades amplamente difundidas para remuneração dos serviços prestados:

- A. Remuneração por Pontos de Função⁶
- B. Remuneração por Unidades de Serviço Técnico⁷
- C. Remuneração por Hora de trabalho
- D. Remuneração por Posto de Trabalho

Os dois primeiros modelos buscam remunerar o prestador de serviço pelos resultados. Ou seja, o valor do serviço é previamente acordado com o fornecedor, que somente é remunerado após a entrega e validação pelo contratante. São modelos que privilegiam a competência, pois quanto menor o tempo utilizado na entrega da solução, melhor para o fornecedor.

Ao contrário, os dois últimos modelos privilegiam a ineficiência do prestador de serviço. Sobre modelos dessa natureza, o TCU se posiciona da seguinte maneira:

Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário: Na hipótese de desenvolvimento de projeto, por exemplo, a contratação por “homem-hora” conduz ao paradoxo do lucro-incompetência. Ou seja, quanto menor a qualificação e capacitação dos prestadores do serviço, maior o número de horas necessário para executá-lo e, portanto, maior o custo para a Administração-contratante e maior o lucro da empresa contratada.

Ainda sobre o entendimento do TCU, presente na Nota Técnica 6/2010 - SEFTI/TCU versão 1.3:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem firmado jurisprudência no sentido de que contratações de serviços de TI remuneradas pela disponibilidade de mão de obra são conflitantes com o princípio da eficiência, entre outros preceitos legais, visto que estimulam o fornecedor a consumir mais horas remuneradas de trabalho do que seria necessário para alcançar o resultado contratado, o que é ineficiente e antieconômico. Esse problema foi denominado “paradoxo do lucro-incompetência”, descrito originariamente no Voto condutor do Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário. Por essa razão, o TCU tem orientado a APF a, sempre que possível, contratar serviços de TI remunerados com base apenas nos resultados apresentados, e não na disponibilidade dos trabalhadores terceirizados. Nesse sentido, destacam-se os Acórdãos 786/2006 e 2.471/2008, ambos do Plenário (grifamos).

A equipe de auditoria optou por grifar também o termo “sempre que possível” para deixar claro que não se trata de vedação absoluta. Diferente disso, a remuneração por disponibilidade de mão de obra é uma solução permitida, todavia, deve ser exaustivamente justificada.

A defesa de que a unidade não se insurgiu contra a forma de contratação, somente contra a ausência de justificativas, não encontra respaldo. A inicial é clara ao afirmar que a contratação por hora trabalhada é, em regra, a menos eficiente e não deve ser adotada sem estudos comparativos com outros métodos:

Espera-se, numa contratação desse vulto, uma ampla pesquisa de mercado, com o desenho de diferentes cenários considerando as diversas formas de remuneração, redundando na escolha – sempre justificada – daquela que melhor atende à Administração. Diferente disso, o que se constata é que a pesquisa de preços foi realizada apenas com base na modalidade de remuneração previamente definida (homem/hora).

Cumpria à entidade promover adequado estudo na fase de planejamento da contratação, a demonstrar que a forma de contratação definida era comparativamente mais eficiente do que outras possíveis, não meramente indicar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

forma aparentemente preferida pelo gestor, ainda que haja um controle de qualidade, que também se revelou falho, conforme adiante tratado.

A impropriedade no planejamento da contratação pela ausência de estudos comparativos quanto à forma de remuneração dos serviços resta evidente. Por outro lado, há nos autos, inclusive na inicial, que foram realizados estudos⁴², sem que estes tenham sido formalizados, documentados ou ao menos trazidas suas conclusões, o que atenua a irregularidade, mas não há afasta.

Assim, cabível a expedição da recomendação proposta, “*no sentido de que a SEFA abstenha-se de utilizar a metodologia de pagamento por horas de trabalho, a menos que comprovadamente, mediante justificativa apropriada, essa seja a única maneira tecnicamente viável para a contratação, justificativa essa que deverá ser apresentada na forma de cenários, com os respectivos orçamentos estimados de cada uma das principais formas de remuneração utilizadas à época da elaboração do ETP*”.

Por outro lado, entendo inadequada a aplicação de multa, tanto pela ausência de fundamento legal, conforme consignado pela CGE na instrução, no sentido de que as irregularidades verificadas violam tão somente os dispositivos constantes na Resolução SEFA nº 1132/2017 e a multa proposta exige o descumprimento formalidade prevista em lei em sentido estrito⁴³, quanto pela informação da inicial que foram efetivados estudos, ainda que não documentados.

Outra inadequação demonstrada na instrução foi a forma de previsão dos Níveis Mínimos de Serviço (NMS's) que considerou como indicador

⁴² A SEFA manifestou-se sobre a inconformidade alegando (Anexo 13, peça 22, pg. 3 a 8) basicamente que evidentemente existiram estudos e análises prévias que subsidiaram a elaboração do referido Termo de Referência, ainda que esses estudos e análises não tenham sido petrificados em um documento formal específico. Além disso, o ente afirma que as ações da administração se pautam pela estrita legalidade e as ações dos servidores gozam de boa-fé administrativa.

A equipe de auditoria tem convicção de que os estudos foram realizados de fato, até porque uma contratação dessa complexidade não surge apenas de elucubrações; há sempre longo e intenso trabalho até se chegar a um Termo de Referência. Todavia, todo esse esforço precisa ser documentado, caso contrário, ele não existiu para quem analisa o procedimento de contratação. Além disso, a ausência dessa documentação tolhe o gestor (e toda a estrutura de controles interno e externo) de fundamentos essenciais para formular suas conclusões. Por fim, de maneira alguma a boa-fé administrativa supre a necessidade de a Administração justificar seus atos e documentá-los na instrução processual.

⁴³ **Art. 87.** As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

d) deixar de observar, no processo licitatório, formalidade determinada em lei, incluindo-se a não exigência de certidões negativas e de regularidade fiscal, podendo ser aplicada ao presidente da comissão de licitação, ao emitente do parecer técnico ou jurídico e ao gestor;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

único atrasos na entrega das demandas de acordo com o prazo estabelecido nas ordens de serviços.

A CAUD apontou inexistir nos parâmetros de NMS's critérios objetivos de medição de qualidade, além de existir indicador que poderia penalizar a empresa com o não pagamento pelo serviço prestado, caso haja mais de 5 entregas em atraso, que é desarrazoado e pode implicar no aumento dos custos, pela inserção desse risco no valor da proposta.

A unidade elencou como indicadores que poderiam ser utilizados os constantes na Nota Técnica 6/2010 - SEFTI/TCU – versão 1.3, índice de atrasos na entrega dos artefatos (usado pela SEFA); índice de não conformidade com os requisitos; índice de erros na operação do software; tempo médio para reestabelecimento do banco de dados; tempo médio entre falhas do banco de dados e índice de disponibilidade no mês do Banco de Dados.

Além disso, a unidade apontou que não houve glosa em razão de descumprimento dos NMS's, o que poderia indicar superdimensionamento das horas necessárias para as demandas ou ausência de efetivo controle sobre o cumprimento.

Nas defesas, de modo uniforme, há argumentação que a Nota Técnica 6/2010 SEFTI/TCU versão 1.3 não seria aplicável de modo nativo, por não tratar de desenvolvimento de software, e haveria controle pelo indicador de "Atingimento do Objetivo e Qualidade do Serviço" (AOQS), que seria vinculado ao cumprimento de prazos e inexecução dos serviços. Além disso, apresentou telas do Sistema Mantis, nas quais consta o acompanhamento das demandas por Auditor, com afirmação de que o não atendimento da qualidade esperada implica na não entrega e apontou a possibilidade de exigência de substituição do consultor.

A argumentação apenas confirmou o consignado pela equipe de auditoria, o único controle efetivo existente como Níveis Mínimos de Serviço é o prazo de entrega, ao afirmar que o indicador contava com essa variável e a não entrega, que constitui mero descumprimento contratual.

Sobre o tema, é importante consignar que a Nota Técnica 6/2010 - SEFTI/TCU – versão 1.3 indicada pela CAUD não é restrita à serviços de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desenvolvimento de software, mas de modo geral a contratações de serviços de TI⁴⁴. Além disso, a CAUD foi precisa em indicar que poderiam ser utilizados indicadores ali expressos, adequados à contratação, não sendo impositiva a aplicação acrítica, mas analisada e ponderada de acordo com sua aplicabilidade ou utilizados outros parâmetros tecnicamente avaliados.

Não há no processo licitatório ou nas defesas quaisquer elementos de análise técnica sobre outros possíveis indicadores que seriam aplicáveis ao caso. O indicador AOQS não constitui indicador objetivo de Nível Mínimo de Serviço, por ser exclusivamente vinculado ao prazo de entrega, além da previsão de que somente é aplicado o fator de ajuste se a entrega foi atrasada injustificadamente, o que é um elemento sujeito a avaliação de eventual justificativa, portanto, dotado de subjetividade.

A substituição de consultor também não implica necessariamente um controle de qualidade do objeto da demanda, mas uma subjetividade na execução de cada demanda do contrato.

Como exemplo, a própria necessidade de revisão da entrega por Auditor e de retorno para adequação poderia ser uma possível variável de NMS, a motivar a empresa a entregar as demandas de acordo com o solicitado de imediato e reduzir a necessidade de controles pela entidade.

Assim, resta comprovada a ausência de NMS's adequados ao objeto do contrato, o que justifica a procedência da Tomada de Contas e a expedição de determinação à SEFA e à Receita Estadual do Paraná, *para que, nas próximas contratações relacionadas ao ambiente analítico, a SEFA utilize NMSs adequados ao objeto, como aqueles descritos na Nota Técnica 6/2010 - SEFTI/TCU – versão 1.3, ou outros que a EPC julgar adequados, independentemente da forma de remuneração sugerida no ETP.*

Quanto ao prazo inicial de contratação, resta inequívoco que se trata de contratação de caráter continuado, com importância estratégica e essencial para

⁴⁴ I DO OBJETIVO

Firmar entendimento da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) sobre a aplicabilidade da gestão de nível de serviço como mecanismo de pagamento por resultados em contratações de serviços de Tecnologia da Informação (TI) pela Administração Pública Federal (APF).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

as finalidades da Receita Estadual, o que foi desde logo reconhecido pela CAUD. A unidade apontou, no entanto, que a fixação do prazo inicial de 60 meses teria sido realizada sem a demonstração de custos em períodos menores.

Ocorre que, como bem consignado na instrução pela CGE, a variação dos custos da contratação constitui uma das variáveis que orientam a fixação dos prazos iniciais dos contratos e, no caso, foram consideradas os custos internos, sendo consignado que a *“eficiência do próprio processo de contratação, que no caso de prazos longos evita o custo (de recursos humanos, financeiro, operacional, processual e temporal) para procedimentos de prorrogação de prazo de contratos ou realização de novos processos licitatórios”*.

A orçamentação de períodos diversos é efetivamente relevante para demonstração da adequação da fixação de prazo mais extenso. Não obstante, trata-se de formalidade que possui a finalidade de demonstrar a eficiência da contratação por prazo superior, o que acabou por ser cumprido, ainda que a justificativa adequada à definição tenha sido apresentada apenas após a fiscalização.

No contexto, a entidade demonstrou intenção adequar os procedimentos de planejamento e orçamentação. Dessa forma, tendo sido demonstrada a irregularidade relativa à providência legalmente obrigatória que deixou de ser realizada, justificava-se a procedência parcial do item, com expedição de determinação *para que, nas próximas contratações relacionadas ao ambiente analítico, a SEFA elabore cenários considerando diversos períodos de vigência contratual, de modo a justificar financeira e tecnicamente a vantajosidade do período escolhido*.

Da mesma forma, a memória de cálculo para a definição da estimativa do volume de serviço a ser contratado restou apresentada. A CAUD apontou que a entidade apresentou a origem dos dados e a demanda por integração para se chegar à estimativa de horas necessárias, sem que os gestores tenham apresentado documentação que suporte. Também apontou que foi acrescido o volume de 40% de horas para a sustentação do ambiente no somatório de investimentos, o que inexistiria em relação ao restante das horas contratadas.

Ocorre que a defesa foi consistente em demonstrar que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

justificativa para a quantidade de horas contratada foi suficiente, baseada em elementos existentes no processo, com origem dos dados e metodologia, acompanhada dos itens que a compõem, com utilização do método (*“full time equivalent”*).

Como bem apontado pela CGE na instrução, a ausência de documentação que justifique as estimativas é descumprimento de exigência da Nova Lei de Licitações. Assim, não há, no tópico, descumprimento de legislação que possa ser qualificado como irregularidade. Além disso, como em outros itens, a entidade manifestou expressa concordância com a recomendação para futuros certames⁴⁵, aos quais a exigência será aplicável, o que implica na improcedência da Tomada de Contas neste tópico.

Também restou demonstrada a adequação mercadológica do apontamento qualificado como aglutinação dos serviços, o que foi desde logo apontado pela equipe de auditoria, que considerou *“a justificativa apresentada pela SEFA (Anexo 13, peça 22, pg. 25 e 26), ainda que tardiamente e ausente nos estudos preliminares, é aceitável do ponto de vista técnico, de acordo com as fundamentações presentes nos comentários do gestor. Porém, tal justificativa deverá estar presente nas contratações futuras que envolvam objeto semelhante, uma vez que a nova lei de licitações é ainda mais clara quanto a sua obrigatoriedade.*

Além disso, considerando a manifestação da SEFA no sentido de acatar a proposta de determinação⁴⁶, que é fundamentada na Nova Lei de Licitações, que não se encontrava vigente na época do certame, entendo desnecessária a expedição da determinação proposta pela CAUD neste tópico.

Outro apontamento sobre os estudos técnicos preliminares consistiu na reserva de, no mínimo, 35% do volume total de horas contratadas serem prestadas por profissionais da empresa fabricante da tecnologia, inserta no item 4.2.5.3 do Termo de Referência⁴⁷.

A equipe de auditoria apontou que a previsão constitui uma forma

⁴⁵ Peça nº 86, pág. 12.

⁴⁶ Peça nº 86, pág. 13.

⁴⁷ A fim de garantir qualidade e aderência dos serviços às melhores práticas para desenvolvimento de data warehouse na tecnologia Teradata, no mínimo 35% (trinta e cinco por cento) do volume total de horas contratadas deverão ser prestadas por profissionais da empresa fabricante da tecnologia (*“TRDT Brasil Tecnologia”*).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

transversal de se desviar do dever de licitar e contratar a empresa Teradata sem licitação, uma vez que independentemente do vencedor da licitação, 35% do volume de serviços contratados deveria ser prestado pela empresa Teradata, por subcontratação.

Além disso, a previsão viola o caráter competitivo do certame, por submeter todos os competidores à obrigação de subcontratação com a referida empresa, com custos dessa operação, o que não ocorria para a empresa Teradata, em inequívoca vantagem competitiva indevida.

A CAUD apontou violação ao art. 3º da Lei 8.666/93, especificamente aos princípios da isonomia e da igualdade, e violação à inserção de cláusulas que frustrem o caráter competitivo do certame⁴⁸. Os apontamentos da equipe de auditoria restaram confirmados na instrução processual, com patente irregularidade na previsão.

A entidade buscou justificar a previsão como essencial à garantia da qualidade dos serviços, afirmação vazia, sem nenhuma evidência sequer que outras empresas, que dominam a tecnologia, seriam capazes de prestar o objeto do contrato sem a reserva de horas prevista em contrato.

A equipe de auditoria sintetizou bem a ausência de reserva de qualidade defendida pela defesa:

Como exemplo, segundo o portal de certificações da empresa, mais de 72.500 certificações da Teradata foram concedidas, creditando aos profissionais certificados o reconhecimento perante a indústria de competência técnica nas tecnologias da Teradata (tradução nossa). Ou seja, a própria fabricante da tecnologia entende que seus programas de capacitação são suficientes para alçar os técnicos certificados a patamares elevados de competência.

⁴⁸ Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991 (grifos nossos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além das certificações fornecidas pelo fabricante, há outros mecanismos para se buscar a qualidade do serviço prestado, como, por exemplo, exigência de níveis mínimos de serviço, exigência de outras qualificações dos profissionais, exigência de experiência mínima na tecnologia e exigência de capacidade técnica dos licitantes. Alguns desses mecanismos, inclusive, estão presentes no edital em análise. Se a qualidade do trabalho fosse garantida somente por meio da contratação de colaboradores do fabricante, possivelmente estaríamos diante de um produto fadado ao fracasso, já que sua entrada no mercado estaria limitada à quantidade de funcionários do fabricante disponíveis para a operação dessa tecnologia.

A defesa, de modo geral, argumentou que a previsão de reserva de horas do fornecedor não foi inovação do Contrato nº 09/2019-REPR, mas vinha sendo usada desde 2011, com indicação de quatro contratos. Apresentou entendimento equivocado quanto à indicação de que a CAUD não teria se insurgido contra a previsão de horas do fabricante, mas contra a justificativa apresentada e buscou defender a previsão com elementos da importância do contrato; o fato de Inspeção do TCE ter analisado o Contrato nº 035/2013-CRE com previsão semelhante e aceitado as justificativas da SEFA, o que teria dado segurança jurídica para a manutenção da previsão, que teria sido aprovada por órgãos de controle interno, PGE, CELEPAR e CETIC, e inexistiria evidências de que a prática limitaria a competição, que seria baseada em situações hipotéticas.

Posteriormente, o Sr. Glauco apresentou manifestação na qual buscou trazer fundamentos adicionais, após a instrução da CGE considerar irregular a previsão, nas quais reiterou o uso da prática em outros certames como demonstração de regularidade; defendeu a previsão como necessária para garantir a qualidade do serviço prestado, dada a *relevância, criticidade, complexidade e importância estratégica do objeto*; defendeu o respaldo de outros órgãos, como a CELEPAR e a CETIC-PR na área técnica; a ampla divulgação do edital como demonstração de ampla possibilidade de participação; a divulgação da medida como boa prática em licitações, arquivamento de investigação pelo MPPR e ausência de questionamento de outros licitantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Constata-se que nenhum dos argumentos defensivos traz fundamentação legal, questões técnicas, justificativas robustas, demonstração de que a qualidade do serviço prestado sem a reserva seria inferior, mas apenas tenta desqualificar o apontamento da CAUD.

Primeiramente, a evidência, tratando-se de auditoria de conformidade, de modo bastante objetivo, é a ausência de adequação da ação do agente público às normas legais, com a análise dos documentos que compõem o processo licitatório, não subsistindo as alegações de inadequação do trabalho de auditoria realizado.

Pontuado isto, é inequívoco que a previsão de reserva de horas não possui respaldo legal. Não há disposição legal ou normativa que autorize se retirar parte do contrato da disputa e colocá-lo sob reserva, ainda mais em uma divisão horária, que não se relaciona com elementos específicos da contratação, sendo que a CAUD citou expressamente o dispositivo legal violado.

O que a CAUD considerou foi que seria possível, em condições específicas, devidamente demonstradas, por justificativas baseadas em evidências e não em meras afirmações vagas, que a reserva de horas era essencial ao objeto do contrato e que inexistia outra forma legal de promovê-la, em consonância com a jurisprudência do TCU, o que também não existiu.

Ora, a lógica da licitação é a seleção do fornecedor para a prestação dos serviços que a Administração demanda, dentre aqueles que possuem capacidade técnica, com respeito à isonomia, como previa o art. 3º da Lei nº 8.666/93⁴⁹.

Ao partir dessa premissa, resta evidente que se a empresa possui capacidade técnica ela deve participar da licitação para todo o objeto a ser contratado. Não há, de regra, abertura legal para uma licitação parcial, com reserva horária. Na hipótese de o objeto ser de essencial execução por um prestador, em razão de superior qualidade técnica, a legislação o qualifica como serviço técnico

⁴⁹ Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

especializado, o que justificaria a não realização da licitação e a contratação direta por inexigibilidade, desde que previsto os requisitos legais, conforme traziam os arts. 13 e 25 da Lei 8.666/93⁵⁰.

Veja-se que sequer é permitia a exigência de vinculação comercial com o fabricante, conforme a jurisprudência uniforme dos órgãos de controle, o que se aplica ao fabricante da tecnologia em contratos de TI, salvo se essencial a prestação dos serviços, conforme os seguintes precedentes:

Enunciado

A exigência de declaração do fabricante, carta de solidariedade ou credenciamento, como condição para habilitação de licitante, por configurar restrição à competitividade, somente é admitida em casos excepcionais, quando for necessária à execução do objeto contratual, situação que deverá ser adequadamente justificada de forma expressa e pública.

(TCU. Acórdão 1805/2015-Plenário. Processo de Representação nº 008.137/2015-3. Relator:

⁵⁰ Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I - , técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

[\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

VIII - (Vetado). [\(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

§ 1º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

§ 2º Aos serviços técnicos previstos neste artigo aplica-se, no que couber, o disposto no art. 111 desta Lei.

§ 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

WEDER DE OLIVEIRA. Data da Sessão: 02/07/2015).

Enunciado

A exigência, como requisito de habilitação, de apresentação de carta de credenciamento do fabricante não encontra amparo legal, por potencializar restrição indevida à competitividade da licitação.

(TCU. Acórdão 2081/2013-Segunda Câmara. Processo de Representação nº 041.268/2012-1. Relator: AROLDO CEDRAZ. Data da Sessão: 16/04/2013).

O assunto foi tratado em pedido de esclarecimentos formulado pela empresa Ata Comercio e Serviços de Informática, CNPJ 09.571.9888/0001-13 com resposta totalmente irregular e violadora do entendimento fixado. Ora, se a mera relação de autorização ou solidariedade com o fabricante é irregular, mais grave a obrigação de subcontratar o seu representante no país, sem justificativa de essencialidade, que não somente obriga o licitante a se credenciar, mas a possuir relação contratual com aquela empresa. Ainda, as normas são fixadas para toda e qualquer contratação, não se alterando pela mudança do objeto, de software para ambiente analítico.

Como a jurisprudência fixou que a mera exigência de credenciamento com o fabricante é irregular, quaisquer previsões mais exigentes do que aquela também o serão, o que se aplica perfeitamente ao presente caso.

Ao que parece, ao preferir a empresa Teradata e inexistir justificativa legal suficiente para a contratação direta, sendo obrigada a licitar, a entidade criou o expediente de reservar horas do contrato e, com isso, garantir que parte dos serviços sejam por ela prestados, seja nesta ou em outras contratações, e ainda possibilitar à empresa vantagem competitiva, o que será objeto de tratamento específico na análise do segundo achado

Soa deveras contraditório a contratação ser qualificada como comum, efetivada por pregão, que pressupõe domínio de mercado, mesmo diante da sua complexidade, com a inserção de elemento que condicione a prestação a uma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

empresa específica, como garantidor da qualidade do serviço.

A ausência da necessidade de prestação direta pela Teradata restou ainda demonstrada pela instrução processual, na qual foi expressamente consignado que a própria empresa terceiriza os serviços e não os realiza diretamente, o que evidencia não ser essencial à qualidade⁵¹:

Neste sentido, cabe aqui destacarmos que o argumento de necessidade de manutenção da qualidade dos serviços cai totalmente por terra quando verificamos que a própria TERADATA subcontrata seus serviços, sendo estes então realizados por empresas terceirizadas, cujos funcionários não possuem qualquer relação empregatícia com a TRDT. Neste ponto, conforme relatório emitido pela CAUD, muitos dos serviços realizados pela Teradata acabaram por ser terceirizados, ou seja, foram realizados por empresa terceira, que emprega funcionários que, embora possuam conhecimento de soluções em TI empregadas pela TRDT e possam ter sido treinados e certificados por esta, não lhe prestam serviços de forma direta e não são seus funcionários diretos. **Isso leva à conclusão lógica de que outras empresas são igualmente competentes para prestar os mesmos serviços que a TRDT, e inclusive são contratadas por esta última para este fim.**

NÃO NOS PARECE SER LÓGICA E JUSTA A EXIGÊNCIA DE UM PERCENTUAL MÍNIMO QUANDO EXISTEM OUTRAS EMPRESAS PLENAMENTE CAPAZES DE PRESTAR OS MESMOS SERVIÇOS COM A MESMA EXPERTISE E COMPETÊNCIA.

Aliado a isso, restam informações nos autos demonstrando que a TRDT já emitiu mais de 72 mil certificados de reconhecimento de competência técnica em suas tecnologias, ou seja, existe no mercado de prestação de serviços número considerável de profissionais certificados pela empresa e plenamente capazes de atuar em tais tecnologias, não sendo possível crer que inexistam no mercado de fornecimento de soluções em TI empresas plenamente capazes de cumprir a contento com as obrigações previstas em edital, sem a necessidade de intervenção ou atuação da

⁵¹ Peça nº 145, págs. 17-18.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TRDT.

Ora, partindo-se da argumentação do representado, de que a exigência de 35% de horas cumpridas pela TRDT se daria em virtude da necessidade de manutenção da qualidade dos serviços, nos parece razoável a conclusão lógica de que a **PRÓPRIA TRDT NÃO DETERIA COMPETÊNCIA SUFICIENTE PARA TREINAR OUTROS PROFISSIONAIS DO SETOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO**, onde qualquer empresa ou profissional, mesmo habilitado e atestado pela Teradata, seria eternamente dependente do suporte desta última para apresentar um serviço de qualidade.

A tecnologia da TRDT, embora específica, não é desconhecida pelos profissionais e empresas que atuam na área, principalmente pelo fato de que vivemos, atualmente, em uma sociedade tecnológica de informações, onde novas e inovadoras tecnologias são rapidamente absorvidas pelo mercado e pelos profissionais que nele atuam.

A defesa de que a CAUD se baseia em hipótese é vaga. É inequívoco que a reserva de horas para certa empresa a beneficia, o que é decorrência lógica da obrigatoriedade e decorre do fato de outras empresas certificadas e capazes de prestar os serviços não poderem concorrer à totalidade dos serviços demandados, aliada à obrigatoriedade de promover relação comercial com a empresa detentora da reserva. Ademais, o dever de demonstrar a vantajosidade da contratação é do órgão licitante, cujo ônus de demonstrar a essencialidade da reserva inserida não foi cumprido. Como bem pontuado pela CGE⁵²:

Neste sentido, a isonomia do certame restou prejudicada uma vez que a própria TRDT detinha poderes de intervir nas propostas a serem apresentadas por seus concorrentes, pois parte dos valores a serem apresentados tinham relação com orçamentos a serem apresentados por ela mesma. Não nos parece isonômico uma empresa participante de certame ter influência direta nos

⁵² Peça nº 130, pag. 16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

custos operacionais de seus concorrentes, sendo a ela possível inflacionar seus próprios serviços a fim de aumentar as demais propostas, enquanto seus custos permanecem os mesmos e sua proposta levará em conta tão somente o valor da sua própria mão de obra.

Sobre a garantia da qualidade da contratação, a legislação é clara e inequívoca que a garantia da qualidade se dá com o cumprimento das condições de qualificação técnica, conforme previa o art. 30 da Lei 8.666/93⁵³. Outra forma é a

⁵³ Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

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;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II deste artigo, no caso de licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente certificados pela entidade profissional competente, limitadas as exigências a:

a) quanto à capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data da licitação, profissional de nível superior 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;

(...)

§ 1º 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: [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

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; [\(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

(...)

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

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório. [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

§ 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

(...)

§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

§ 9º Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.

§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-operacional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração. [\(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

previsão de Níveis Mínimos de Serviço adequados ao objeto do contrato, o que foi objeto de apontamento específico. A jurisprudência aceita hipóteses específicas de demonstração de essencialidade para a contratação, o que não ocorreu.

O fato de os contratos terem sido prestados adequadamente não representa acerto da escolha, por não demonstrarem que outras empresas, escolhidas com critérios de qualificação técnica adequados, não teriam resultado semelhante. Inexiste, a partir dessa afirmação, conclusão de que apenas com a reserva de horas para a fabricante a contratação alcançaria a qualidade esperada. Inexiste demonstração no processo licitatório que tal reserva era essencial.

A utilização do expediente em contratos anteriores não o torna regular, e seu uso como justificativa constitui exemplo da velha máxima que deve ser amplamente combatida na Administração Pública “sempre foi feito assim”, normalmente utilizada para justificar irregularidades que não foram objeto de adequado tratamento por quem tinha a responsabilidade de fazê-lo.

Ademais, das três contratações anteriores trazidas como referência, apenas uma trás disposição semelhante. O Pregão Eletrônico 028/2011-CRE e o Pregão Eletrônico 001/2013-CRE trazem reserva de horas para serviço específico de revisão, sendo o segundo com o mínimo de 10% das horas contratadas e não foram objeto de análise. Já o Pregão Presencial 003/2016-CRE traz previsão semelhante, sem que tenha sido objeto de auditoria sobre a justificativa apresentada à época, inexistindo pronunciamento da Corte a considerar tal prática regular.

Em relação ao último, chama atenção o fato de a reserva de horas ter aumentado, enquanto o domínio de novas tecnologias tende a ser difundido com o tempo. A partir dessa premissa, tem-se que a ausência de análise crítica sobre a previsão é mais latente, afinal espera-se que ainda que demonstrada sua essencialidade, esta fosse específica para itens determinados e reduzida à medida que o conhecimento sobre o tema fosse ampliado, lógica que também não foi sequer analisada na nova contratação, em inequívoca desídia dos agentes públicos responsáveis.

A defesa adicional do Sr. Glauco traz vários elementos secundários e questões consequências, mas nenhuma construção jurídica adequada a justificar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prática. A maioria mera repetição, mais extensa, do que já havia sido apresentado. De inovação, alegações sobre a divulgação do edital, que não torna a participação ampla por si só, há necessidade de o edital trazer previsões que não restrinjam empresas capazes de prestar os serviços adequadamente de participar.

A aprovação do controle interno também não afasta a irregularidade. O fato de os órgãos de Controle Interno não conseguirem constatar uma prática irregular não a traz para a regularidade, apenas demonstra uma falha nestes órgãos, por vezes, inerente às suas funções.

Ademais, os pareceres e análises apresentados no processo não trataram diretamente da questão, sendo omissos neste tema.

Tais fatos não impedem que o Tribunal de Contas, dentro de sua competência, promova a fiscalização adequada, constate a irregularidade e promova a correção. Independentemente da falta de apontamento anterior, cabe ao gestor demonstrar que a prática é regular, com fundamento na legislação, o que não ocorreu, conforme fundamentação acima.

Sobre as alegações gerais no achado de que a CAUD não teria apontado irregularidades, mas falta de justificativas, cumpre consignar que estas não se tratam de mera formalidade, mas elemento necessário para que o gestor demonstre a adequação de suas decisões discricionárias, o que possui maior relevância no presente tópico, apontado como de maior gravidade na auditoria.

É fato de que as justificativas mais robustas às decisões da contratação foram apresentadas apenas após a auditoria, quando deveriam compor a fase interna do processo de contratação. As defesas, de modo geral, trouxeram argumentos no sentido de que a CAUD não teria apontado irregularidades no contrato, mas apenas se insurgido contra a falta de justificativas.

A simploriedade trazida para justificar a ausência de justificativas adequadas ao objeto da contratação na licitação é patente. A necessidade de o gestor justificar as decisões é decorrente da indisponibilidade do interesse público, que orienta toda sua atuação e possui maior evidência em processos complexos, com definições técnicas que não são de simples verificação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A discricionariedade na definição de parâmetros técnicos deve ser justificada porque não pode ser desvirtuada para uma escolha pessoal do gestor, baseada em afirmativas vagas “de ser melhor”. É exatamente pela justificativa adequada, legalmente exigida, que se constata o efetivo atendimento ao interesse público, com definição da melhor solução técnica, em contrariedade a uma preferência subjetiva.

A ausência de justificativa adequada permite a substituição da discricionariedade por arbitrariedade e subjetividade pessoal em elementos relevantes da contratação, o que é inadmissível em contratos públicos e resta de maior gravidade em contratos de grande vulto e de maior importância, como o analisado no presente caso.

Daí que a ausência de justificativas adequadas não é elemento secundário, que pode ser minimizado, como tenta a defesa dos agentes públicos em diversos momentos de sua argumentação. No caso, adotou-se uma previsão anti-isonômica, em prejuízo à competitividade, sem que houvesse justificativa que a embasasse.

Ante o exposto, resta procedente a Tomada de Contas neste ponto, cabendo a expedição da determinação proposta pela CAUD, à Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná e à Receita Estadual do Paraná (REPR), na pessoa de seus representantes legais, com ajuste de redação, para que, *nas próximas contratações relacionadas ao ambiente analítico ou em outras contratação de TI, a SEFA abstenha-se de reservar injustificadamente percentual da execução contratual para empresa determinada, a menos que reste demonstrado por justificativa robusta e documentada, as quais deverão compor o ETP da contratação, ser a medida essencial à garantia da qualidade da contratação, em estudos comparativos com outros meios.*

Quanto ao último apontamento, consistente na ausência de procedimentos de análise de riscos da contratação, a CAUD considerou que a análise de riscos na época do certame seria uma boa prática em contratações de TI e não haveria comprovação da realização, apesar da afirmação da entidade. Em razão desses fatos entendeu adequado a manutenção do apontamento quanto à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

necessidade da análise para contratações futuras, diante da previsão expressa na Lei nº 14.133/21.

Não há, portanto, uma efetiva irregularidade apontada no achado, mas uma providência que passou a ser obrigatória apenas com a vigência da Nova Lei de Licitações, como restou assentado na instrução da CGE.

Ademais, a entidade indicou que atenderá a determinação legal, sem ressalvas, o que decorre de mero atendimento à lei, sendo improcedente a Tomada de Contas neste ponto e desnecessária a determinação proposta.

Diante de toda a fundamentação exposta, entendo pertinente a expedição das seguintes medidas sugerida pela CAUD:

a) **Recomendação** para que a SEFA abstenha-se de utilizar a metodologia de pagamento por horas de trabalho, a menos que comprovadamente, mediante justificativa apropriada, essa seja a única maneira tecnicamente viável para a contratação, justificativa essa que deverá ser apresentada na forma de cenários, com os respectivos orçamentos estimados de cada uma das principais formas de remuneração utilizadas à época da elaboração do ETP.

1. **Determinação** para que a SEFA, nas próximas contratações relacionadas ao ambiente analítico, utilize NMS's adequados ao objeto, como aqueles descritos na Nota Técnica 6/2010 - SEFTI/TCU – versão 1.3, ou outros que a EPC julgar adequados, independentemente da forma de remuneração sugerida no ETP.

2. **Determinação** para que a SEFA, nas próximas contratações relacionadas ao ambiente analítico, elabore cenários considerando diversos períodos de vigência contratual, de modo a justificar financeira e tecnicamente a vantajosidade do período escolhido.

3. **Determinação** para que, nas próximas contratações relacionadas ao ambiente analítico ou em outras contratações de TI, a SEFA abstenha-se de reservar injustificadamente percentual da execução contratual para empresa determinada, a menos que reste demonstrado por justificativa robusta e documentada, as quais deverão compor o ETP da contratação, ser a medida essencial à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

garantia da qualidade da contratação, em estudos comparativos com outros meios.

Quanto as sanções, embora a conduta dos agentes públicos seja irregular, entendo necessário ponderar a complexidade da contratação e o fato de ter perdurado por certo tempo, com aparência de legalidade, sendo ausentes elementos caracterizadores de fraude, bem como que a culpa no caso, apesar de existente, é reduzida, inclusive pelo fato de que várias das impropriedades apontadas na auditoria foram afastadas ou acolhidas para saneamento, sendo suficiente a expedição da recomendação e das determinações, sem aplicação das multas sugeridas aos agentes públicos.

2.2. Achado 2: O Processo de Seleção do Fornecedor dos Serviços Não Foi Executado de Forma Adequada

No segundo achado, a equipe de auditoria apontou deficiências nos procedimentos de pesquisa de preços, presença no edital de regras restritivas à ampla participação e competição e indícios de direcionamento do Pregão em favor de empresa determinada, que foram detalhados na inicial, dos quais parte justifica a procedência da Tomada de Contas, conforme fundamentação adiante.

No primeiro ponto, a CAUD apontou que a entidade não promoveu levantamento dos custos unitários da solução, realizado sem orçamentação detalhada em planilhas, com descumprimento do art. 7º, caput e §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93⁵⁴. Destacou que em outras contratações houve orçamentação detalhada, a entidade detinha capacidade técnica para adotar a providência e entendeu que a ausência da individualização dos custos pode comprometer a vantajosidade e a economicidade da contratação, bem como a isonomia e a ampla

⁵⁴ Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

disputa, com assimetria de informações a favor da empresa que já prestava os serviços, além de potencial distorção do valor máximo da contratação, com possibilidade de danos ao erário, cuja análise restou prejudicada pela negativa de apresentação das folhas de pagamento dos funcionários da empresa prestadora de serviços à equipe de auditoria.

Na instrução, a CGE considerou que haveria indicação dos custos unitários no Termo de Referência, consistentes nas estimativas de horas necessárias para as atividades e a Tabela 8 – MAPA DE FORMAÇÃO DE PREÇOS como suficientes, cuja reprodução é pertinente:

TABELA 8 – MAPA DE FORMAÇÃO DE PREÇOS

LOTE	DESCRIÇÃO	PROPOSTA OBTIDA PARA FINS DE ESTIMATIVA DE PREÇO	UNIDADE	QUANTIDADE	PREÇO UNITÁRIO	VALOR TOTAL ESTIMADO
Único	Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de apoio técnico especializado em <i>data warehousing</i> , compreendendo implantação, manutenção, sustentação, administração e análises avançadas	Empresa A	Horas	152.260	450,00	68.517.000,00
		Empresa B	Horas	152.260	459,88	70.021.328,80
		Empresa C	Horas	152.260	485,00	73.846.100,00
VALOR MÉDIO OBTIDO			Horas	152.260	464,96	70.794.809,60

A análise do tema demonstra assistir razão à CAUD. A apresentação de orçamento detalhado em planilhas é obrigação legal para a contratação de obras e serviços, expressamente prevista no art. 7º, caput e §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

A jurisprudência do TCU se orienta no sentido de que a composição de custos da contratação é obrigação legal do gestor, que somente pode ser dispensada nos casos de inviabilidade ou desnecessidade:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da denúncia, com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

9.4. dar ciência ao Sesi/RO acerca da necessidade de, doravante, adotar as seguintes medidas em licitações que realizar, conforme orientações constantes de precedentes julgados deste Tribunal (Acórdão 2.912/2010 - 2ªC, e Acórdãos 356/2011, 1.544/2008, 1.948/2011, e 2.965/2011, todos do Plenário):

9.4.1. elaborar orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e de preços unitários quando do lançamento das licitações, a fim de balizar o julgamento das propostas com os preços vigentes no mercado e de possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa, de acordo com o art. 2º do Regulamento de Licitações da entidade, **somente dispensando-a, motivadamente, naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário tal detalhamento;**

(...)

(TCU. Acórdão nº 1750/24 - Plenário. Processo de Denúncia nº 034.059/2013-0. Relator: AUGUSTO SHERMAN. Data da Sessão: 02/07/2014).

As estimavas de horas apontadas pela CGE não constituem detalhamento de custos, mas forma de quantificação das horas necessárias para o exercício das atividades demandas no contrato, elementos que não se confundem, sendo que a estimativa foi considerada no apontamento próprio do primeiro achado de auditoria. Tais informações justificam a quantidade de horas apresentada no Mapa de Formação de Preços, mas não o preço unitário por hora, elemento que deveria ser decomposto em custos formadores para atendimento da imposição legal.

A indicação de composição de custos inclui os gastos necessários para se fazer frente ao contrato, como pessoal, equipamentos, salas, tributos, encargos, custos indiretos e lucros, dentre outros. Inexiste essa indicação no processo de contratação, cuja única métrica financeira é o valor da hora contratada, e não foram apresentadas justificativas a demonstrar sua desnecessidade ou inviabilidade.

Não se descuida que cada contratação deve apresentar o detalhamento adequado ao que se destina, sendo maior em contratação com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cessão direta de mão-de-obra. Contudo, a norma se destina a todas as contratações de serviços que se revele necessária e possível.

No caso, seria necessário indicar os custos que compõem os serviços e demonstrar, com metodologia adequada, como o valor da hora foi obtido, ainda que com menos detalhamento do que em um contrato de cessão de mão-de-obra. O que não se pode é arbitrar-se métrica única de valor para uma contratação de tamanha importância e vulto. Inexiste na previsão legal qualquer limitação ou condicionamento para que a necessidade seja restrita à contratação por cessão de mão-de-obra, cuja disposição legal prevê a medida para a licitação de serviços de maneira ampla.

A comparação apresentada na defesa com contratos de TI da Corte não se revela adequada. Relacionados a compra, com especificação dos itens adquiridos e dos serviços a ela relacionados prestados, ou a serviços mensais constantes, não consistente em demandas atendidas por hora e estimadas. Ademais, é rasa, sem tratar de eventuais justificativas para a não apresentação que possam existir naqueles processos de contratação.

Além disso, a previsão de reajuste contratual baseada na variação de custos da empresa, constante nos itens 4.2.9.2 e 4.2.9.3 do Termo de Referência⁵⁵, exige que estes custos sejam decompostos e indicados, o que gerou, inclusive, um achado específico na auditoria.

Dessa forma, a regra é a necessidade de detalhamento dos custos, cabendo ao gestor demonstrar a desnecessidade ou a impossibilidade, o que não foi realizado e consiste em irregularidade a justificar a procedência da Tomada de Contas e a expedição das medidas sugeridas pela CAUD, a serem tratadas ao final do tópico, em conjunto.

O segundo apontamento relacionado à inadequação da pesquisa de preços consistiu no orçamento realizado após singela pesquisa de preços com três potenciais fornecedores, sem que a entidade tenha buscado outros meios de

⁵⁵ 4.2.9.2. Cabe à Contratada requerer o reajuste, **demonstrando em detalhes, através de planilhas e outros elementos de que dispuser, a variação nos custos dos insumos utilizados no Contrato e que compõem o preço do serviço.**
4.2.9.3. O reajuste concedido observará o menor valor apurado, dentre a variação do IPCA/IBGE acumulado no período e a elevação de custos demonstrada pela Contratada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

referência para obtenção do valor estimado da contratação, baseado em uma cesta de preços ampla.

A CAUD também apontou que a obtenção de orçamentos das empresas WVS Technology Ltda (20.848.260/0001-29), B2T - Business To Technology (CNPJ 06.061.285/0001- 57) e TRDT Brasil Tecnologia Ltda (CNPJ 08.844.348/0001-77) seria irregular, por não possuírem condições de apresentar orçamentos inidôneos.

Primeiramente, assiste razão à CAUD e se revela falho o uso de fonte única de preços, sem bases diversas, aliado à falta de extensão da pesquisa para mais empresas, a fim de obter maiores informações possíveis. A ausência de planilha de composição de custos também pode contribuir para grande discrepância de preços entre o orçamento e a efetiva contratação, já que permite às empresas cotarem o valor da hora técnica sem detalhar como foi obtido.

Não obstante, há que se considerar a época em que a pesquisa de preços foi produzida e as disposições do art. 9º do Decreto Estadual nº 4.993/2016, que permitiam expressamente a utilização de orçamentos de no mínimo três fornecedores como referência de preços⁵⁶, além do fato trazido em contraditório de que os precedentes citados teriam sido fixados após a elaboração do termo de referência ou ao menos durante sua execução.

A utilização do mínimo legal demonstra descaso com a importância

⁵⁶ **Art. 9.º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:**

I - Preços existentes nos bancos de preços do Sistema GMS;

II - Preços obtidos por outros órgãos ou entidades públicas;

III - Pesquisa com os fornecedores ou prestadores de serviços, conforme o caso;

IV - Preços de tabelas oficiais; e

V - Preços constantes de banco de preços e homepages.

§ 1.º No caso do inciso I será admitida a pesquisa de um único preço.

§ 2.º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média, mediana ou o menor dos preços obtidos.

§ 3.º A utilização de qualquer dos métodos constantes dos incisos I a IV deste artigo para a obtenção do resultado da pesquisa de preços deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente.

§ 4.º No caso do inciso IV, somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 5.º Deverá ser observado o intervalo temporal máximo de noventa dias corridos entre a data das cotações e a instauração do procedimento licitatório. Caso seja ultrapassado o referido intervalo temporal máximo, as cotações deverão ser atualizadas.

§ 6.º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços de fornecedores ou prestadores de serviços.

§ 7.º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 8.º O responsável pela pesquisa deverá elaborar mapa de formação de preços que refletirá a pesquisa, a metodologia adotada e o resultado obtido.

§ 9.º Para a licitação na modalidade Convite prevista no inciso III do artigo 37 da Lei Estadual nº 15.608, de 2007 e para a contratação direta prevista no artigo 24 da mesma lei, as cotações de preços e os convites, com a definição do objeto de forma expressa, poderão ser realizadas através do Sistema de Gestão de Materiais Obras e Serviços – GMS/SEAP/DEAM, de forma a encaminhar solicitação de cotação a todas as empresas cadastradas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da contratação, de uma adequada precificação e até negligência do agente público responsável, mas ainda que frágil, a defesa demonstrou ter realizado a pesquisa de preços de acordo com o mínimo que preconizava a legislação e o decreto regulamentador na época, o que afasta o cabimento da multa proposta neste item. No entanto, considerando a evolução do tema, as diferenças existentes na Nova Lei de Licitações e os precedentes vinculantes desta Corte, resta adequada a expedição da determinação proposta pela CAUD.

Quanto às empresas consultadas. Em relação à empresa WVS Technology Ltda. a unidade considerou que o baixo capital social da empresa, no valor de R\$ 100.000,00, registrado em 2016, seria demonstrativo da ausência de capacidade financeira para execução do contrato e indicativo ausência de experiência em contratação semelhante, o que tornaria seu orçamento inadequado.

Na linha do apresentado pela CGE na instrução, o valor do capital social não pode ser considerado exclusivamente para se considerar uma empresa apta a apresentar orçamento. Trata-se de elemento que comumente as empresas deixam desatualizado. Ademais, o edital previa que a capacidade econômica da empresa seria verificada por meio de índices econômicos ou pela demonstração de capital social ou patrimônio líquido de 10% do valor estimado da contratação, de modo que há outros elementos aptos a demonstrar a capacidade econômica da empresa, além do fato de que se trata de verificação destinada à qualificação para a contratação.

O que caberia é a análise da adequação da proposta apresentada com o objeto do contrato para seu uso como referência, o que foi efetivado, tendo sido demonstrado que o valor era adequado e próximo dos demais, com diferença de menos de 5% entre os orçamentos utilizados.

Em relação à empresa B2T, a equipe de auditoria considerou que seria ilegal o uso de orçamento apresentado em razão da existência de investigações sobre a empresa para apuração de irregularidades em contratos de TI mantidos com o Ministério do Trabalho e processos na CGU e no TCU.

Da mesma forma, tais elementos não constituem impeditivo à apresentação de orçamento, sequer à participação na licitação, como bem apontado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pela CGE. Embora o atendimento ao princípio da moralidade seja norte da atuação do gestor público, não se pode desconectar a necessidade de que restrições a direitos devem ser interpretadas restritivamente e, inexistido sobre a empresa sanções que constituam impedimento de licitar e contratar, a obtenção de orçamento não se revela irregular.

A existência de processos por si só não demonstra inidoneidade da empresa, há necessidade de que os fatos apurados sejam confirmados por decisão meritória. Enquanto não ocorre, não é possível restringir a participação da empresa no certame, inclusive com a apresentação de orçamento. Cabível a mesma ponderação anterior, cumpre análise crítica da proposta, que não se desconectou das demais e trouxe valor compatível.

Em relação à empresa TRDT, a CAUD considerou que a apresentação de orçamento pela empresa prestadora de serviços teria sido inadequada, com preços inflados ou imprecisos, com o intuito deliberado de elevar o valor estimado da contratação, aliado ao fato de possuir conhecimentos detalhados sobre o objeto, o que lhe traria vantagem competitiva e exigiria um orçamento mais preciso.

De início, inexistente previsão legal que impeça a administração de buscar orçamento com o atual prestador dos serviços, sendo empresa com potencial de apresentação. O fato de prestar os serviços e participar do futuro certame também não pode ser reputado irregular, já que amplamente difundido nas contratações públicas e inexistente vedação legal. A assimetria de informações existente em decorrência é natural do sistema de contratações públicas e não implica em irregularidade.

Acerca do valor superior ao apresentado na proposta, a orçamentação não possui uma regulamentação ampla voltada aos fornecedores e normalmente segue a prática de mercado, sendo comum as empresas que aceitam apresentá-lo trazerem preços superiores aos alcançados em disputa. Tal fato não torna os orçamentos irregulares ou violadores de norma da licitação por si só, mas decorre da lógica empresarial da busca por aumento dos lucros. É praticamente certo que no ambiente concorrencial do certame os preços serão menores dos que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

os orçados, já que produzidos em ambiente que leva os fornecedores aos limites mínimos a que estão dispostos a prestar os serviços, quando as regras são adequadas. Tal fato não leva à inadequação dos orçamentos apresentados, de modo que a obtenção orçamento com a empresa se encontra regular neste aspecto.

Também não procede o entendimento pela irregularidade de justificativa para a definição das empresas que foram buscadas para apresentação de orçamentos, já que se trata de inovação da Lei 14.133/21, exigência não aplicável ao certame auditado.

Diante do exposto, embora aceitável considerando as normas vigentes à época, a pesquisa de preços deve ser objeto de medidas adequadas às novas previsões do ordenamento, o que justifica a expedição da recomendação proposta.

Outro apontamento no segundo achado de auditoria consistiu na presença de cláusulas restritivas da competitividade no edital do certame. A equipe de auditoria considerou o elevado quantitativo de horas de experiência, aliado ao prazo de 36 meses consecutivos de prestação, com vedação da soma de atestados, irregulares. A unidade ponderou que a irregularidade decorreu, em parte, da previsão inicial do contato em 60 meses.

De início, tem-se que a análise quanto à duração inicial do contrato foi efetuada em tópico específico, com reconhecimento de adequação ao objeto pretendido, sendo necessária melhor demonstração de sua vantajosidade econômica.

Quanto aos demais itens, considerando sua estreita ligação com a terceira impropriedade, consistente na existência de indícios de direcionamento do objeto para a empresa TRDT BRASIL TECNOLOGIA LTDA., entendo que seu tratamento deve ser efetivado em conjunto, dentro de cada tema.

Neste terceiro apontamento, inicialmente a equipe de auditoria contextualizou a existência de longa relação contratual entre a REPR e a empresa Teradata, o fato de os serviços de Power Center, MicroStrategy e Teradata terem sido contratados de modo separado antes do pregão nº 11/2019, sem justificativa técnica para a junção em contratação única, que convergiram nas práticas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apresentadas como direcionadoras do certame.

Na sequência, a CAUD apontou que a solicitação de orçamento à empresa foi acompanhada da íntegra do Termo de Referência, o que lhe concedeu acesso antecipado às condições do certame e maior tempo para elaboração das propostas, em detrimento de empresas que não foram consultadas. Além disso, a unidade trouxe novamente a exigência de 35% das horas do contrato para profissionais da empresa TRDT BRASIL TECNOLOGIA LTDA., aliada à obrigatoriedade de que eventual vencedora do certame firmasse relação comercial com a empresa como obrigatória, constantes nos itens do 4.2.5.3 a 4.2.5.6 e 11.7.1 do Termo de Referência:

4.2.5.3. A fim de garantir qualidade e aderência dos serviços às melhores práticas para desenvolvimento de data warehouse na tecnologia Teradata, no mínimo 35% (trinta e cinco por cento) do volume total de horas contratadas deverão ser prestadas por profissionais da empresa fabricante da tecnologia ("TRDT Brasil Tecnologia").

4.2.5.3.1. No mínimo 02 (dois) desses profissionais deverão desempenhar, durante toda a execução do Contrato, o perfil de "Especialista Técnico Data Warehouse" elencado no Quadro 1 do subitem 5.2 do ANEXO I.01 -ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS.

4.2.5.3.2. No mínimo 01 (um) desses profissionais deverá desempenhar, durante toda a execução do Contrato, o perfil de "Especialista Técnico Business Intelligence" elencado no Quadro 2 do subitem 5.2 do ANEXO I.01 - ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS.

4.2.5.3.3. No mínimo 01 (um) desses profissionais deverá desempenhar, durante toda a execução do Contrato, o perfil de "Arquiteto de Soluções" elencado no Quadro 3 do subitem 5.2 do ANEXO I.01 – ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS.

4.2.5.3.4. No mínimo 01 (um) desses profissionais deverá desempenhar, durante toda a execução do Contrato, o perfil de "Administrador de Banco de Dados" elencado no Quadro 4 do subitem 5.2 do ANEXO I.01 -ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS.

4.2.5.3.5. O percentual de volume mínimo de horas da empresa fabricante da tecnologia deverá ser obedecido mensalmente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4.2.5.3.6. O número mínimo de profissionais da empresa fabricante da tecnologia indicados para execução dos serviços não poderá ser inferior a 05 (cinco) e os profissionais não poderão acumular perfis.

[...]

11.7.1. A proposta deverá ser acompanhada da comprovação de que atenderá a exigência contida no subitem 4.2.5.3 do ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA, no que tange ao volume mínimo de horas prestadas pela empresa fabricante da tecnologia, através da apresentação de proposta comercial firmada entre a licitante e a referida empresa, no volume e condições compatíveis com a referida exigência.

Primeiramente, a contratação dos serviços em conjunto foi tratada anteriormente, em tópico específico, e reputada adequada. A remessa do Termo de Referência foi justificada em razão da complexidade da contratação e não possui vedação legal, desde que adotada a mesma postura em relação a todas as empresas consultadas.

Quanto aos demais apontamentos, a conclusão é diversa. Como já apontado no tópico anterior, a previsão de reserva de horas para determinada empresa não encontra respaldo legal, viola o dever de licitar, a isonomia e a vedação de estabelecimento de preferências entre licitantes. Não há interpretação razoável do ordenamento que autorize tal prática sob o fundamento de garantia de qualidade do serviço prestado.

A licitação é por lógica do sistema de contratações públicas destinada a todos que se interessem pelo objeto do contrato e tenham condições de cumpri-lo. As hipóteses legais de indicação específica de empresa encontram-se restritas aos casos de inexigibilidade e a certas previsões de dispensa de licitação.

A argumentação defensiva de que a auditoria trabalhou por hipótese e tal fato a desqualificaria não possui assento na realidade. É certo que a legislação, como norma geral, trata de hipóteses fáticas, que devem ser avaliadas pelo aplicador, no exercício de subsunção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A argumentação de que a lei não proíbe especificamente a reserva de horas é falha e totalmente descabida. Há norma constitucional que exige a igual de condições entre os licitantes, expressa no inciso XXI do Art. 37 da Constituição Federal⁵⁷. Logo, as previsões que criam distinções entre concorrentes não são somente ilegais, são também inconstitucionais.

A legislação aplicável na época trazia como norma geral o dever de licitar, com respeito a princípios que garantam a isonomia e ampla competitividade entre os licitantes, nos artigos 2º e 3º da Lei 8666/93⁵⁸, e como autorização as exceções legais. Ao se retirar parte do contrato da competição se está claramente diante de uma exceção que demandaria norma específica, inexistente.

Veja-se que o inciso I, do § 3º, previa expressamente a vedação de inserção de cláusulas que ou condições que comprometessem, restringissem ou frustrassem o caráter competitivo da licitação.

A argumentação de ausência de demonstração de vantagem para a empresa TRDT Brasil trazida pela defesa chega a ser esdrúxula. Ora, é inequívoco que a garantia de 35% do volume do contrato sob sua prestação viola referidos dispositivos constitucional e legal, com obrigação de relação comercial para o

⁵⁷ XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, **as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações

⁵⁸ Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único.

Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

[\(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

[\(Regulamento\)](#)

[\(Regulamento\)](#)

[\(Regulamento\)](#)

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no [art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991](#);

[\(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no [art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991](#).

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vencedor diverso e indicação de número de funcionários lhe traz um benefício não extensivo a outras empresas, caracterizando condições diferentes dos demais concorrentes. A empresa poderia adotar unilateralmente postura diversa das demais licitantes, ao participar, poderia praticar preços diversos na licitação e para eventual terceiro contratante que tenha que cumprir tal condicionante, poderia sequer participar do certame e estabelecer preço alto para seus serviços; seria também plenamente possível à TRDT se negar a formalizar a proposta comercial com outro licitante por quaisquer motivos negociais e impedir, por ato unilateral, que este cumprisse condições do edital.

A diferença entre o preço praticado pela empresa na licitação e o apresentado em orçamento é indicativo mais do que claro da possibilidade, evidentemente alta, de a empresa garantida com volume substancial do contrato, apresentar valor alto para o serviço no mercado privado. O que garante a redução dos preços na dinâmica de mercado é a livre concorrência e, ao vincular percentual considerável do contrato a prestador exclusivo, a entidade retira tal volume de horas da disputa efetiva e libera o prestador a praticar preços superiores.

Nada garante que o acordo comercial exigido seria firmado com valor próximo ao estabelecido no certame para a hora técnica, de R\$ 418,00, sendo plenamente possível à empresa beneficiada com a reserva de mercado o fixar no valor orçado na fase de pesquisas de preço, de R\$ 459,88, com diferença de 9,10 %, que certamente impactaria a disputa de preços.

Além disso, a reserva não se restringiu à tecnologia fabricada pela Teradata, mas abrangeu também os serviços de Power Center e MicroStrategy, que não têm relação com a justificativa apresentada, conforme expressamente apontado pela equipe de auditoria⁵⁹:

Considerando tais fatores, especialmente a natural divisibilidade do objeto, depreende-se que a aglutinação das soluções de marcas distintas, Power Center e MicroStrategy, com a imposição de prestação de 35% por cento das horas totais do contrato somente por intermédio da fabricante da

⁵⁹ Peça nº 3, pág. 78.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

marca Teradata foram condições que só beneficiaram a empresa a TRDT em detrimento dos demais interessados na disputa.

Perceba-se a sutileza de não ter sido exigida apenas a prestação pela fabricante TRDT de 35% do volume de horas exclusivamente do grupo de serviços atinente à implantação, manutenção e sustentação de data Warehouse, que utiliza massivamente a tecnologia Teradata. Ou seja, a exigência abrangeu 35% de todas as horas de todos os grupos de serviços, mesmo aqueles desvinculados à marca Teradata.

Isso fica mais claro a partir da leitura dos subitens 4.2.5.3 e 4.2.5.3.1 a 4.2.5.3.6, pelos quais são exigidos que, do número mínimo de 11 profissionais a serem disponibilizados pela contratada, pelo menos 5 sejam da TRDT, com os seguintes perfis: 2 Especialista Técnico Data Warehouse, 1 Especialista Técnico Business Intelligence, 1 Arquiteto de Soluções e 1 Administrador de Banco de Dados. Portanto, da maneira e com a abrangência com a qual foi estabelecida a obrigatoriedade de contratação da fabricante, materializou-se exigência ilegítima, injustificável e incompatível com a ampla participação e concorrência no certame, cuja única favorecida foi a empresa TRDT, tanto na sua condição de licitante como de representante exclusiva no Brasil da marca Teradata.

A obrigação de que o vencedor contrate uma empresa específica para prestar serviços ao órgão licitante não possui nenhum respaldo na legislação, adentra na liberdade contratual das empresas, viola o livre exercício de sua atividade econômica, exige utilização de pessoas que não pertencem a seu quadro de funcionários e a submete a uma relação de hierarquia de submissão e sujeita a decisões unilaterais de concorrente no mercado em favor da empresa TRDT BRASIL. Perfeita a colocação da equipe de auditoria sobre o tema⁶⁰:

No caso do Pregão eletrônico nº 011/2019, a empresa TRDT foi contemplada por regra editalícia que lhe assegurava, sendo adjudicante ou não do objeto, a contratação pela empresa vencedora de

⁶⁰ Peça 3, pág. 121.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

no mínimo 35% do total de horas. Tal regra editalícia não representa uma simples opção técnica pela marca Teradata mas sim a preferência explícita da contatação da empresa TRDT Brasil.

É preciso reforçar que as licitações públicas foram concebidas a partir das premissas elementares de que todos os licitantes devem receber tratamento isonômico, impessoal e ter chances iguais de competir efetivamente pela adjudicação do objeto. Tais premissas militam em favor da obtenção da proposta mais vantajosa à administração e propiciam aos agentes econômicos amplo e justo acesso às contratações públicas.

Em termos práticos, o preço dos 35% das horas de serviços do fabricante a ser apresentado na proposta de licitante dependeria exclusivamente do arbítrio da empresa TRDT Brasil, principal concorrente e interessada no objeto. E, mais, essa condição daria à TRDT Brasil a vantagem de saber de antemão o conteúdo da proposta de seus adversários na disputa pelo objeto. Não há meios ou interpretação jurídica capaz de reconhecer a existência de tratamento isonômico ou equilíbrio na disputa em tais condições. Tanto isso é verdadeiro que o jurisdicionado manteve-se silente com relação a esses aspectos.

O benefício para a empresa é tão evidente que sequer seria necessário aprofundamento, demonstrando maior reprovabilidade a defesa intransigente de tal medida em uma seleção pública de fornecedores.

A questão foi apresentada em pedido de esclarecimentos pela empresa Ata Comercio e Serviços de Informática, CNPJ 09.571.9888/0001-13, com indicação específicas de violação da legislação e contrariedade à jurisprudência do TCU, com conteúdo inequivocamente contrário às disposições do edital, cuja reprodução é pertinente⁶¹:

“[...] vem, por meio deste, apresentar PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS, com fundamento no subitem 23.5. e ss. do Edital. Os subitens 4.2.5.3., 4.2.5.3.6

⁶¹ Peça 3, págs. 119-120.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e 11.7.1. do instrumento convocatório preveem, respectivamente: [omitido para evitar repetição]. Tais exigências são flagrantemente, com o devido respeito, ilegais e ferem frontalmente os arts. 37, inc. XXI, da Constituição Federal e Art. 3º e Art. 30, da Lei 8.666/93. A jurisprudência pacífica do TCU rechaça igualmente previsões editalícias dessa natureza. Vejamos: “Nas licitações para contratação de serviços de TI, é irregular a exigência de declaração de credenciamento de fabricantes de hardware e software como requisito de habilitação técnica sem expressa justificativa no processo licitatório e sem prévio exame do impacto dessa exigência na competitividade do certame.” (Acórdão 2301/2018- Plenário. Relator Min. José Mucio Monteiro. Data da sessão: 02/10/2018). No mesmo sentido: “A exigência de declaração do fabricante atestando que a licitante está autorizada a comercializar os seus equipamentos e capacitada a prestar o suporte técnico necessário, como requisito de habilitação, somente é admitida em casos excepcionais, quando for imprescindível à execução do objeto, situação que deverá ser tecnicamente justificada no processo licitatório.” (Acórdão 2613/2018-Plenário. Relator Min. Vital do Rêgo. Data da sessão: 14/11/2018). Fechando o quadro: “É indevida a exigência de demonstração de parceria entre o licitante e o fabricante de sistema operacional em procedimentos visando a contratação de serviços de tecnologia da informação.” (Acórdão 854/2013-Plenário, Relator Min. José Jorge. Data da sessão: 10/04/2013). Dentre muitos outros julgados da Corte de Contas: v.g. Acórdão 2301/2018- Plenário; Acórdão 926/2017-Plenário; Acórdão 1879/2011- Plenário. É notório, portanto, que as exigências acima transcritas são indevidas, ilegais e configuram nítida restrição à competitividade do certame, dirigindo o referido Pregão Eletrônico, com a devida vênia, para os parceiros da TERADATA. Vale registrar, ainda, que a TRDT Brasil Tecnologia é apenas uma representante comercial do fabricante no Brasil. Se fosse, de fato, imprescindível para execução do objeto licitado a presença de profissionais da referida empresa ou carta do fabricante, o Edital deveria exigir a presença de profissionais e a anuência da TERADATA americana, com sede em Dayton, em Ohio, nos Estados Unidos. Logo, percebe-se que referida exigência é desmedida, desproporcional e desnecessária, tendo apenas o condão de conduzir o objeto licitado, com o devido respeito, aos parceiros da fabricante TERADATA, o que não é admitido nem pela Lei nem pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União. Isso posto, requer esclarecimento do Pregoeiro para informar se manterá a referida exigência que é absoluta nula e ilegal, consoante demonstrado acima ou se dará interpretação consentânea à Constituição Federal, à lei de regência e aos inúmeros julgados do Tribunal de Contas da União - TCU. Entendemos que os respectivos itens, serão desconsiderados do edital. Nosso entendimento está correto?" (fls. 331-334, Protocolo 15.774.371-1; grifos, omissões e destaques nossos).

Do conteúdo, é inequívoco que a empresa apresentou insurgência contra as previsões, não subsistindo apego do gestor em sua defesa ao afirmar que foi apresentado apenas um pedido de esclarecimento. Ademais, a instrução processual é ampla e suficiente a demonstrar que os argumentos da empresa eram procedentes. Além disso, demonstra que os agentes públicos tiveram total possibilidade de corrigir a irregularidade.

Tal fato é também evidenciado pela resposta ao pedido de esclarecimentos pelo Pregoeiro, que ao invés de adotar postura crítica sobre os termos da licitação, a partir do questionamento da empresa Ata Comercio e Serviços de Informática, buscou desqualificar o questionamento em si e defender as irregularidades apresentadas de forma rasa, desurbana com o interessado e sem citar nenhum dispositivo legal que fundamentasse a decisão⁶²:

Em relação à alegação de que seria irregular a exigência de "declaração do fabricante atestando que a licitante está autorizada a comercializar os seus equipamentos e capacitada a prestar o suporte técnico necessário" como requisito de habilitação, esclarecemos, mais uma vez, que inexistente no Edital PE Nº 011/2019 – REPR qualquer exigência nesse sentido, até porque não se está contratando equipamentos. Trata-se, mais uma vez, de um equívoco grosseiro de leitura do referido Edital pela Consulente. Sobre a alegação de é "indevida a exigência de demonstração de parceria entre o licitante e o fabricante de sistema

⁶² Peça nº 7, pág. 40-41.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

operacional em procedimentos visando a contratação de serviços de tecnologia da informação.”, novamente temos um equívoco é leitura do Edital, uma vez que nele inexistente a exigência de “parceria” entre licitante e “fabricante de sistema operacional”: em primeiro lugar, o fabricante citado no Edital PE Nº 011/2019 – REPR não fabrica “sistema operacional”, e sim sistema de data warehouse, derrubando-se de imediato o alegado fundamento do argumento da Consulente, por se tratar de objetos distintos, sem nem mesmo precisar entrar no mérito da questão; em segundo lugar, o que se exige é comprovação de que há acordo comercial, ou intenção de, entre as partes a fim de cumprir a exigência prevista no subitem 4.2.5.3 do ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA de volume mínimo de horas prestadas pela empresa fabricante. Por fim, a respeito da alegação de que a exigência de horas mínimas a serem prestadas pela TRDT Brasil Tecnologia deveria exigir profissionais da matriz norte-americana, esclarecemos que tal alegação é absolutamente bizarra. Como observando anteriormente, a exigência de horas do fabricante se deve à larga experiência da REPR em Contratos anteriores, onde tal exigência se mostrou absolutamente crucial para a garantia da qualidade do serviço prestado. Não é à toa que, graças a essa exigência, dentre outros fatores, a REPR possui reconhecimento nacional e internacional por seu Analytics, tendo recebido prêmio nacional em 2018 (Prêmio Nacional CLP - Centro de Liderança Pública - Excelência em Competitividade Melhores Práticas”) e tendo sido citada em 2016 pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) como um modelo de Analytics para administrações tributárias, em seu relatório oficial “Technologies for Better Tax Administration: A Practical Guide for Revenue Bodies” (Tecnologias para uma melhor administração tributária: um guia prático para os órgãos de Receita”). Comprovada de forma inequívoca a importância e pertinência da exigência de horas mínimas de fabricante, e tendo o fabricante uma filial em território brasileiro com profissionais qualificados e que atendem diversas grandes empresas e órgãos públicos no Brasil, seria contundentemente asinino e absolutamente desprovido de qualquer sentido exigir que o serviço fosse prestado pela matriz norte-americana.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O erro evidenciado foi a interpretação do pregoeiro sobre os precedentes do TCU. Ora, como dito acima, se a exigência de credenciamento com fabricante já é irregular, providência ainda mais restrita e exigente, consistente na reserva de horas e obrigação de subcontratação também o será, como exposto na fundamentação do item no tratamento do primeiro achado de auditoria. A interpretação dada na resposta se apegou ao tipo de processo e não ilegalidade cometida.

Outro apontamento trazido no item foi o volume de horas exigido para comprovação da capacidade técnica, que correspondeu a 25% do volume de horas exigido no contrato, dividido proporcionalmente às atividades, com vedação da soma de atestados, cuja análise deve ser conjunta com a capacidade atestada pela própria entidade para a empresa TRDT Brasil e apontada como direcionadora do objeto.

A exigência foi especificada na tabela abaixo:

GRUPO DE SERVIÇO	VOLUME DE HORAS CONTRATADAS	% DO VOLUME CONTRATADO	% DO VOLUME DE APTIDÃO	VOLUME DE HORAS PARA APTIDÃO
Data Warehouse	81.700	54%	51%	20.000
Business Intelligence	40.320	26%	26%	10.000
Arquitetura de Soluções	10.080	7%	13%	5.000
Administração de Banco de Dados	10.080	7%	10%	4.000
Projetos de Análises Avançadas	10.080	7%		
TOTAL	152.260	100%	100%	39.000

A proporção da qualificação técnica exigida em relação ao volume de horas contratadas poderia se revelar adequada, conforme analisou a CGE, assim como a exigência de prestação por 36 meses, caso fossem inseridas como essências para demonstrar domínio sobre o objeto do certame, de alta complexidade e crítica à entidade licitante.

Embora inaplicáveis à licitação auditada, há normas que trazem a exigência de experiência em prazo longo como válida. Vale destacar que o art. 67, § 5º, da Nova Lei de Licitações expressamente prevê a possibilidade da exigência⁶³.

⁶³ Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:
(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, o item 10.5 do Anexo VII-A da IN 05/2017- MPOG permitia a exigência de experiência mínima de 3 anos para serviços de limpeza e conservação.⁶⁴

A vedação de somatório de atestados também pode ser adequada. A jurisprudência reconhece tanto a possibilidade da vedação quanto sua ilegitimidade, a depender da natureza dos serviços licitados. A linha distintiva é a experiência que é necessária comprovar para que o interessado demonstre capacidade de cumprir o objeto do contrato. Tal lógica também pode ser aplicada às contratações de TI, de modo que a execução de certas atividades em separado não representa capacidade de executá-las de modo conjunto na quantidade e extensão devidas.

Recente decisão do TCU fixou orientação no sentido de que: *a vedação ao somatório de atestados, para o fim de comprovação da capacidade técnico-operacional, deve estar restrita aos casos em que o aumento de quantitativos acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre quantidades e prazos de execução, capazes de exigir maior capacidade operativa e gerencial da licitante e ensejar potencial comprometimento da qualidade ou da finalidade almejadas na contratação, devendo a restrição ser justificada técnica e detalhadamente no respectivo processo administrativo*⁶⁵.

Assim, do ponto de vista abstrato, diante de uma contratação complexa e que exige maior demonstração de capacidade do licitante, as exigências de grande quantidade de horas de experiência por período longo e executas em contrato único seriam pertinentes.

No entanto, a análise das condições concretas específicas trazidas pela CAUD neste achado demonstram que as exigências não tiveram como

§ 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.

⁶⁴ 10.6. Na contratação de serviço continuado, para efeito de qualificação técnico-operacional, a Administração poderá exigir do licitante:

a) declaração de que o licitante possui ou instalará escritório em local (cidade/município) previamente definido pela Administração, a ser comprovado no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contado a partir da vigência do contrato;

b) comprovação que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, mediante a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação, podendo ser aceito o somatório de atestados;

(...)

⁶⁵ Boletim de Jurisprudência 498/2024. Acórdão nº 1153/2024-TCU-Plenário. Representação. Relator Ministro Antonio Anastasia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

finalidade única garantir a qualidade da contratação, mas garantir que a empresa Teradata, prestadora dos serviços na época, as atendesse.

Como apontado pela equipe de autoria, a exigência de continuidade, pelo período de 36 meses para a maior parte dos serviços, foi excepcionada para a Implantação, manutenção e sustentação de business intelligence na tecnologia MicroStrategy, cujo prazo foi fixado em 24 meses.

Como evidenciou a auditoria, houve estreita relação entre a capacidade técnica da empresa TRDT atestada pela própria REPR e as exigências do edital, com notória e injustificada identidade.

A equipe de auditoria apontou que o agente público emissor do atestado de capacidade técnica foi o mesmo responsável pela elaboração do Termo de Referência e atestado emitido apresentou as seguintes informações⁶⁶:

ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

Atestamos para os devidos fins que a empresa **TRDT Brasil Tecnologia Ltda.**, inscrita no CNPJ sob o nº **08.844.348/0001-77**, estabelecida na **Rua Olimpíadas, 205 - 2º andar - conj. 21 - São Paulo/SP**, nos forneceu os serviços especificados abaixo, os quais foram executados com bom desempenho e cumprimento a contento das obrigações contratuais, não existindo em nossos registros, até a presente data, fatos que desabonem sua conduta e responsabilidade com as obrigações assumidas.

- 1) Serviço: **Prestação de serviços de implantação, manutenção e sustentação de data warehouse na tecnologia Teradata.**
Quantidade fornecida: **24.500 (vinte e quatro mil e quinhentas) horas.**
Período de fornecimento: **Julho de 2015 a Julho de 2019.**
- 2) Serviço: **Prestação de serviços de implantação, manutenção e sustentação de business intelligence na tecnologia MicroStrategy.**
Quantidade Fornecida: **24.721 (vinte e quatro mil setecentas e vinte e uma) horas.**
Período de fornecimento: **Setembro de 2016 a Julho de 2019.**
- 3) Serviço: **Prestação de serviços de arquitetura de soluções.**
Quantidade Fornecida: **6.867 (seis mil oitocentas e sessenta e sete) horas.**
Período de fornecimento: **Julho de 2015 a Julho de 2019.**
- 4) Serviço: **Prestação de serviços de administração de banco de dados Teradata.**
Quantidade Fornecida: **4.993 (quatro mil novecentas e noventa e três) horas.**
Período de fornecimento: **Julho de 2015 a Julho de 2019.**

Curitiba, em 12 de agosto de 2019

Figura 12 – Atestado de Capacidade Técnica da TRDT, emitido pela REPR

Ao contrário do apontado pela equipe de auditoria, não entendo irregular a emissão de atestado de capacidade técnica de contrato em andamento. É plenamente possível a emissão de atestado atrelado às atividades já executadas com adequação e analisadas no momento do requerimento. Negar tal possibilidade seria retirar da empresa a possibilidade de atestar, em quaisquer certames, a qualificação técnica sobre atividades efetivamente exercidas.

⁶⁶ Peça nº 3, pag. 81.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A irregularidade no caso não é emissão do atestado em favor da TRDT, mas a vinculação das exigências de capacidade técnica para o próximo certame, de acordo com o que foi pelo órgão atestado, com utilização desta capacidade como referência.

Com efeito, as horas de capacidade técnica exigida para cada grupo são sempre inferiores ao constante no atestado e, o indício mais claro e grave, é a redução do prazo de continuidade do serviço para a atividade de Implantação, manutenção e sustentação de business intelligence na tecnologia MicroStrategy, único serviço que a empresa TRDT tinha menos de 36 meses de experiência. A tabela abaixo é esclarecedora:

Descrição do Grupo de Serviço/Períodos Consecutivos	Volume de Horas por Grupo de Serviços Exigido no Edital	Volume de Horas/Períodos Consecutivos por Grupo de Serviços constante no Atestado fornecido pela TRDT
Implantação, manutenção e sustentação de data warehouse na tecnologia Teradata, em qualquer período consecutivo de 36 (trinta e seis) meses.	20.000 horas	24.500 horas, de julho de 2015 a julho de 2019 (superior a 36 meses)
Implantação, manutenção e sustentação de business intelligence na tecnologia MicroStrategy, em qualquer período consecutivo de 24 (vinte e quatro) meses.	10.000 horas	24.721 horas, de setembro de 2016 a julho 2019 (inferior a 36 meses)
Arquitetura de soluções, em qualquer período consecutivo de 36 (trinta e seis) meses.	5.000 horas	6.867 horas, de julho de 2015 a julho de 2019 (superior a 36 meses)
Administração de banco de dados Teradata, em qualquer período consecutivo de 36 (trinta e seis) meses.	4.000 horas	4993 horas, de julho de 2015 a julho de 2019 (superior a 36 meses)

Tabela 3 - Comparação dos volumes exigidos e dos volumes constantes em atestado

Tal elemento individualmente considerado poderia passar despercebido, mas analisado em conjunto com os demais itens do edital e com as afirmações claras dos agentes públicos no sentido de ter “preferência” pela manutenção da empresa TRDT Brasil, sob a frágil justificativa de garantia de qualidade dos serviços, demonstra ser direcionador do objeto.

Não se sustenta a justificativa de que o item foi reduzido para ampliar a competitividade, na medida em que os demais itens, cumpridos pela empresa com a qual a entidade tinha relação contratual, não tiveram igual tratamento. Caso a intenção fosse efetivamente o aumento da competitividade a redução teria sido uniforme. Não faz sentido tecnicamente que apenas um item do contrato tenha o período de exercício contínuo reduzido.

A CAUD apontou que a própria entidade afirmou o desejo pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

continuidade da execução dos serviços pela TRDT Brasil⁶⁷:

Em abordagem inicial, destaca-se que a jurisdicionada em suas considerações não deixa margem para dúvidas quanto inequívoco interesse na contratação da TRDT Brasil e em limitar a competitividade do certame em um cenário mercadológico já restrito de licitantes versados na tecnologia Teradata, consoante se infere a partir dos seguintes excertos:

“Neste contexto, o percentual de 35% surge como forma de garantir a continuidade de quatro grandes grupos operacionais de serviços contratados (Perfis). Como o contrato previa uma equipe mínima de onze funcionários, quatro Perfis representariam 36% da mão de obra, cuja filosofia era de manutenção de conhecimento e continuidade operacional de serviços críticos, mantendo profissionais do fabricante da tecnologia nos Perfis de DW, de BI, de DBA de Arquiteto de Soluções. (Anexo 13, peça 16, página 34)”

“Aqui, resta apenas esclarecer que as exigências do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 011/2019-REPR de atestados de capacidades técnicas nas quantidades de horas e prazos exigidos, sem admissibilidade de atestados múltiplos, foram inspirados em diversos termos de referência utilizados na administração pública (aqui, basta uma simples pesquisa em portais na internet para identificar tais exemplos) e têm o mesmo objetivo de incontáveis outros certames licitatórios que se utilizam dessas exigências: o de garantir a qualidade e capacidade de entrega da empresa a ser contratada.

Isso, por óbvio, elimina da competição um rol de empresas que não reúnem as condições técnicas de executar o objeto. Nesse sentido, sim, há diminuição de competição, e ela é, inclusive, desejada. Mas não implica em direcionamento.” (Anexo 14, peça 23, página 24)

Não somente, as informações constantes no atestado de capacidade também foram demonstradas como equivocadas. A equipe de auditoria constatou

⁶⁷ Peça nº 03, págs. 127-128.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atesto de execução de atividades em continuidade pelo período de 36 meses, enquanto a análise contratual demonstrou que a empresa TRDT Brasil não executou serviços de DBA entre abril e junho de 2016, agosto e dezembro de 2016 e julho de 2019. Além disso, apontou que o quantitativo de horas foi inflacionado por duas metodologias de multiplicação das Unidades Técnicas de Serviço, uma prevista no contrato, variável entre 1,2 e 1,5, e outra realizada na emissão do atestado, de 1,2 por unidade.

A defesa de que haveria diferença entre continuidade e ininterruptão demonstra um apego ao termo redacional e a ausência de consideração ao fato de que os órgãos não interpretam os termos da mesma forma, de modo que a emissão de atestados e inserção de exigências devem considerar a existência de interpretações diversas. A experiência deve ser comprovada com a efetiva execução de atividades, em qualquer área do conhecimento, não pela mera existência de contrato para prestá-la.

Dadas as condições apresentadas, ou a exigência de continuidade era desnecessária ou a informação do atestado era equivocada. A interpretação não cabe exclusivamente ao órgão, já que os atestados podem ser usados em diversos certames pelo país. Ademais descabe informar condições inexistentes e deve-se ponderar o uso de termos específicos, dentre eles a distinção apresentada entre interrupção e continuação, que não é usualmente adotada em execução contratual.

Por outro lado, o uso dos critérios de conversão de Unidades Técnicas de Serviço em horas não possui uma regulamentação e a defesa trouxe elementos suficientes a demonstrar o uso de práticas de mercado. É pertinente, contudo, o apontamento da CAUD no sentido de se evitar o uso de conversores na emissão de atestados, já que devem seguir exclusivamente o que se encontra previsto em contrato. O Atestado é ato meramente certificador de informação existente, sendo inadequada a alteração das informações da execução contratual para este documento, com o uso de qualquer metodologia.

Tal impropriedade não leva a sancionamento, mas justifica a expedição de recomendação ao órgão para adequação da prática de emissão de atestados de capacidade técnica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Concluída a análise individualizadas dos apontamentos, a evidência trazida pela auditoria é ampla e suficiente para demonstrar que o edital foi construído para que a empresa TRDT Brasil vencesse a licitação e, na remota hipótese de outra empresa se sagrar vencedora com todas as barreiras incluídas em suas previsões direcionadoras, ainda ter uma vinculação comercial, com submissão hierárquica e técnica para com aquela empresa.

Diante do exposto, procede a Tomada de Contas em relação à ausência de planilha de composição dos custos unitários e elementos direcionadores do objeto do certame, irregularidades apontadas no segundo achado de auditoria, o que justifica a expedição das recomendações sugeridas.

Isso porque, conforme consta na Instrução da CAUD, as determinações propostas na inicial tiveram seu conteúdo esgotado com a instauração de processo pela Secretaria de Estado da Fazenda, restando apenas as recomendações para adequações futuras.

Diante da fundamentação supra, entendo pertinentes a expedição das seguintes recomendações relacionadas a este achado:

- a) Justificar e comprovar nos autos, nas próximas contratações de soluções de TIC, os critérios objetivos utilizados para a escolha das empresas destinatárias das solicitações formais de cotação de preço do objeto, como por exemplo a menção do fornecedor em catálogos, revistas e sítios especializados, em lista de parceiros do fabricante, registros históricos como adjudicante de objeto análogo em Ata de Registro de Preços ou Contratos Administrativos, demonstração de portfólio de contratações em âmbito privado compatíveis com o objeto etc.;
- b) Comprovar documentalmente a realização de pesquisas em múltiplas fontes e o envio de consultas e cotações de preços ao maior número possível de órgãos com contratações similares e a empresas do ramo, assim como juntar aos respectivos autos os registros dos resultados negativos das pesquisas, das consultas e da eventual indisponibilidade de informações em bancos de preços, cadastros, tabelas e catálogos oficiais etc.;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- c) Promover o prévio levantamento dos custos unitários dos serviços integrantes da solução pretendida e elaborar as respectivas planilhas orçamentárias, juntando-as aos autos e/ou no edital;
- d) Abster-se de estabelecer regras editalícias incompatíveis com o necessário tratamento isonômico entre licitantes, e submeter à manifestação específica da unidade jurídica aquelas disposições com potencial de inibir a ampla participação e concorrência no certame, ou conferir vantagem imprópria a determinado licitante;
- e) Abster-se de atestar ou aceitar atestados de capacidade técnica sem a indicação específica dos contratos públicos ou privados que deram suporte à atestação e observar a exatidão das informações constantes na execução contratual nos atestados emitidos; e
- f) Integrar à rotina da Unidade de Controle Interno procedimentos de controle e supervisão periódica, com respectivos registros, quanto à efetiva adoção e implementação pelas unidades executoras das recomendações deste TCE-PR.

Quanto à responsabilização, da mesma forma que em relação ao achado anterior, entendo que a complexidade da contratação, aliada ao fato de que foi realizada desta forma por certo tempo, demonstra a existência de culpa leve, que não justifica a aplicação das multas sugeridas pela unidade técnica.

2.3. Achado 3 – Reajuste Contratual Pactuado Adotando-se Índice Divergente do Que Estabelece o Contrato

No terceiro achado a CAUD apontou que segundo reajuste do Contrato nº 019/2019, no percentual de 7,44%, realizado no 4º Termo de Apostilamento, teria sido efetivado com aplicação de índice diverso do previsto em contrato.

As disposições contratuais previam a adoção do IPCA como valor limite para o reajuste e a adoção do menor dos indicadores entre o referido índice e a variação dos custos da empresa, demonstrados através de planilhas ou outros elementos, conforme Cláusula 8ª do contrato:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

8.1. O preço contratado poderá ser reajustado a cada 12 (doze) meses contados a partir da data da assinatura do Contrato, mediante prévia negociação, **adotando-se como limite máximo a variação do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo)**, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE, acumulado em cada período, ou outro que venha a substituí-lo.

8.2. Cabe à CONTRATADA requerer o reajuste, demonstrando em detalhes, através de planilhas e outros elementos de que dispuser, a variação nos custos dos insumos utilizados no Contrato e que compõem o preço do serviço.

8.3. O reajuste concedido observará o menor valor apurado, dentre a variação do IPCA/IBGE acumulado no período e a elevação de custos demonstrada pela CONTRATADA.

A auditoria constatou que o contrato foi reajustado duas vezes entre seu início e a realização da fiscalização. No 2º Termo de Apostilamento, em 08 de outubro de 2020, foi aplicado um reajuste de 2,44% e no 4º Termo de Apostilamento, em 09 de dezembro de 2021, foi realizado um reajuste de 7,74%, no qual se concentrou a irregularidade.

Na efetivação do primeiro reajuste contratual, a empresa informou reajuste linear de 3% na remuneração de seus colaboradores e apresentou dissídio coletivo no qual se pactuou o incremento de 3,45% no salário da categoria, com aplicação do índice limite, correspondente ao IPCA acumulado.

Já no segundo reajuste, efetivado no procedimento administrativo instaurado sob o Protocolo nº 18.169.867-5, a empresa solicitou a aplicação do IPCA do período, de 9,68%, e informou variação de custos de 3% decorrentes de novo aumento salarial linear de seus colaboradores, sem comprovação, o que foi informado à empresa por e-mail pelo Sr. **Glauco Oscar Ferraro Pires**, na condição de fiscal do contrato.

Ocorreu que na sequência o Sr. **Cristiano Reis Valdeira**, Analista de Contratos, enviou e-mail à empresa no qual encaminhou uma contraproposta de reajuste no percentual de 7,744%, que acabou sendo aceita pela empresa, conforme



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sintetizou a CGE na Instrução:

Em resposta ao pleiteado (Anexo 12, peça 21, fl. 7), o fiscal do contrato, Sr. Glaucio Oscar Ferraro Pires, comunica à empresa que o pedido de reajuste carece de documentação que suporte a oscilação dos custos operacionais da contratada. Menciona, ainda, antes de remeter o pedido para análise do Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios da SEFA (NLCC), os termos de reajuste firmados no Contrato no 09/2019, e considera que o reajuste pelo IPCA prosperará somente na hipótese de a variação percentual nos custos da contratada superá-lo. Todavia, apesar das anotações do fiscal, às folhas 14 e 15 (Anexo 12, peça 21), o Analista de Contratos, Cristiano Reis Valdeira, encaminha via e-mail contraproposta à TRDT. Justifica que, em virtude do Artigo 11, do, à época, recém publicado Decreto Estadual no 4.230/202048, o Órgão teria que adotar medidas de contingenciamento do orçamento em favor das ações de combate à pandemia do coronavírus, e propôs as seguintes opções ao contratado: a) renúncia ao reajuste; b) redução do índice para 7,744%; c) outra contraproposta a ser apresentada pela empresa, ou, caso rejeitadas as alternativas anteriores; d) apresentação detalhada dos custos. Destaca-se que não há no processo qualquer documentação que suporte ou demonstre como a SEFA/REPR chegou no índice de 7,744%. Percebe-se, outrossim, que o conteúdo da contraproposta destoava do próprio disposto na cláusula oitava do Contrato no 019/2019, de modo que a sua obediência é oferecida como última possibilidade, de maneira subsidiária às demais. Ou seja, a apresentação da variação nos custos da contratada só se fazia necessária caso as outras sugestões não fossem aceitas pela TRDT.

Diante desses fatos, conclui-se que a formalização do reajuste descumpriu inequivocamente as previsões da cláusula 8ª do Contrato nº 19/2019, especificamente o item 8.2 que exigia da empresa a demonstração da variação de seus custos.

O procedimento realizado com envio de contraproposta não possui respaldo nas regras do contrato e não havia sido apresentada qualquer justificativa para a apresentação do percentual de 7,744%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O procedimento correto previsto em contrato seria a exigência de que a empresa demonstrasse a variação dos custos por planilhas ou outros instrumentos, exatamente como consta na previsão contratual, e somente efetivar o reajuste após realizada tal demonstração, o que constou expressamente em e-mail enviado pelo Sr. Glauco⁶⁸:

Recebida a solicitação. Vou abrir um protocolo e encaminhar ao NLCC. Mas eu acredito que precisamos ter uma documentação que demonstre a variação nos custos operacionais, pois isso é que balizará a decisão se o reajuste será no valor da variação ocorrida (no caso dela ser menor que a variação do IPCA) ou no valor do limite máximo (no caso de ser maior que a variação IPCA no período) de 9,68%,.

Como você comentou, o acórdão do dissídio coletivo usado no reajuste do ano passado (<https://sindpd.org.br/sindpd/upload/midia/1567794342176.pdf>) demonstrou à época que a variação de custos da empresa foi maior que o IPCA no período, por isso foi usado o IPCA no primeiro reajuste de nosso Contrato. Mas, como comentamos na reunião de 23/09, é preciso que seja demonstrada a variação nos custos da Teradata nesses últimos doze meses!

Abraços!

Glauco Oscar Ferraro Pires

Auditor Fiscal

Inexiste previsão de contraproposta pela entidade no contrato e qualquer justificativa para que a exigência contratual expressa de demonstração da variação dos custos tenha sido descumprida.

O Sr. Cristiano apresentou defesa específica sobre achado, mas em nenhum momento explicou como chegou ao percentual de 7,744% e quais variações no custo da empresa teriam sido consideradas. Embora a afirmação de que a empresa teria outros custos, como *“despesas com água, energia elétrica, matéria-prima, mão-de-obra (direta e indireta), material de escritório, deslocamento e*

⁶⁸ Peça nº 21, pág. 7.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*locomoção, treinamentos, fornecimento de infraestrutura de trabalho (hardware e software), despesas operacionais, administrativas, gerais, publicidade e marketing, etc.*⁶⁹ seja correta, essas variações deveriam ter sido demonstradas pela empresa no requerimento, que constou apenas com o percentual de 3% de alegada antecipação de aumento de remuneração e pedido de aplicação do IPCA.

A empresa TRDT Brasil apresentou manifestação na qual defendeu a regularidade do reajuste, novamente sem cumprir a imposição contratual de demonstração de variação dos custos. Embora não tenha sido exigido no edital, de modo irregular como já apontado, a cláusula 8.2 do contrato é clara e inequívoca quanto a sua obrigatoriedade para o reajuste.

A discussão trazida quando as diferenças entre reajuste, recomposição, reequilíbrio, repactuação e revisão é irrelevante no achado porque o 4º Termo de Apostilamento foi claro ao reajustar o contrato⁷⁰. Ademais, estes institutos demandam a demonstração de seus pressupostos específicos, sequer levantados no procedimento.

Dessa forma, resta demonstrado no processo que o reajuste realizado pelo 4º Termo de Apostilamento não seguiu o estabelecido em contrato e, portanto, foi irregular, justificando a procedência da Tomada de Contas em relação ao 3º Achado de Auditoria.

Em razão da irregularidade foram propostas a expedição de recomendações, restituição ao erário, que restou calculado no valor total de R\$ 409.744,10 (quatrocentos e nove mil, setecentos e quarenta e quatro reais e dez centavos), até setembro de 2022, e multas administrativas.

Antes da conclusão da Tomada de Contas a entidade instaurou o Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade (PAAR) SID: 21.166.622-4, com o objetivo de *“apurar eventual responsabilidade da empresa TRDT BRASIL*

⁶⁹ Peça nº 63, pág. 5.

⁷⁰ Peça 21, pág. 45:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Este Termo Apostilamento tem por objeto o **REAJUSTE** do valor do Contrato nº 019/2019-REPR [1786/2019-GMS], nos termos da sua Cláusula Oitava e considerando a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE, referente ao período compreendido entre setembro de 2020 a agosto de 2021. CLÁUSULA SEGUNDA – DO PERCENTUAL DE REAJUSTE

Fica reajustado em **7,744%** (sete vírgula setecentos e quarenta e quatro pontos percentuais), o valor do Contrato, a partir de **01 de novembro de 2021**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TECNOLOGIA LTDA., quanto ao ACHADO 3, nos termos da Cláusula Décima Quarta do Contrato n. 019/2019-REPR”, no qual restou demonstrada a variação dos custos da empresa por meio 5 diferentes cenários de variação dos custos de mão de obra do período de set/2019 – ago/2020 comparados com o período de set/2020 – ago/2021, com a conclusão no cenário mais restrito de que a variação representou 7,93%, baseada em documentação adequada como “demonstrativos de pagamento de salários (p. 108 – 499 e p. 552 - 619), comprovantes de rendimentos pagos de imposto sobre a renda retido na fonte (p. 500 – 527) e as Demonstrações de Resultado do Exercício da empresa contratada (p. 673 – 680), dos anos de 2019, 2020 e 2021, extraídas do Sistema Público de Escrituração Digital – Sped”.

Assim, restou demonstrado que o reajuste efetuado no percentual de 7,744% cumpriu o requisito contratual, de ser o menor dentre a variação de custos da empresa e IPCA do período, o que afasta a ocorrência de dano ao erário e o fundamento para a aplicação da multa proporcional, bem como a necessidade das recomendações relacionadas ao achado.

Não obstante o fundamentado pela CUAD no sentido de que a inoccorrência de dano ao erário não afasta a irregularidade na adoção de procedimento de reajuste ao arrepio das normas editalícias e contratuais, expondo os cofres públicos a risco, entendo que não há culpa grave a justificar a sanção, já que a intenção do agente público foi promover um reajuste adequado contrato e, ainda que não tenha seguido o texto normativo expresso, a forma adotada acabou por cumprir essa finalidade, tanto que inexistente dano ao erário em decorrência deste achado.

Quanto à conduta do Sr. **Gustavo Malafaia do Carmo** relacionada à omissão de informações à Corte pelo agente público da REPR, em que pese ter sido irregular a negativa de acesso, constato que o agente público atuou de boa-fé, no sentido de evitar o fornecimento de informações de terceiros que considerou sensíveis. Ademais, a falta daqueles documentos não obstruiu o trabalho da equipe técnica e a conduta não trouxe prejuízo ao erário, sendo inadequada e desnecessária a multa proposta pela unidade técnica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3 - DO VOTO

Ante todo o exposto, **VOTO pela PARCIAL PROCEDÊNCIA** da presente Tomada de Contas Extraordinária, tendo em vista as **IRREGULARIDADES** consistentes em estudos técnicos preliminares deficientes, caracterizados por previsão de pagamento por hora sem justificativa, estabelecimento de Níveis Mínimos de Serviço (NMS) vinculados unicamente a cumprimento de prazos e ausência de justificativa para que 35% do volume de horas contratadas fosse prestado por profissionais da empresa fabricante da tecnologia; demonstrado direcionamento do objeto certame à empresa determinada, caracterizado pela reserva de 35% do volume total de horas contratadas, com indicação do número de profissionais, obrigação de subcontratação e estabelecimento de condições de qualificação técnica vinculadas à experiência atestada pela entidade à empresa; e reajuste contratual sem demonstração da variação dos custos da empresa, conforme especificamente determinava o contrato, e omissão de informações à equipe de auditoria.

Em relação aos apontamentos que ensejaram a procedência da Tomada de contas, voto pela expedição das seguintes determinações e recomendações destinadas ao **Secretário Estadual da SEFA-PR** e ao **Diretor Geral da Receita Estadual do Estado do Paraná**, a quem cabe a responsabilidade para cumprimento:

ACHADO 1:

a) **Recomendação** para que a SEFA, nas próximas contratações de TI, abstenha-se de utilizar a metodologia de pagamento por horas de trabalho, a menos que comprovadamente, mediante justificativa apropriada, essa seja a única maneira tecnicamente viável para a contratação, justificativa essa que deverá ser apresentada na forma de cenários, com os respectivos orçamentos estimados de cada uma das principais formas de remuneração utilizadas à época da elaboração do ETP;

1. **Determinação** para que a SEFA, nas próximas contratações relacionadas ao ambiente analítico, utilize NMS's adequados ao objeto, como aqueles descritos na Nota Técnica 6/2010 - SEFTI/TCU – versão 1.3, ou outros que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a Equipe de Planejamento de Contratação julgar adequados, independentemente da forma de remuneração sugerida no ETP;

2. **Determinação** para que a SEFA, nas próximas contratações relacionadas ao ambiente analítico, elabore cenários considerando diversos períodos de vigência contratual, de modo a justificar financeira e tecnicamente a vantajosidade do período escolhido;

3. **Determinação** para que a SEFA, nas próximas contratações relacionadas ao ambiente analítico ou em outras contratações de TI, abstenha-se de reservar injustificadamente percentual da execução contratual para empresa determinada, a menos que reste demonstrado por justificativa robusta e documentada, as quais deverão compor o ETP da contratação, ser a medida essencial à garantia da qualidade da contratação, em estudos comparativos com outros meios;

ACHADO 2:

Recomendações para a SEFA:

a) Justificar e comprovar nos autos, nas próximas contratações de soluções de TIC, os critérios objetivos utilizados para a escolha das empresas destinatárias das solicitações formais de cotação de preço do objeto, como por exemplo a menção do fornecedor em catálogos, revistas e sítios especializados, em lista de parceiros do fabricante, registros históricos como adjudicante de objeto análogo em Ata de Registro de Preços ou Contratos Administrativos, demonstração de portfólio de contratações em âmbito privado compatíveis com o objeto etc.;

b) Comprovar documentalmente a realização de pesquisas em múltiplas fontes e o envio de consultas e cotações de preços ao maior número possível de órgãos com contratações similares e a empresas do ramo, assim como juntar aos respectivos autos os registros dos resultados negativos das pesquisas, das consultas e da eventual indisponibilidade de informações em bancos de preços, cadastros, tabelas e catálogos oficiais etc.;

c) Promover o prévio levantamento dos custos unitários dos serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

integrantes da solução pretendida e elaborar as respectivas planilhas orçamentárias, juntando-as aos autos e/ou no edital;

d) Abster-se de estabelecer regras editalícias incompatíveis com o necessário tratamento isonômico entre licitantes, e submeter à manifestação específica da unidade jurídica aquelas disposições com potencial de inibir a ampla participação e concorrência no certame, ou conferir vantagem imprópria a determinado licitante;

e) Abster-se de atestar ou aceitar atestados de capacidade técnica sem a indicação específica dos contratos públicos ou privados que deram suporte à atestação e observar a exatidão das informações constantes na execução contratual nos atestados emitidos; e

f) Integrar à rotina da Unidade de Controle Interno procedimentos de controle e supervisão periódica, com respectivos registros, quanto à efetiva adoção e implementação pelas unidades executoras das recomendações deste TCE-PR.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos a Coordenadoria de Medidas Executórias para os devidos trâmites, após, à Coordenadoria de Auditorias para ciência, dispensado o monitoramento das determinações diante da aplicabilidade para o futuro, e por fim, encerre-se e archive-se o feito junto à Diretoria de Protocolo (DP).

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I - Julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a presente Tomada de Contas Extraordinária, tendo em vista as IRREGULARIDADES consistentes em estudos técnicos preliminares deficientes, caracterizados por previsão de pagamento por hora sem justificativa, estabelecimento de Níveis Mínimos de Serviço (NMS) vinculados unicamente a cumprimento de prazos e ausência de justificativa para que 35% do volume de horas contratadas fosse prestado por profissionais da empresa fabricante da tecnologia; demonstrado direcionamento do objeto certame à empresa determinada, caracterizado pela reserva de 35% do volume total de horas contratadas, com indicação do número de profissionais, obrigação de subcontratação e estabelecimento de condições de qualificação técnica vinculadas à experiência atestada pela entidade à empresa; e reajuste contratual sem demonstração da variação dos custos da empresa, conforme especificamente determinava o contrato, e omissão de informações à equipe de auditoria;

II – expedir, em relação aos apontamentos que ensejaram a procedência da Tomada de contas, as seguintes **determinações e recomendações** destinadas ao Secretário Estadual da SEFA-PR e ao Diretor Geral da Receita Estadual do Estado do Paraná, a quem cabe a responsabilidade para cumprimento:

ACHADO 1:

(i) recomendação para que a SEFA, nas próximas contratações de TI, abstenha-se de utilizar a metodologia de pagamento por horas de trabalho, a menos que comprovadamente, mediante justificativa apropriada, essa seja a única maneira tecnicamente viável para a contratação, justificativa essa que deverá ser apresentada na forma de cenários, com os respectivos orçamentos estimados de cada uma das principais formas de remuneração utilizadas à época da elaboração do ETP;

(ii) determinação para que a SEFA, nas próximas contratações relacionadas ao ambiente analítico, utilize NMS's adequados ao objeto, como aqueles descritos na Nota Técnica 6/2010 - SEFTI/TCU – versão 1.3, ou outros que a Equipe de Planejamento de Contratação julgar adequados, independentemente da forma de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

remuneração sugerida no ETP;

(iii)determinação para que a SEFA, nas próximas contratações relacionadas ao ambiente analítico, elabore cenários considerando diversos períodos de vigência contratual, de modo a justificar financeira e tecnicamente a vantajosidade do período escolhido;

(iv)determinação para que a SEFA, nas próximas contratações relacionadas ao ambiente analítico ou em outras contratações de TI, abstenha-se de reservar injustificadamente percentual da execução contratual para empresa determinada, a menos que reste demonstrado por justificativa robusta e documentada, as quais deverão compor o ETP da contratação, ser a medida essencial à garantia da qualidade da contratação, em estudos comparativos com outros meios;

ACHADO 2:

Recomendações para a SEFA:

(i) justificar e comprovar nos autos, nas próximas contratações de soluções de TIC, os critérios objetivos utilizados para a escolha das empresas destinatárias das solicitações formais de cotação de preço do objeto, como por exemplo a menção do fornecedor em catálogos, revistas e sítios especializados, em lista de parceiros do fabricante, registros históricos como adjudicante de objeto análogo em Ata de Registro de Preços ou Contratos Administrativos, demonstração de portfólio de contratações em âmbito privado compatíveis com o objeto etc.;

(ii)comprovar documentalmente a realização de pesquisas em múltiplas fontes e o envio de consultas e cotações de preços ao maior número possível de órgãos com contratações similares e a empresas do ramo, assim como juntar aos respectivos autos os registros dos resultados negativos das pesquisas, das consultas e da eventual indisponibilidade de informações em bancos de preços, cadastros, tabelas e catálogos oficiais etc.;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- (iii) promover o prévio levantamento dos custos unitários dos serviços integrantes da solução pretendida e elaborar as respectivas planilhas orçamentárias, juntando-as aos autos e/ou no edital;
- (iv) abster-se de estabelecer regras editalícias incompatíveis com o necessário tratamento isonômico entre licitantes, e submeter à manifestação específica da unidade jurídica aquelas disposições com potencial de inibir a ampla participação e concorrência no certame, ou conferir vantagem imprópria a determinado licitante;
- (v) abster-se de atestar ou aceitar atestados de capacidade técnica sem a indicação específica dos contratos públicos ou privados que deram suporte à atestação e observar a exatidão das informações constantes na execução contratual nos atestados emitidos; e
- (vi) integrar à rotina da Unidade de Controle Interno procedimentos de controle e supervisão periódica, com respectivos registros, quanto à efetiva adoção e implementação pelas unidades executoras das recomendações deste TCE-PR;

III – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa destes autos a Coordenadoria de Medidas Executórias para os devidos trâmites, após, à Coordenadoria de Auditorias para ciência, dispensado o monitoramento das determinações diante da aplicabilidade para o futuro, e por fim, o encerramento e arquivamento na Diretoria de Protocolo (DP).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, 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, 12 de março de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente