



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 672675/20
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: INSTITUTO ÁGUA E TERRA (IAP ATÉ 2019)
INTERESSADO: EVERTON LUIZ DA COSTA SOUZA, INSTITUTO ÁGUA E TERRA (IAP ATÉ 2019), NOTORIUN TECNOLOGIA EM SOFTWARE LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR: GABRIEL BECHEPECHE FRANZONE GOMIDE CASTANHEIRA, RAQUEL REGINA BARBOSA, ROGERIO GOMIDE CASTANHEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 2105/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n. 8.666/93. Instituto Água e Terra. Inscrição de profissional em órgão de classe – CREA. Declaração formal prestada por empresa privada terceira e alheia ao processo. Especificação de equipe técnica. Restrição de concorrência e potencial direcionamento da licitação. Pela improcedência da representação.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei 8.666/93, com pedido cautelar, intentada por **NOTORIUN TECNOLOGIA EM SOFTWARE LTDA. EPP**, ante supostas irregularidades administrativas praticadas na condução do Pregão Eletrônico n. 18/2020, tipo Menor Preço de Lote Único, da Autarquia Especial da Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo do Estado do Paraná, constituída como **INSTITUTO ÁGUA E TERRA DO PARANÁ (IAT)**.

O objeto do certame era a contratação de serviços técnicos especializados para a implementação da Infraestrutura de Dados Espaciais (IDE) do Estado do Paraná e do Portal de Serviços Ambientais do Instituto Água e Terra, que deveria ser implementada considerando a tecnologia ESRI – ArcGIS (serviço de natureza de informática – software desenvolvido para trabalho de geotecnologia).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De acordo com a exordial (peça 3), protocolada neste TCE-PR em 28/10/2020, o instrumento convocatório restringia de forma imotivada a concorrência da licitação, em mais de um critério, de modo que o resultado prático demonstraria um direcionamento do procedimento licitatório com a limitação de condição de capacitação técnica a uma única empresa concorrente.

As irregularidades apontadas pelo representante seriam: i) a exigência editalícia de registro de profissionais em órgão de classe (no caso o CREA) por considerar que o software será desenvolvido para trabalho com geotecnologia; ii) a exigência do Edital de declaração formal e nominal ao Instituto Água e Terra, prestada por empresa privada terceira e alheia ao processo, de que a licitante está habilitada a representar e prestar serviços ESRI no território brasileiro e/ou que integra o programa de parceiros de negócios *ESRI Partner Network*, ou seja, exigência de declaração formal do fabricante da solução ofertada; iii) a exigência do Edital de especificação de equipe técnica, acompanhada de declaração de anuência dos profissionais para integrar e participar da equipe do projeto; e iv) a restrição de concorrência e potencial direcionamento da licitação, uma vez que há apenas quatro profissionais no Brasil que possuem a qualificação técnica exigida no Edital e apenas uma empresa distribuidora, que integra o programa de parceiros de negócios *Esri Partner Network*, tem, em seu quadro de colaboradores, profissional capaz de atender ao comando do edital. Ao final, o representante faz pedido cautelar para suspender a licitação.

O Conselheiro relator, por meio do Despacho n. 1496/20-GCAML (peça 6), forneceu o prazo de 5 (cinco) dias para manifestação preliminar do Instituto Água e Terra.

O representante interpõe petição intermediária na peça 10, juntando resposta negativa do distribuidor nacional exclusivo da solução, declarando que não poderá emitir declaração com validade de 30 (trinta) dias, autorizando a Notorium a representar, comercializar e utilizar a plataforma ESRI em nome do Instituto Água e Terra.

O Instituto Água e Terra apresentou defesa na peça 18, anexando documentos nas peças 19, 20 e 21. Os argumentos utilizados foram os seguintes: i)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

grande parte do projeto é de responsabilidade formal e exclusiva de um engenheiro cartográfico, agrimensor ou geógrafo, que, por consequência, são regulados/fiscalizados por conselho de classe, no caso, o CREA. Sem a exigência de inscrição do profissional, haveria exclusão da garantia de qualidade dos serviços. Ademais, não foi exigido que todos os profissionais envolvidos tenham tal habilitação, mas é minimamente razoável que um projeto dessa magnitude tenha pelo menos um geógrafo ou engenheiro cartográfico; ii) o IAT e diversos órgãos do Estado usam, há muitos anos, uma tecnologia chamada ArcGIS, que tem como fabricante a ESRI. A base de desenvolvimento desse projeto está pautada na utilização dessa tecnologia e uma mudança causaria prejuízos para a instituição. Por isso, o IAT procurou solicitar critérios mínimos de qualificação que demonstrassem que a empresa contratada teria condições de prestar os serviços utilizando essa tecnologia, garantindo a sua qualidade mínima e demonstrando suas habilitações e experiências, o que é razoável para contratações de serviços técnicos especializados; iii) quanto à equipe técnica, não necessita o profissional estar no corpo da empresa previamente, quando da habilitação, bastando que se comprometa a dar declaração de anuência que, no caso da licitante vencer o pleito, ele executará suas atribuições no projeto. Quanto ao número de profissionais habilitados no ESRI no mercado, o IAT não sabe afirmar se é verdadeiro que só existem 15 (quinze), porém, ressalta que qualquer profissional poderia se qualificar. Ao fim, afirma que houve empresas cadastradas e habilitadas no certame, o qual ocorreu normalmente, comprovando que existem outras empresas que possuem profissionais com essas características.

O Conselheiro relator, através do Despacho n. 1672/20-GCAML (peça 22), encaminha os autos para a Diretoria de Tecnologia da Informação para que se manifeste sobre a natureza da contratação pretendida.

A diretoria acima mencionada, na Informação n. 48/23-DTI (peça 25), aduz que, embora o geoprocessamento possa envolver aspectos de engenharia em alguns casos, a natureza do objeto do certame representado versa preponderantemente sobre a tecnologia da informação, sendo as disciplinas dessa área as responsáveis pelo gerenciamento, processamento e análise de dados geoespaciais bem como pela infraestrutura e arquitetura.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Conselheiro relator, por meio do Despacho n. 466/23-GCMRMS (peça 26), elucida que o certame foi realizado em 29/10/20 e foi homologado em 19/11/20 pelo valor de R\$ 3.970.000,00 (três milhões novecentos e setenta reais), sagrando-se vencedora a empresa CODEX REMOTE CIÊNCIAS ESPACIAIS E IMAGENS DIGITAIS LTDA., a qual celebrou o contrato n. 588/2021 – IAT, vigente de 06/01/21 a 04/07/23. Assim, a análise do pedido liminar ficou prejudicada. Contudo, os indícios de irregularidade demandam a continuidade do feito para que seja apurada eventual responsabilidade dos interessados.

A **Coordenadoria de Gestão Estadual**, na Instrução n. 228/23-CGE, opina pela **improcedência** da representação.

Para tanto, tece as seguintes considerações: i) no que concerne aos profissionais, é correto exigir a inscrição em órgão de classe, pois, tendo em vista a complexidade e a especificidade do objeto licitado, seria necessário profissional dessas duas áreas técnicas: um engenheiro cartógrafo, agrimensor ou geógrafo, em razão da Infraestrutura de Dados Espaciais (IDE) ser composta inevitavelmente por dados cartográficos e sistemas; e um profissional da área de Tecnologia da Informação, já que a natureza do objeto está relacionada, preponderantemente, à tecnologia da informação, daí que é razoável considerar que qualquer um deles poderia ser o responsável técnico coordenador geral, de modo que a exigência de inscrição no órgão de classe do coordenador geral de um projeto desse quilate parece proporcional; ii) a “Declaração Formal” exigida no item 4.6.4.2 do Termo de Referência nada mais é do que a comprovação de aptidão para desempenho de atividade a que se refere o art. 76, II, da Lei Estadual n. 15.608/2007, de modo que a exigência se revela legítima; iii) a exigência de dados/documentos relacionados aos profissionais integrantes da equipe que executará o projeto, na fase de contratação, é justificada pela complexidade e especificidade do objeto licitado; iv) no que toca à restrição da concorrência e potencial direcionamento do certame, tal alegação não condiz com a verdade, pois mais de uma empresa apresentou lances, como se infere do Portal da Transparência do Governo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O **Ministério Público de Contas**, no Parecer n. 310/23-3PC, lavra da Procuradora ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER (peça 28), corrobora o entendimento da CGM e acompanha a manifestação pela **improcedência** do feito.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Entendo pela **improcedência** da presente representação em razão dos motivos que passo a expor.

A primeira irregularidade apontada pelo representante é a exigência editalícia de registro de profissionais em órgão de classe (no caso, o CREA) por considerar que o software será desenvolvido para trabalho com geotecnologia.

Não há irregularidade do Edital nesse ponto em específico.

A DTI, na Informação n. 48/23 (peça 25), afirma que a natureza do objeto do certame “inclina-se preponderantemente sobre a tecnologia da informação, sendo as disciplinas desta as responsáveis pelo gerenciamento, processamento e análise de dados geoespaciais, bem como pela infraestrutura e arquitetura”.

Todavia, a própria DTI considera que “o geoprocessamento é um projeto de TI que se beneficia da contribuição de outras áreas, incluindo a engenharia”.

O item 1.1 do Termo de Referência – Anexo I do Edital estipula como a natureza do objeto:

Serviços especiais de informática e automação no que se refere à concepção de soluções para implementar a Infraestrutura de Dados Espaciais - IDE do Estado do Paraná, que será integrada a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE, e o desenvolvimento de Portal GEO de serviços ambientais do Instituto Água e Terra, que será a porta de entrada para acesso a todos os sistemas do Instituto e também para acesso à IDE.

Da descrição acima, levando-se em consideração também o valor do certame, noto que o objeto licitado é dotado de especificidade e complexidade, de modo que se faz necessário tanto um engenheiro cartógrafo/agrimensor/geógrafo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(pelo fato da infraestrutura de dados especiais – IDE ser necessariamente composta por dados cartográficos e sistemas), como também um profissional da área de tecnologia da informação (pois a natureza do objeto inclina-se preponderantemente sobre a área de TI).

Assim, em se tratando de um projeto de tamanha magnitude e interdisciplinaridade, é razoável que o Edital exija a participação de um profissional inscrito no CREA.

O art. 76, I, da Lei Estadual n. 15.608/2007 autoriza a exigência de inscrição do profissional em órgão de classe, conforme se infere: “Art. 76. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á: I – ao registro ou à inscrição na entidade profissional competente”.

Assim, descarto a existência da primeira irregularidade levantada.

A segunda irregularidade apontada pelo representante é a exigência de declaração formal do fabricante da solução ofertada com validade de 30 (trinta) dias.

Entretanto, também não merece prosperar tal arguição.

Existe um apontamento de suma importância que não pode ser descartado, qual seja, o de que o IAT (bem como inúmeros outros órgãos do Estado com os quais o Instituto se relaciona) utiliza em seus processos internos e externos, bem como em sua operação, já há muitos anos, a tecnologia ArcGIS, da qual o fabricante é a ESRI.

Assim, considerando que essa é a tecnologia já utilizada pelo IAT, é lógico e inteligível que se exija que o projeto também se valha dela, sob pena de haver uma incompatibilidade entre os sistemas, causando prejuízo ao erário.

Ademais, em que pese se questione a exigência de declaração prestada pelo fornecedor, existem situações excepcionais que viabilizam tal exigência, notadamente no caso de prestação de serviço com tecnologia avançada e de ponta, no qual uma empresa possui todo o conhecimento, desenvolvimento e domínio dos serviços/produtos que serão contratados e credencia outras para a operação, manutenção e comercialização, caso típico dos serviços da área de TI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como bem pontuou a unidade técnica, o Acórdão n. 862/21-STP do TCE-PR já decidiu sobre o assunto no mesmo sentido ora trilhado.

Igualmente, a terceira irregularidade apontada é a exigência de especificação de equipe técnica para o projeto. Segundo a representante, é irregular, em fase de habilitação de proposta, sem que haja confirmação da contratação, exigir que a empresa possua em seu quadro de funcionários extensa equipe de profissionais técnicos contratados, o que onera o procedimento e rompe com a eficiência.

Todavia, a exigência em questão é contratual, em forma de uma declaração através da qual os profissionais se comprometem a executar suas atribuições relativas ao objeto do contrato caso a empresa vença o certame.

Tais exigências podem perfeitamente ser feitas em fase de contratação, diante de objeto licitado dotado de complexidade e especificidade, pois almejam assegurar a qualidade e eficiência dos serviços. Ademais, tal exigência não causa qualquer prejuízo à empresa, pois se trata somente de uma promessa de contratação futura, de modo que, se a empresa perder o certame, não precisará arcar com os salários e encargos de tais profissionais.

O Enunciado 1.084/2015 do TCU segue tal linha de raciocínio, na medida em que estipula que: “É irregular, para fins de habilitação técnico-profissional, a exigência de que o responsável técnico pela obra pertença ao quadro permanente de funcionários da licitante”. Os Acórdãos n. 2.282/2011 e n. 3.014/2015, ambos do TCU, trilham o mesmo caminho do enunciado ora transcrito.

Ou seja, se o funcionário não precisa pertencer ao quadro permanente da empresa, precisa integrá-la apenas no momento em que ela se sagrar vencedora do certame, ou seja, quando da fase de contratação.

Contudo, ao realizar o certame, é viável que a Administração Pública requeira aos licitantes declaração de contratação futura do responsável técnico detentor do atestado, que pode ser apresentado já no momento da entrega das propostas, em substituição às três outras formas de comprovação de vínculo (cópia da carteira de trabalho do responsável técnico; contrato social da licitante, no qual conste o responsável técnico como integrante da sociedade; e contrato de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prestação de serviço), pois se trata de termo de compromisso assinado pelo futuro responsável técnico, através do qual tal profissional se compromete, de forma antecipada, a participar, futuramente, da execução contratual. Desse modo, se é algo para o futuro, não existe porque se comprovar o vínculo profissional entre responsável técnico e licitante anteriormente à assinatura do contrato.

Assim, não há qualquer irregularidade na exigência realizada.

Por fim, a última irregularidade apontada pela recorrente é a de que teria ocorrido restrição de concorrência e potencial direcionamento da licitação.

Todavia, da Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico n. 18/2020 – IAT, que se encontra disponível no Portal da Transparência do Governo do Estado do Paraná, constata-se que mais de uma empresa apresentou lances no certame.

Assim, a arguição da recorrente de que apenas uma única empresa no país estaria apta a participar do certame, encontra-se despida de respaldo.

3 VOTO

Portanto, diante do exposto, VOTO pelo conhecimento da presente representação e, no mérito, por sua **improcedência**, diante da ausência de caracterização de irregularidade.

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

Conhecer da presente representação e, no mérito, **negar procedência**, diante da ausência de caracterização de irregularidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 20 de julho de 2023 – Sessão Virtual nº 13.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente