

**PROTOCOLO N °: 685529/22**  
**ORIGEM: MUNICÍPIO DE HONÓRIO SERPA**  
**INTERESSADO: BETHA SISTEMAS LTDA, LUCIANO DIAS, MUNICÍPIO DE HONÓRIO SERPA**  
**ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993**  
**PARECER: 770/23**

*Representação da Lei nº 8.666/93. Contratação de software de gestão pública. Ausência de realização de estudo técnico preliminar. Exigência de percentual elevado de atendimento dos requisitos técnicos na prova de conceito. Pela procedência parcial, com recomendações.*

Retornam os autos de Representação da Lei nº 8.666/93 formulada por Betha Sistemas Ltda, em razão de supostas irregularidades constatadas no Pregão Presencial nº 59/2022 do Município de Honório Serpa, que tem por objeto a *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.*

No Parecer nº 159/23 – 5PC, este Ministério Público acompanhou o entendimento do setor técnico pela improcedência do feito, ante a ausência de comprovação de direcionamento do certame ou de irregularidades nas exigências do edital.

Mediante o Despacho nº 965/23 – GCMRMS, o i. Relator anotou que o suposto favorecimento à empresa IPM Sistemas LTDA já foi objeto de outros processos similares neste Tribunal, trazendo à baila trechos do Parecer nº 319/20 – 4PC, proferido no processo nº 697414/19. Nesta toada, determinou a remessa do feito à CGM, para que apresentasse resposta aos 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 necessária e ordinariamente requisitada em certames de software desta natureza?

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 5ª Procuradoria de Contas

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

Por meio do Despacho nº 465/23 – CGM, a unidade técnica sugeriu a oitiva da Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca e da Diretoria de Tecnologia da Informação sobre os questionamentos do Relator, proposta encampada no Despacho nº 1041/23 – GCMRMS.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, na Informação nº 96/23, listou as decisões nas quais a empresa IPM Sistemas Ltda é citada, em se discute o êxito da licitante sob o argumento de direcionamento do certame, a saber: Acórdão nº 3926/20 – STP, Acórdão nº 3295/19 – STP, Acórdão nº 1579/18 – STP, Acórdão nº 2687/17 – STP e Acórdão nº 1847/11 – STP.

Por sua vez, a Diretoria de Tecnologia da Informação, na Informação nº 127/23, teceu as seguintes considerações:

Com relação ao **item “b”** [...] Como podemos deduzir da literatura tomada na conceituação, a exigência técnica de **dump** restaurável acompanhada de **dicionário de dados**, do ponto de vista técnico e visando garantir a continuidade das operações da administração diante de eventual ruptura de contrato, é razoável, pois permitiria que a administração restaurasse seus dados em um outro ambiente e, com o dicionário de dados, pudesse navegar e compreender como as informações estão estruturadas na base de dados restaurada.

Com relação ao **item “c”**, não identificamos necessidade técnica para tal exigência, entretanto pode existir uma justificativa não declarada pela administração para tal requisito, que somente ela pode esclarecer.

Cabe complementar que, conforme cláusula 6.7.2. do Termo de Referência, 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; não havendo restrição para que o licitante tenha Data Center próprio.

Quanto ao **item “d”**, apesar da prova de conceito ser critério comum em certames de artefatos de tecnologia da informação, cada prova de conceito visa atender uma necessidade específica da administração, assim requerer prova de conceito tem se mostrado como uma ferramenta comum em certames, entretanto demonstrar 100% de aderência para validação dos requisitos, não. De acordo com a INSTRUÇÃO NORMATIVA SGD/ME Nº 1, DE 4 DE ABRIL DE 2019, Art. 2º, inciso XXIV, a prova de conceito é uma **“amostra a ser fornecida pelo licitante”**, ou seja, uma **amostra** não deve ser confundida com o universo a que pertence.

Remetidos os autos para instrução, a CGM ratificou seu posicionamento anterior pela improcedência do feito (Instrução nº 3801/23).

É o relatório essencial.

Após reexame do feito, e com base nas considerações lançadas pela douta DTI, este Parquet compreende que a representação merece parcial procedência, 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.

Quanto ao primeiro ponto, resta incontroversa a ausência de estudo técnico prévio à contratação, demonstrando a adequação entre as necessidades da administração e a solução pretendida.

Os interessados não ofertaram contraditório nos autos, contudo, o assunto foi abordado em sede de impugnação ao edital (peça 5), respondida por meio de parecer jurídico (peça 6), em que foi rechaçada a obrigatoriedade do documento. Na oportunidade, a Procuradoria Municipal assentou que o termo de referência justifica suas solicitações no item 3, indicando que *“houve necessidade de fixação de padronização no termo de referência, seguindo a mesma linha que outros municípios e até mesmo em editais passados da própria administração”*. Aduziu ainda que estudos técnicos são necessários para serviços inovadores, quando não se tem parâmetro para analisar a viabilidade, o que difere do caso em questão, que trata de sistemas utilizados pelos Executivos Municipais há anos.

Não assiste razão ao Município, vez que não há comprovação do devido planejamento da contratação, com o levantamento das necessidades e das soluções de mercado, bem como justificativa adequada para as especificações técnicas inseridas no termo de referência. Inclusive, como salientou o representante, a solução tecnológica que pretendida (softwares em 100% em nuvem) difere do atual modelo adotado pelo ente (software desktop), o que afasta o argumento da ausência de inovação na contratação.

Ao responder os quesitos formulados pelo Relator, notadamente quanto à legitimidade das exigências do termo de referência relacionadas a *dump* restaurável acompanhada de dicionário de dados, firewall e IP exclusivos do município e de data center, a DTI (peça 43) assentou que se referem a requisitos não funcionais do sistema, cuja real necessidade não pode ser avaliada sem o conhecimento do ambiente tecnológico, restrições e necessidades da equipe de TI da instituição contratante, de modo de que *as justificativas para esses requisitos devem ser apresentadas por meio de Estudo Técnico Preliminar ou Projeto Básico, nos termos dos artigos 6º e 7ª da Lei 8.666/93*.

A necessidade de adequado planejamento para a contratação de serviços de TI – Tecnologia da Informação, especialmente com a realização de estudo técnico preliminar, está em respaldada em farta jurisprudência do Tribunal de Contas da União<sup>1</sup> e desta Corte de Contas<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Como se observa dos seguintes julgados do TCU:

*“O planejamento para licitação de soluções de tecnologia da informação (TI) exige, entre outros requisitos, a instituição de equipe de planejamento multidisciplinar e a realização de estudo técnico preliminar das necessidades da Administração e das soluções disponíveis no mercado (Decreto 7.174/2010 e os arts. 2º e 8º a 13 da Instrução Normativa SLTI/MP 4/2014)”* (Acórdão 1496/2015-Plenário).

*“A Administração deve elaborar o projeto básico dos processos licitatórios relativos a TI com base em estudo técnico preliminar, o qual deve considerar, dentre outros pontos, o levantamento das soluções disponíveis no mercado e a justificativa pela solução escolhida, conforme art. 6º, inciso IX, e art. 46 da Lei 8.666/1993.”* (Acórdão 265/2010-Plenário).

<sup>2</sup> Nesse sentido, o Acórdão nº 2254/21 – STP, exarado nos autos nº 214057/20:

*“I. Julgar parcialmente procedente a presente Representação, em razão de ausência de realização de estudo técnico preliminar para a contratação de serviços de TI – Tecnologia da Informação.*

A segunda impropriedade constatada nos autos se refere à elevada exigência de atendimento dos requisitos técnicos na prova de conceito. Verifica-se que o edital estipulou a realização de prova de conceito, com exigência de atendimento de 100% dos requisitos relacionados ao Padrão Tecnológico e de Segurança e 90% dos Requisitos Específicos por Módulo de Programas, conforme item 10.16 e seguintes do termo de referência (peça 18, p. 50).

Quanto ao quesito formulado pelo Relator sobre o assunto, a DTI (peça 43) afirmou que *“apesar da prova de conceito ser critério comum em certames de artefatos de tecnologia da informação, cada prova de conceito visa atender uma necessidade específica da administração, assim requerer prova de conceito tem se mostrado como uma ferramenta comum em certames, entretanto **demonstrar 100% de aderência para validação dos requisitos, não**”*, ressaltando que a prova de conceito é uma “amostra a ser fornecida pelo licitante”, nos termos da Instrução Normativa SGD/ME Nº 1/2019 (art. 2º, inciso XXIV), que não deve ser confundida com o universo a que pertence.

Em caso análogo submetido ao crivo daquela unidade especializada, objeto dos autos nº 372407/22, entendeu-se que se mostra razoável a exigência de 70% de cada categoria no início do período de implementação, salvo razões técnicas devidamente circunstanciadas no processo licitatório.

Em consonância com o entendimento da DTI e com o posicionamento desta Procuradoria de Contas em processos similares, entende-se pela irregularidade da exigência.

Nada obstante as impropriedades constatadas, mantém-se o entendimento de que não restou caracterizado o direcionamento do certame à empresa IPM, considerando a ausência de comprovação de que as especificações técnicas são excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, ou que somente poderiam ser atendidos pela empresa supostamente favorecida. Neste sentido, deixa-se de propor medidas com vistas à anulação do procedimento licitatório.

Ante o exposto, o opinativo ministerial é pela procedência parcial da presente Representação, com a expedição de recomendação ao Município de Honório Serpa, para que em futuras licitações para aquisição de bens e serviços de TI – Tecnologia da Informação, realize estudos técnicos preliminares na fase interna da licitação, bem como estabeleça percentual razoável para atendimento em prova conceito, de modo a sopesar a quantidade de especificações técnicas exigidas.

É o parecer.

Assinatura Digital

**MICHAEL RICHARD REINER**

**Procurador do Ministério Público de Contas**

---

*II. Recomendar à Câmara Municipal de Terra Roxa que, nas próximas licitações para aquisição de bens e serviços de TI – Tecnologia da Informação, realize estudos técnicos preliminares na fase interna da licitação.”*

gbn