



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 17707/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CASCAVEL
INTERESSADO: I9 SERVICOS DO BRASIL LTDA, LEONALDO PARANHOS DA SILVA, MUNICÍPIO DE CASCAVEL
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2299/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Pregão Eletrônico. Contratação de empresa especializada em softwares, datacenter e plataforma web para fornecimento de sistema de gestão pública integrada. Aglutinação indevida do objeto. Irregularidade na formulação da prova conceito. Pareceres uniformes. Pela procedência parcial, com expedição de recomendação.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido cautelar, proposta por i9 Serviços do Brasil Ltda., mediante a qual noticiou supostas irregularidades existentes no Edital de Pregão Eletrônico nº 213/2023, promovido pelo Município de Cascavel.

A licitação possui como objeto “a escolha da proposta mais vantajosa para fins de contratação de empresa especializada em *softwares* nativos de plataforma *web*, em nuvem e com provimento de *datacenter*, para fornecimento de Sistema de Gestão Pública Integrada, no modo de licenças de uso ilimitadas, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus Anexos”.

A abertura do certame está prevista para 22/01/2024, pelo valor máximo de R\$ 7.237.019,81 (sete milhões, duzentos e trinta e sete mil, dezenove reais e oitenta e um centavos).

O representante argumentou que há aglutinação indevida do objeto da licitação; que o sistema demandado seria uma verdadeira miscelânea; que o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

certame está centrado em uma solução de gestão fiscal, prioritariamente, porém mistura questões que não estão associadas a tal finalidade, como RH, Saúde e Assistência Social; que as funcionalidades não necessitam ser disponibilizadas em um único sistema, pois seu uso se dará em órgãos distintos do Município; que as razões para ausência de parcelamento da solução devem estar explícitas; que deve haver o fracionamento do objeto, sob pena de se restringir indevidamente a concorrência.

Alegou que há irregularidade na formulação da prova de conceito, pois, para fins de habilitação, será exigida a aderência à totalidade dos requisitos, o que se revela excessivo; que não há indicação de um percentual mínimo para fins de amostra/teste de verificação; que a exigência do total dos requisitos por ocasião da realização da prova de conceito pode sugerir possível direcionamento do resultado do certame, em detrimento à ampla concorrência e ao interesse público; que as exigências editalícias devem ser refeitas.

Acerca da necessidade de concessão de tutela de urgência, asseverou que o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* restam configurados, haja vista que “o certame tem data de abertura marcada para os próximos dias”, e que “a manutenção dos itens ilegais traz um dano potencial à idoneidade do certame, pela restrição à concorrência e distanciamento do interesse público”.

Formulou requerimento para que este Tribunal: conceda a medida cautelar de suspensão do andamento do certame até julgamento definitivo deste processo; julgue procedente a Representação, a fim de determinar a revisão e adequação das exigências, com a devida retificação e republicação do Edital.

Previamente ao juízo de admissibilidade do feito e exame do pleito cautelar, por meio do Despacho nº 21/24 (peça nº 8), determinei a intimação do Município de Cascavel para que se manifestasse sobre os pontos suscitados.

Em atendimento a tal despacho, às peças nº 10/21 e 23/24 o Município juntou aos autos suas alegações de defesa e documentos, afirmando, em síntese, quanto à aglutinação de objetos, que “é certo que o art. 23, § 1º da Lei nº 8.666/93 fixa como premissa que os itens a serem licitados devem ser fracionados/divididos de forma a garantir a maior competitividade entre os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

proponentes; mas também é uma premissa legal que o fracionamento é aplicável e indicado quando assim for possível técnica e economicamente”; que “desde 2019, o Município tem disponível uma infraestrutura de sistemas de informações, projetada para suportar múltiplos usuários e tarefas simultaneamente”; que “isso demonstra a necessidade de um software integrado de gestão administrativa, onde todos os setores da administração possam compartilhar um banco de dados comum em tempo real, possibilitando a execução de operações de processamento instantâneo de forma eficiente”; que “o conceito de um sistema unificado trouxe melhoras significativas também para os processos internos”; que “não há irregularidades na escolha do objeto e não há o que se falar em aglutinação indevida, vez que a experiência demonstrou que a junção de serviços em um único objeto, se mostrou mais eficiente e econômico para a Administração Municipal”.

A respeito da formulação da prova de conceito, a municipalidade aduziu, em suma, que “houve um equívoco da licitante ao apresentar a impugnação, pois em nenhum momento o edital exige a aderência à 100% da totalidade dos requisitos”; que “o item 8.10 do edital que trata da prova conceito remete ao item 19 do termo de referência”; que “a prova de conceito dos itens funcionais do sistema será aplicada em 85% dos módulos previstos no edital, representando uma avaliação de 75% dos itens gerais previstos no processo licitatório”; que “para elaboração da prova de conceito, foi levado em conta o nível de complexidade do objeto de Sistema de Gestão Pública Integrado a ser contratado, bem como os requisitos técnicos e funcionais do projeto”.

Pugnou, ao final, pelo indeferimento da medida cautelar, bem como pela não admissão da Representação.

Por meio do Despacho nº 62/24-GCILB (peça nº 25), recebi o expediente na integralidade. Na mesma oportunidade indeferi o pleito cautelar e determinei a citação da parte representada, que apresentou defesa à peça nº 31.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 1685/24 (peça nº 33), e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, mediante o Parecer nº 337/24-4PC (peça nº 34), opinaram pela parcial procedência do feito com recomendação ao Município de Cascavel para que em futuros processos licitatórios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para o fornecimento de softwares, passe a prever a obrigatoriedade de cumprimento de, no máximo, 70% dos requisitos no início do período de implementação, salvo casos excepcionais, justificados de modo prévio e por razões técnicas devidamente circunstanciadas no processo licitatório.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Compulsando os autos verifico que assiste razão ao órgão ministerial e à unidade técnica, cabendo a parcial procedência do feito com expedição de recomendação, conforme passo a expor.

Conforme delimitado em juízo de admissibilidade (peça nº 25), o escopo da presente Representação é apurar suposta aglutinação indevida do objeto da licitação e possível irregularidade na formulação da prova de conceito, pois, para fins de habilitação, será exigida a aderência à totalidade dos requisitos.

Quanto ao primeiro ponto, constato que a aglutinação de objeto realizado no Pregão Eletrônico nº 213/2023 não padece de ilegalidade. Muito embora o ordenamento jurídico¹ e a jurisprudência² sejam pacíficos ao determinar a divisão do objeto – sempre que possível – no maior número de parcelas, trata-se de regra que prevê exceção. Se o fracionamento do objeto em lotes implicar em prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, é possível aglomerar os itens, com a devida justificativa técnica e econômica.

No caso em exame, observo que o Município de Cascavel logrou êxito em justificar a necessidade técnica e econômica de aglutinação do objeto, mostrando a pertinência da escolha para uniformização nos sistemas.

¹ Consta do edital que o certame regeu-se, dentre outras, pela Lei nº 8.666/93, cujo artigo 23, §1º dispõe:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação: [...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

² Nos termos da súmula 247 do Tribunal de Contas da União: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O não fracionamento do objeto foi devidamente justificado pelo ente licitante sob o argumento de eficiência e economia para municipalidade, dada a necessidade de padronização e interoperabilidade dos dados em diferentes módulos, evitando múltiplos logins e transições entre eles para a realização efetiva do trabalho pelos agentes públicos.

O município representado também demonstrou satisfatoriamente que o fracionamento seria inconveniente do ponto de vista técnico, haja vista que para o correto funcionamento do objeto da licitação é inviável realizar a contratação dos itens individualmente ou em lotes, uma vez que existe risco de incompatibilidade. Nada obstante, o ente licitante argumentou que a experiência de anos anteriores demonstrou que a utilização de sistemas diversos, mesmo que integrados por meio de rotinas de exportação, revelou-se ineficaz na execução de tarefas administrativas, com diversos episódios de paralisação dos serviços em razão da dificuldade na responsabilização por falhas na integração ou divergência de dados entre os sistemas.

Neste sentido, julgo a Representação improcedente quanto a este ponto.

A segunda alegação ventilada na exordial diz respeito à suposta irregularidade na formulação da prova de conceito, pois, para fins de habilitação, seria exigida a aderência à totalidade dos requisitos.

Para melhor deslinde do feito, transcrevo adiante as cláusulas do instrumento convocatório (8.10) e do Termo de Referência³ (19.1.1, 19.5 e 19.6) aplicáveis:

8.10 Caso a compatibilidade com as especificações demandadas, sobretudo quanto a padrões de qualidade e desempenho, não possa ser aferida pelos meios previstos nos subitens acima, o (a) Pregoeiro (a); exigirá que o licitante classificado em primeiro lugar apresente AMOSTRA/PROVA DE CONCEITO, sob pena de não aceitação da proposta, observadas as condições para apresentação dispostas no Termo de Referência.

³ Disponível em: <https://cascavel.atende.net/autoatendimento/servicos/autenticidade-de-documentos-e-relatorios/detalhar/1/documento/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1718366478415&file=4ED9034A8AD2E2F6EF62CCCC4ABAB9CDA7CB36B5&sistema=wco&classe=upload_compras>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[...]

8.10.3 Serão avaliados os aspectos e padrões mínimos de aceitabilidade previstos no Termo de Referência.

19.1.1.Listas de Checagem dos itens, a serem entregues nos dias da Prova de Conceito para avaliação da Comissão de Avaliação, referente a cada programa requisitado na primeira etapa de implantação conforme item 8.1.1.1 deste termo de referência, para fins de comprovação de atendimento a, pelo menos, 90% (noventa por cento) das especificações e funcionalidades de cada programada avaliado.

19.5 A licitante deverá atender 95% (noventa e cinco) dos requisitos relacionados aos requisitos técnicos, a serem avaliados pela equipe técnica do Departamento de Tecnologia e Inovação, sob pena de ser reprovada na Prova de Conceito;

19.6 A solução ofertada pela licitante deverá atender no mínimo 90% (noventa) dos requisitos funcionais de cada programa previsto na primeira fase da implantação conforme tabela do item 8.1.1.1.

Considerando que a parte representante questionou a exigência de aderência a 100% dos requisitos por ocasião da realização da prova de conceito, a leitura superficial do edital e do termo de referência, onde menciona-se a exigência de atendimento de 90% e 95% de determinados requisitos, poderia levar à açodada conclusão de improcedência do feito.

Contudo, como bem pontuado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, a Diretoria de Tecnologia da Informação desta Corte já analisou o tema anteriormente⁴, ocasião em que asseverou que a exigência da comprovação de adesão a 100% dos requisitos exigidos somente deve ser admissível em casos excepcionais, mediante prévia justificativa. Na mesma oportunidade, a Diretoria de Tecnologia da Informação entendeu razoável a exigência de 70% de cada categoria no início do período de implementação.

⁴ Conforme Informação nº 165/22-DTI exarada nos autos de Representação da Lei nº 8.666/93 de nº 372407/22.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desta forma, julgo a representação procedente quanto a este ponto, acatando a sugestão do segmento técnico no sentido de recomendar ao ente representado que, em futuros processos licitatórios para o fornecimento de softwares, passe a prever a obrigatoriedade de cumprimento de, no máximo, 70% dos requisitos no início do período de implementação, salvo casos excepcionais, justificados de modo prévio e por razões técnicas devidamente circunstanciadas no processo licitatório.

Face ao exposto, acompanho os pareceres e **VOTO** pelo conhecimento e pela **parcial procedência** da Representação em face do Município de Cascavel, com expedição de recomendação ao ente para que, em futuros processos licitatórios para o fornecimento de softwares, passe a prever a obrigatoriedade de cumprimento de, no máximo, 70% dos requisitos no início do período de implementação, salvo casos excepcionais, justificados de modo prévio e por razões técnicas devidamente circunstanciadas no processo licitatório.

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

Por fim, não havendo outras providências a serem adotadas, resta desde já autorizado o encerramento do feito.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

Conhecer e julgar pela **parcial procedência** da Representação em face do Município de Cascavel, com expedição de recomendação ao ente para que, em futuros processos licitatórios para o fornecimento de softwares, passe a prever a obrigatoriedade de cumprimento de, no máximo, 70% dos requisitos no início do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

período de implementação, salvo casos excepcionais, justificados de modo prévio e por razões técnicas devidamente circunstanciadas no processo licitatório.

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

Por fim, não havendo outras providências a serem adotadas, autorizar o encerramento do feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

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

Plenário Virtual, 1 de agosto de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente