



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 685529/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE HONÓRIO SERPA
INTERESSADO: BETHA SISTEMAS LTDA, LUCIANO DIAS, MUNICÍPIO DE HONÓRIO SERPA
ADVOGADO / PROCURADOR: DANIEL CAMARGO, LUANA RAFAELA SAMPAIO, THIEGO CIOATTO
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 3744/23 - Tribunal Pleno

Representação. Suposto direcionamento no Pregão Eletrônico n.º 59/2022, realizado pelo Município de Honório Serpa. Parcial Procedência. Excessividade de algumas das cláusulas.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei n. 8.666/93 proposta por BETHA SISTEMAS LTDA., contra o edital de Pregão Presencial n. 59/2022, promovido pelo **MUNICÍPIO DE HONÓRIO SERPA**, cujo objeto é “contratação de empresa especializada em softwares nativos de plataforma web para fornecimento de solução de gestão pública integrada, multientidades, no modo de licenças de uso de programas, sem limite de usuários. Inclui ainda serviços complementares necessários ao funcionamento de tais sistemas, como migração de dados, implantação, parametrizações e configurações, treinamento de usuários, suporte técnico, manutenção corretiva, legal e evolutiva, bem como hospedagem da solução em data center e todas as demais condições constantes deste Termo de Referência”.

Alega o representante que houve direcionamento da licitação em favor da empresa IPM SISTEMAS, por meio de exigências excessivas constantes do Edital, o que teria restringido o certame.

Relata que apresentou impugnação ao edital, ocorrendo a suspensão do certame e a sua republicação sem recebimento de resposta formal,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apenas de parecer jurídico embasando algumas modificações, com remarcação da sessão de julgamento para o dia 07/11/2022.

Questiona as exigências técnicas editalícias sem respaldo, sem estudo técnico preliminar ou avaliação mercadológica que as justifiquem, as quais excluem do certame todas as demais empresas atuantes no mercado, favorecendo apenas a IPM SISTEMAS LTDA.

Declara que o Termo de Referência é uma cópia de outros modelos utilizados por outros municípios, cujas licitações foram vencidas pela mesma empresa acima mencionada

Sustenta que a exigência do backup no formato “dump restaurável”, IP¹ e firewall exclusivos para o Município, hospedagem em datacenter da contratada e atestados técnicos para quase 100% dos objetos representam cláusulas restritivas.

Apresenta jurisprudência do Tribunal de Contas de Santa Catarina com situação semelhante, julgada procedente.

Por meio do Despacho n. 7/22, recebi a representação e determinei a citação do município, que permaneceu silente, conforme Certidão de Decurso de Prazo n. 104/23.

Diante da matéria, por meio do Despacho n. 965/23, solicitei pesquisa e manifestação das áreas técnicas desta Casa, acerca dos seguintes questionamentos:

a) quantos e quais processos na casa discutem eventual direcionamento do certame de software de gestão pública à empresa IPM Sistemas Ltda.?

b) a exigência técnica de dump restaurável acompanhada de dicionário de dados é tecnicamente necessária e ordinariamente requisitada em certames de software da mesma natureza?

c) a exigência de firewall e IP exclusivos do município exigem que a empresa licitante tenha data center próprio? Essa exigência é

¹ Endereço exclusivo que identifica um dispositivo na Internet ou em uma rede local.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

necessária e ordinariamente requisitada em certames de software desta natureza?

d) é comum que editais software exija a prova de conceito para demonstrar 100% de aderência para avaliação de performance?

A **Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca**, através da Informação n. 96/23, relacionou decisões nas quais a empresa representante é citada e que se discute o êxito da licitante sob o argumento de direcionamento do certame (item a).

A **Diretoria de Tecnologia**, por meio da Informação n. 127/23 (peça 43), aponta que, com uma análise abstrata dos itens, dada a ausência de Estudo Técnico Preliminar ou Projeto Básico, a exigência de “dump” e “dicionário de dados” se justificam (item b), principalmente em função da garantia da continuidade das operações da administração diante de eventual ruptura de contrato, pois permitiria que a administração restaurasse seus dados em outro ambiente.

A DTI não identificou a necessidade técnica para exigência de firewall e IP exclusivos do município (item c).

Ainda, entendeu que a demonstração de 100% de aderência para validação dos requisitos não é comum (item d).

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, por meio da Instrução n. 3801/23 (peça 45), opina conclusivamente pela IMPROCEDÊNCIA da representação, apontando que o tema já foi apreciado por esta Corte. Cita o Acórdão n. 1722/22-STP, que julgou improcedente representação proposta pelo mesmo representante, cujo mérito apontou que as cláusulas constantes do edital não seriam restritivas.

Considera que: (i) há legitimidade na exigência acerca do download de segurança do banco de dados, ante a necessidade de resguardar as informações lançadas no sistema; (ii) expõe que a exigência de dupla disponibilidade de operadoras para os roteadores, de firewall, de análise de tráfico, de IP público exclusivo e de validação, são medidas corriqueiras nos sistemas de dados e buscam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

umentar a segurança; (iii) colaciona excerto do citado acórdão, em que se reconhece a validade do sistema de armazenamento no banco de dados por meio do “dump restaurável”. Ressalta que o formato de backup resguarda a municipalidade em caso de troca de sistemas, não se demonstrando qualquer direcionamento; (iv) aponta que a exigência atinente ao data center e a respectiva exigência de firewall e IP público exclusivo, seria lícita na medida em que garante um ambiente sem interferências vindas de outros ambientes hospedados no mesmo data center; (v) assevera que não seria necessária a elaboração de estudo técnico prévio à elaboração do edital, posto que a contratação deste mesmo objeto/serviço é prática corriqueira dos poderes executivos; (vi) por fim, destaca que o processo mencionado pelo representante em que este foi sagrado vencedor, julgado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, findou de uma forma desfavorável. Destacou que, em memorando do Município de Imbituba², a prefeitura afirmou que enfrentou dificuldades desde que se viu obrigada a contratar com a representante, passando por diversos transtornos, ante a prestação de serviço precária, revogando o processo licitatório.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer n. 770/23 (peça 46), de lavra do Procurador Michael Richard Reiner, divergiu da unidade técnica, opinando pela PARCIAL PROCEDÊNCIA da representação. Com base nas informações prestadas pela Diretoria de Tecnologia da Informação, considerou que algumas das exigências seriam, de fato, irregulares. Desta forma, propôs expedição de RECOMENDAÇÃO ao Município para que realize estudos técnicos preliminares posteriormente.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, ratifico a admissibilidade da presente representação.

Quanto ao mérito, calcado nas informações prestadas pela Diretoria de Tecnologia da Informação, acompanho o entendimento ministerial pela parcial procedência do feito, em face da ausência de realização de estudo técnico

² n. 109-24373/2021 de 08/02/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

preliminar e da exigência de percentual elevado de atendimento dos requisitos técnicos na prova de conceito.

A ausência de estudo técnico preliminar é item incontroverso no presente expediente. Considerando que não houve manifestação do município nestes autos, ainda que devidamente citados, verifiquei a resposta, do município, à impugnação constante do processo licitatório sobre o tema, de que tal documento não seria obrigatório. Restou assentado que o termo de referência seria suficiente à contratação.

Ora, caso a municipalidade tivesse elaborado o respectivo estudo técnico, inúmeras incongruências aqui verificadas estariam devidamente justificadas. Ainda a contratação neste formato seja realizada por diversos município, tal alegação não exime a administração pública do devido planejamento da contratação a ser realizadas e, mais ainda, da adequada justificativa para as especificações técnicas inseridas no termo de referência.

Tal premissa é fartamente tratada em decisões do Tribunal de Contas da União e deste Tribunal de Contas do Estado, dentre elas, o Acórdão n. 2254/21-STP, que analisou representação proposta em face do município de Terra Roxa.

Quanto aos itens 12.6.4 e 9.4.1 do edital, acerca da exigência de atestados técnicos para quase 100% dos objetos, a DTI afirma que não é comum este tipo de imposição. De fato, esta Corte tem entendimento acerca da irregularidade da exigência de atestado técnico para 100% dos objetos³, avaliando como aceitável 70%.

Com base no citado entendimento, verifico que a exigência de atestado técnico para 100% dos objetos se mostra, de fato, deveras excessiva.

No tocante à exigência dos serviços de hospedagem, mais precisamente no subitem 11.1.1.2⁴, que supostamente exigiria datacenter próprio, a Diretoria de Tecnologia da Informação desta Corte afirma não vislumbrar a

³ TCE-PR, Acórdão n. 1415/22, rel. Cons. Ivan Lelis Bonilha, Tribunal Pleno, j. 04/08/2022.

⁴ 11.1.1.2. Todo o sistema de informações e programas deverá rodar nativamente em ambiente web, e ser mantido em data center de responsabilidade da contratada;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

necessidade técnica para tanto. Não obstante, o edital faculta a terceirização do serviço em sua cláusula 6.7.2, razão pela qual não vislumbro a alegada restrição⁵.

Acerca da previsão editalícia de Firewall e IP exclusivos para o município⁶, a DTI também afirma que o conhecimento das razões por tais disposições ensejaria justificativa.

Não há no processo licitatório, nem nestes autos, qualquer justificativa a respeito da previsão editalícia de Firewall e IP exclusivos para o município. Nesta linha, entendo que a ausência de estudo técnico apto a fundamentar tal exigência, implica em possível restrição à competitividade.

Por fim, não identifico o alegado direcionamento do certame, constatando somente exigências excessivas, sem a devida justificativa, de modo que a anulação do procedimento seria medida desarrazoada.

3 VOTO

Em face do exposto, acompanhando o Ministério Público junto ao Tribunal, **VOTO** pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da Representação proposta em face do MUNICÍPIO DE HONÓRIO SERPA, em face da ausência de realização de estudo técnico preliminar e da exigência de percentual elevado de atendimento dos requisitos técnicos na prova de conceito, constantes do Edital de Pregão Eletrônico n. 82/22.

Proponho a expedição de **RECOMENDAÇÃO** para que, nos próximos procedimentos licitatórios, o MUNICÍPIO DE HONÓRIO SERPA elabore estudo técnico preliminar, justificando as necessidades do município e adequando as exigências à solução pretendida.

Após o trânsito em julgado, determino a remessa dos autos à CMEX para registro e, após, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento.

⁵ 6.7.2.A estrutura de data center poderá ser própria ou terceirizada, desde já ficando expressamente autorizada a terceirização desse item do objeto em caso de contratação;

⁶ 11.2. A CONTRATADA deverá prover recursos que garantam a segurança e a alta disponibilidade do sistema, com as seguintes características:

a) enlace eBGP (Protocolo de Roteamento Dinâmico) através dos roteadores com no mínimo 2 operadoras distintas a fim de garantir a alta disponibilidade do seu bloco IP.

b) Possuir firewall de borda com técnicas redundantes a fim de prevenir invasão por falhas nos protocolos TCP/IP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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:

I - Julgar pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da Representação proposta em face do MUNICÍPIO DE HONÓRIO SERPA, em face da ausência de realização de estudo técnico preliminar e da exigência de percentual elevado de atendimento dos requisitos técnicos na prova de conceito, constantes do Edital de Pregão Eletrônico n. 82/22.

II - Propor a expedição de **RECOMENDAÇÃO** para que, nos próximos procedimentos licitatórios, o MUNICÍPIO DE HONÓRIO SERPA elabore estudo técnico preliminar, justificando as necessidades do município e adequando as exigências à solução pretendida.

III - Após o trânsito em julgado, determinar a remessa dos autos à CMEX para registro e, após, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento.

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

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

Plenário Virtual, 23 de novembro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente