



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

APONTAMENTO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO - APA nº 24496

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de fiscalização por acompanhamento nº 0339/22 - CAGE, realizada sobre o **Concorrência nº 3/2022**, do **Município de Laranjeiras do Sul**, que tem por objeto a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LICENCIAMENTO DE SOFTWARE, INCLUINDO OS SEGUINTE SISTEMAS: MÓDULO DE ALMOXARIFADO, MÓDULO DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO E HABITE-SE, MÓDULO DE CADASTRO DE LOTEAMENTO, MÓDULO DE CONTABILIDADE PÚBLICA, EXECUÇÃO FINANCEIRA, ORÇAMENTO ANUAL (PPA, LDO, LOA) E PRESTAÇÃO DE CONTAS AO TCE/PR, MÓDULO DE CONTROLE DE FROTAS, MÓDULO DE CONTROLE PATRIMONIAL, MÓDULO DE DOMICÍLIO ELETRÔNICO, MÓDULO DE LICITAÇÃO E COMPRAS, MÓDULO DE NOTA FISCAL ELETRÔNICA DE SERVIÇOS, MÓDULO DE OBRAS PÚBLICAS/INTERVENÇÃO, MÓDULO DE PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, MÓDULO DE PORTAL DO CONTRIBUINTE, MÓDULO DE PROTESTO ELETRÔNICO, MÓDULO DE RECURSOS HUMANOS FOLHA DE PAGAMENTO, MÓDULO DE TRAMITAÇÃO DE PROCESSOS E PROTOCOLO, MÓDULO DE TRIBUTAÇÃO E DÍVIDA ATIVA, SERVIÇO DE HOSPEDAGEM EM DATA CENTER, SUPORTE TÉCNICO ESPECIALIZADO CONTÁBIL E FINANCEIRO SUPORTE TÉCNICO TRIBUTÁRIO E SUPORTE TÉCNICO OPERACIONAL, PARA UTILIZAÇÃO NO EXECUTIVO MUNICIPAL, LEGISLATIVO MUNICIPAL E INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS DE LARANJEIRAS DO SUL.

Da análise do conjunto de informações e documentos relacionados ao certame, foram constatados indícios de ilegalidades e/ou irregularidades, os quais estão detalhados a seguir.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

2 ACHADOS

2.1 Achado: Modalidade ou tipo de licitação inadequado para o objeto licitado.

2.1.1 Condição

Constatou-se que o município não optou pela modalidade correta para licitar o objeto, atualmente considerado *serviço comum* e amplamente disponível no mercado.

Como demonstrado nos Critérios abaixo, a justificativa presente no item 6. *DO TIPO DE LICITAÇÃO* não corresponde ao entendimento atual sobre a matéria.

2.1.2 Evidências

- Edital da Concorrência nº 3/2022, p. 1:



MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL

Estado do Paraná
Rua Expedicionário João Maria, 1020 – Centro – 85.301-410
CNPJ: 76.205.970/0001-95 Fone: (42) 3635-8100

Edital de Licitação
Modalidade Concorrência nº 003/2022-PMLS

O Município de Laranjeiras do Sul, Estado do Paraná, inscrito no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica/MF sob o n.º 76.205.970/0001-95, com sede na Rua Expedicionário João Maria, 1020 – Centro – 85.301-410, Laranjeiras do Sul, Paraná, telefone n.º (42) 3635-8100, torna pública a realização de procedimento de licitação, na modalidade **CONCORRÊNCIA**, do tipo **TÉCNICA E PREÇO**, no dia 30/08/2022, às 08:15 horas, na Sala de Licitações da Prefeitura Municipal de Laranjeiras do Sul, conforme solicitação da Secretaria Municipal de Administração e Planejamento.

2.1.3 FONTE DE CRITÉRIO/CRITÉRIO

Lei nº 10.520/2002:

“Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. “



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

Lei nº 8.666/1993:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

I - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º No caso de empate entre duas ou mais propostas, e após obedecido o disposto no § 2º do art. 3º desta Lei, a classificação se fará, obrigatoriamente, por sorteio, em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados, vedado qualquer outro processo.

§ 3º No caso da licitação do tipo "menor preço", entre os licitantes considerados qualificados a classificação se dará pela ordem crescente dos preços propostos, prevalecendo, no caso de empate, exclusivamente o critério previsto no parágrafo anterior. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 4º Para contratação de bens e serviços de informática, a administração observará o disposto no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, levando em conta os fatores especificados em seu parágrafo 2º e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação "técnica e preço", permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Nota Técnica nº 02/2008 - SEFTI/TCU:

Entendimento I. A licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns, ou seja, aqueles que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica. Quando, eventualmente, não for viável utilizar essa forma, deverá ser anexada a justificativa correspondente (Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Lei nº 8.248/1991, art. 3º, § 3º; Decreto nº 3.555/2000, anexo II; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º, e Acórdão nº 1.547/2004 - Primeira Câmara; Acórdão nº 2.471/2008-TCUPlenário, item 9.2.1)

Entendimento II. Devido à padronização existente no mercado, os bens e serviços de tecnologia da informação geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos e a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Logo, via de regra, esses bens e serviços devem ser considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão. (Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Acórdão nº 2.471/2008-TCU-Plenário, item 9.2.2)

Entendimento III. Serviços de TI cuja natureza seja predominantemente intelectual não podem ser licitados por meio de pregão. Tal natureza é típica daqueles serviços em que a arte e a racionalidade humanas são essenciais para sua execução satisfatória. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

preestabelecidos e conhecidos. (Lei nº 8.666/1993, art. 46, caput; Acórdão nº 2.172/2008-TCU Plenário, declaração de voto; Acórdão nº 2.471/2008-TCU-Plenário, item 9.2.3)

Entendimento IV. Em geral, nem a complexidade dos bens ou serviços de tecnologia da informação nem o fato de eles serem críticos para a consecução das atividades dos entes da Administração descaracterizam a padronização com que tais objetos são usualmente comercializados no mercado. Logo, nem essa complexidade nem a relevância desses bens e serviços justificam o afastamento da obrigatoriedade de se licitar pela modalidade Pregão. (Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Acórdão nº 1.114/2006 – Plenário; Acórdão nº 2.471/2008-TCU-Plenário, item 9.2.4)

Entendimento V. Nas aquisições mediante Pregão, o gestor deve avaliar a complexidade demandada na preparação das propostas pelos eventuais interessados e buscar definir o prazo mais adequado entre a data de publicação do aviso do Pregão e a de apresentação das propostas, a qual nunca poderá ser inferior a 8 dias úteis, de modo a garantir a isonomia entre os interessados que tenham acessado especificações do objeto antecipadamente, por terem colaborado na fase de planejamento pelo fornecimento das informações mercadológicas e técnicas necessárias, e os demais interessados. Desse modo, procurar-se-á ampliar a possibilidade de competição. (Lei nº 8.666/1993, art. 3º; Lei nº 10.520/2002, art. 4º, V; Acórdão nº 2.658/2007-TCU-Plenário; Acórdão nº 2.471/2008-TCU-Plenário, item 9.2.5)

Entendimento VI. A decisão de não considerar comuns determinados bens ou serviços de tecnologia da informação deve ser justificada nos autos do processo licitatório. Nesse caso, a licitação não poderá ser do tipo "menor preço", visto que as licitações do tipo "menor preço" devem ser realizadas na modalidade Pregão. (Lei nº 8.666/1993, art. 15, III; Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º; Acórdão nº 1.547/2004-TCU-Primeira Câmara; Acórdão nº 2.471/2008-TCU-Plenário, item 9.2.6) (grifou-se)

Acórdão 3.738/2019-TCEPR-Pleno, Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha:

Também, há previsão de que "a licitante vencedora deverá promover adequação de seus sistemas sempre que este mostrar-se incompatível com o registro de informações decorrentes de atos administrativos", o que, segundo a CGM, significa que "além do software, o vencedor da licitação deve compatibilizar os sistemas com as necessidades do Município".

No entanto, entendo que assiste razão à unidade técnica ao informar que "os softwares destinados aos vários setores da Administração Pública Municipal podem ser definidos objetivamente no edital e podem ser facilmente encontrados no mercado", razão pela qual cabia a adoção da modalidade pregão. Confira-se a Instrução n.º 3943/19 – CGM (peça 32):

Essas peculiaridades, no entanto, não impedem que os serviços sejam contratados por meio de pregão. Os softwares destinados aos vários setores da Administração Pública Municipal podem ser definidos objetivamente no edital e podem ser facilmente encontrados no mercado.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais publicou o "manual de boas práticas em licitação para contratação de sistemas de gestão pública" orientando os municípios a utilizar o pregão quando for contratar licenciamento ou locação de software para a Administração Pública, por entender que se trata de serviços comuns:

A padronização do software, uma das características necessárias para nomeá-lo como comum, não precisa ser absoluta. Em se tratando de sistemas destinados às diversas áreas da gestão pública, v.g., orçamento, contabilidade, patrimônio, frotas, licitações, compras, contratos, tributação,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

orçamento, pessoal, dentre outros módulos, há soluções prontas, padronizadas e disponíveis no mercado que podem ser adaptadas às demandas de cada ente. Essa padronização quer significar "a possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência", nos termos da autorizada doutrina de Hely Lopes Meirelles.

Por essas razões, entende-se que é impróprio utilizar os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" para locação ou licenciamento de sistemas de gestão pública, porquanto a natureza intelectual, por si só, não é essencial para a satisfatória execução desse objeto. Via de regra, o critério de julgamento em licitações desse tipo é o "menor preço" e a modalidade de licitação, recomendada pelo TCEMG aos municípios, é o Pregão, dada a sua presunção de eficiência e de notável utilidade para obtenção de preços mais interessantes ao poder público. Entretanto, a legislação federal e a estadual mineira, que constituem paradigmas para a adoção de boas práticas pelos gestores municipais, tornaram obrigatória a adoção da modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns (art. 4º do Decreto Federal n. 5.450/2005 e art. 2º do Decreto Estadual n. 44.786/2008.).

Acerca do critério de julgamento (técnica e preço), verifico que este se mostra desproporcional, inexistindo, de fato, parâmetros na fixação de pontuação para cada quesito. Ocorre que tal critério apenas foi inserido em virtude da adoção da tomada de preço, sendo a irregularidade, no caso, a utilização de modalidade inadequada.

Nesse contexto, julgo procedente a Representação neste ponto. Por conseguinte, em conformidade com a CGM, considero oportuno recomendar ao Município de Iguatu que, em futuras licitações, "reavalie os critérios utilizados para a escolha da modalidade licitatória que vise à contratação de licenciamento de software e serviços assemelhados". (os destaques pertencem ao original)

Acórdão nº 2.471/2008–Plenário-TCU, Relator Ministro Benjamin Zymler:

- A utilização do pregão com vistas à contratação de serviços de TI

14. Uma das questões levantadas pela unidade técnica demanda uma análise mais detida. Refiro-me à possibilidade e aos limites da utilização do pregão para contratar serviços de Tecnologia da Informação. Essa questão tem despertado debates tanto na jurisprudência quanto na doutrina. De forma sintética, pode-se dizer, em conformidade com o disposto no art. 1º da Lei nº 10.520/2002, que a utilização do pregão será cabível quando o objeto licitado for um serviço comum. Assim sendo, o fulcro da questão ora posta reside na possibilidade de se caracterizar um serviço de TI como comum.

15. No âmbito desta Corte de Contas, cabe destacar o entendimento exarado no Acórdão nº 2.658/2007 - Plenário, segundo o qual, um objeto complexo pode, em determinadas circunstâncias, ser considerado um serviço comum. Por via de consequência, a caracterização de um serviço complexo de TI como comum não estaria, em princípio, vedada.

16. Por outro lado, entendo que serviços de natureza predominantemente intelectual devem ser licitados com a adoção dos tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço". Logo, quando se tratar de serviços de informática com essa característica, deve ser utilizada uma licitação do tipo técnica e preço. Tal conclusão decorre dos preceitos contidos nos arts. 45, § 4º, e 46 da Lei nº 8.666/1993, a seguir transcritos:

(...)

17. Depreende-se que a característica decisiva para inviabilizar a adoção do pregão é a eventual conceituação de um serviço de TI como sendo de natureza predominantemente intelectual. Aduzo que tal natureza é típica



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

daqueles serviços em que a arte e a racionalidade humana são essenciais para sua execução satisfatória. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos.

18. Com fulcro nessas considerações, concluo que a adoção do pregão visando à contratação de serviços de TI será legítima quando esses serviços não tiverem natureza predominantemente intelectual. (destacou-se)

Acórdão nº 1.667/2017–Plenário-TCU, Relator Ministro Aroldo Cedraz:

21. Este Tribunal, por diversas vezes, examinou contratações de empresas que deveriam desenvolver **softwares** específicos para a contratante e não verificou ilegalidade na escolha do pregão como modalidade de licitação. A bem da verdade são as particularidades do objeto a ser licitado que irão permitir ou impedir a adoção da modalidade pregão. A Corte de Contas entende, então, que o desenvolvimento e a manutenção de **softwares** não necessariamente são objetos predominantemente intelectuais. Se objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado, enquadram-se na categoria de bens/serviços comuns prevista na legislação.

22. Desse modo, o juízo do Tribunal é de que o pregão, do tipo menor preço, é, em regra, a modalidade de licitação adequada para a contratação desses objetos, basta que a solução atenda aos parâmetros de desempenho e qualidade estabelecidos no edital. Nesse tipo de contratação, o procedimento de avaliação de amostras consiste na apresentação, por parte do licitante, de uma amostra dos produtos ofertados, seguida da realização de testes pelo ente promotor da licitação.

23. Concorro que, quando consideradas a legislação, a jurisprudência e a doutrina apresentadas, não há dúvida de que o objeto licitado se caracteriza como bem comum. Logo, seguindo esses mesmos paradigmas, deve, de fato, ser adotado o pregão como modalidade de licitação para este caso. (grifo no original)

2.1.4 Respostas do jurisdicionado

(A ser preenchido após a manifestação da entidade)

2.1.5 Análise da equipe de fiscalização

(A ser preenchido após a manifestação da entidade)

2.1.6 Conclusão do achado

(A ser preenchido após a manifestação da entidade)

2.1.7 Orientação

Orienta-se o município que:

- a. Utilize o *Pregão Eletrônico* a fim de garantir que o processo licitatório ocorra de acordo com a legislação vigente.



2.2 Achado: Especificação insuficiente das características dos produtos ou serviços licitados

2.2.1 Condição

- Verifica-se no edital a ausência de cronograma detalhado sobre os momentos prazos para a prestação de cada etapa dos serviços a serem contratados – tais como instalação, migração etc. -, assim como do treinamento – quando, duração, por exemplo. Há apenas uma breve menção sobre o prazo de entrega no item 3 do Anexo II, que trata sobre a pontuação na Avaliação Técnica (pág. 70). Isto deixa a Administração à mercê do eventual contratado em vez de demonstrar sua real necessidade e o que espera da futura contratação (Evidência nº 1).
- Verifica-se na Minuta do Contrato que os prazos para atendimento pelo suporte técnico da eventual contratada são extensos, de forma a criar a possibilidade da Administração ficar com seus sistemas *off-line* por período de tempo que pode causar prejuízos a si e à população em geral que deles dependam (Evidência nº 2).

2.2.2 Evidências

Evidência 01: Edital da Concorrência nº 3/2022.

Evidência 02: Edital da Concorrência nº 3/2022, pág. 124:

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - SUPORTE TÉCNICO: A CONTRATADA disponibilizará endereço eletrônico e/ou telefone para registro das solicitações de suporte operacional. Após o registro da solicitação a CONTRATADA deverá iniciar o atendimento ou diagnóstico no prazo máximo de 48 horas. Quando o registro for efetuado fora do expediente da CONTRATADA, o prazo iniciará no próximo dia, ocorrendo o registro em feriados ou finais de semana será considerado o próximo dia útil.

PARÁGRAFO PRIMEIRO – A CONTRATANTE disponibilizará à CONTRATADA acesso remoto ao servidor de banco de dados e aplicativos para possibilitar o suporte operacional remoto.

PARÁGRAFO SEGUNDO – Por suporte operacional entende-se auxílio na instalação e atualização de versão, auxílio nas rotinas de backup, auxílio na operação do sistema.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

2.2.3 Fonte de critério/critério

- Lei nº 8.666/1993:

“Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

(...)

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros;

- Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002:

“Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

(...)

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;”

- Súmula nº 177 do Tribunal de Contas da União:

“A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.”

- Doutrina de Marçal Justen Filho:

“A descrição do objeto da licitação contida no edital não pode deixar margem a qualquer dúvida nem admite complementação a posteriori. Entre a opção de uma descrição sucinta e uma descrição minuciosa, não pode haver dúvida para a Administração Pública: tem de escolher a descrição completa e minuciosa. Certamente, a descrição deve ser clara. No caso, “sucinto” não é sinônimo de “obscuro”. Se a descrição do objeto da licitação não for completa e perfeita, haverá nulidade, nos termos adiante apontados.

Anote-se que o ato convocatório deve descrever o objeto de modo sumário e preciso. A sumariedade não significa que possam ser omitidas do edital (no seu corpo e nos anexos) as informações detalhadas e minuciosas relativamente à futura contratação, de modo que o particular tenha condições de identificar o seu interesse em participar do certame e, mais ainda, elaborar a proposta de acordo com as exigências da Administração”.¹

¹ Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 838-9.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

- Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação / Tribunal de Contas da União. – Versão 1.0. – Brasília: TCU, 2012, pág. 139:

6.3.5 Modelo de execução do objeto

A) O que é:

Trata de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos, desde o seu início até o seu encerramento. O modelo de execução do objeto é denominado “modelo de prestação de serviços” no Acórdão 2.471/2008 e de “modelo de prestação de serviços ou de fornecimento de bens”, conforme o art. 17, § 1º, inciso V, da IN - SLTI 4/2010. O modelo de execução do objeto deve contemplar as seguintes definições básicas:

1) Descrição da dinâmica do contrato: É necessário descrever, em detalhes, como o contrato será executado, isto é, definir as etapas do contrato necessárias para gerar os resultados pretendidos, a logística envolvida e quais produtos e serviços devem ser entregues em cada etapa, inclusive nos casos de contratação de soluções de TI baseadas em serviços contínuos (e.g. service desk e desenvolvimento de sistemas em fábrica de software) e de fornecimento de equipamentos, bem como o cronograma de execução do contrato. (grifo nosso).

2.2.4 Respostas do jurisdicionado

(A ser preenchido após a manifestação da entidade)

2.2.5 Análise da equipe de fiscalização

(A ser preenchido após a manifestação da entidade)

2.2.6 Conclusão do achado

(A ser preenchido após a manifestação da entidade)

2.2.7 Orientações e definições em relação ao achado

Orienta-se o município que:

- a. Elabore cronograma detalhado sobre os prazos para a prestação de cada etapa dos serviços a serem contratados – tais como instalação, migração etc. –, assim como do treinamento – quando, duração, por exemplo.
- b. Elabore uma política de suporte técnico com prazos céleres para resposta e solução de problemas de problemas do sistema que eventualmente venham a ocorrer.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

2.3 Achado: Ausência de Especificação dos Níveis Mínimos de Serviço

2.3.1 Condição

- Verifica-se no edital a ausência de especificação detalhada dos Níveis Mínimos de Serviço aplicáveis à contratação de sistemas de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC.

2.3.2 Evidências

Evidência 01: Edital da Concorrência nº 3/2022.

2.3.3 Fonte de critério/critério

- Lei nº 8.666/1993:

“Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

(...)

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros;

- Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002:

“Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

(...)

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;”

- Súmula nº 177 do Tribunal de Contas da União:

“A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

- Doutrina de Marçal Justen Filho:

“A descrição do objeto da licitação contida no edital não pode deixar margem a qualquer dúvida nem admite complementação a posteriori. Entre a opção de uma descrição sucinta e uma descrição minuciosa, não pode haver dúvida para a Administração Pública: tem de escolher a descrição completa e minuciosa. Certamente, a descrição deve ser clara. No caso, “sucinto” não é sinônimo de “obscuro”. Se a descrição do objeto da licitação não for completa e perfeita, haverá nulidade, nos termos adiante apontados.

Anote-se que o ato convocatório deve descrever o objeto de modo sumário e preciso. A sumariedade não significa que possam ser omitidas do edital (no seu corpo e nos anexos) as informações detalhadas e minuciosas relativamente à futura contratação, de modo que o particular tenha condições de identificar o seu interesse em participar do certame e, mais ainda, elaborar a proposta de acordo com as exigências da Administração”.²

- Nota Técnica 6/2010 - Sefti/TCU – versão 1.3:

III DOS ENTENDIMENTOS PROPOSTOS

Entendimento I: Os gestores públicos de TI devem planejar suas contratações de modo que os pagamentos pelo serviço prestado sejam realizados em função de resultados verificáveis apresentados pelo fornecedor, mensurados, sempre que possível, por unidades quantitativas, sendo juridicamente inviável a previsão de remuneração em função do mero esforço ou da disponibilidade da empresa contratada.

Entendimento II: É inadequado o uso da expressão “Acordo de Nível de Serviço” no âmbito das contratações de serviços de TI pela Administração Pública Federal. Em substituição, o uso da expressão “Nível Mínimo de Serviço” em editais de licitação e em termos de referência é apropriado para caracterizar o requisito mínimo de qualidade de serviço a ser prestado pelo fornecedor contratado pela APF.

Entendimento III: Contratos administrativos com nível mínimo de serviço possuem mecanismos que possibilitam à APF remunerar o fornecedor na medida do cumprimento do nível de serviço pactuado no ajuste, adequando-se, portanto, ao paradigma da efetivação de pagamentos por resultados. Além disso, constituem uma forma recomendável de alcançar eficiência, eficácia e qualidade na prestação do serviço, bem como se mostra aderente ao princípio da legalidade aplicado à APF.

Entendimento IV: Nos contratos administrativos de prestação de serviço de TI, inexistente previsão legal que possibilite a definição de mecanismos de premiação do fornecedor no caso de superação das metas estabelecidas.

Entendimento V: Os elementos mínimos que devem constar do Modelo de Prestação de Serviço em contratações baseadas em nível de serviço são: definição do objeto da contratação; especificação da qualidade mínima aceitável e instrumento utilizado para formalização das metas de serviço.

Entendimento VI: Os elementos mínimos que devem constar do Modelo de Gestão do Contrato em contratações baseadas em nível de serviço são: definição de papéis e responsabilidades; mecanismos de controle; indicadores de desempenho e métricas e cláusulas de penalidade.

2.3.4 Respostas do jurisdicionado

(A ser preenchido após a manifestação da entidade)

² Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 838-9.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

2.3.5 Análise da equipe de fiscalização

(A ser preenchido após a manifestação da entidade)

2.3.6 Conclusão do achado

(A ser preenchido após a manifestação da entidade)

2.3.7 Orientações e definições em relação ao achado

Orienta-se o município que:

- a. Elabore uma política de Níveis Mínimos de Serviço, assim como preveja sanções específicas para o seu descumprimento.

3 CONCLUSÃO

Dado o exposto, encaminham-se as seguintes Orientações Técnicas a fim de que, com base no exercício de seu poder-dever de autotutela (Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal³), o Município:

- a. Utilize o *Pregão Eletrônico* a fim de garantir que o processo licitatório ocorra de acordo com a legislação vigente.
- b. Elabore cronograma detalhado sobre os prazos para a prestação de cada etapa dos serviços a serem contratados – tais como instalação, migração etc. –, assim como do treinamento – quando, duração, por exemplo.
- c. Elabore uma política de suporte técnico com prazos céleres para resposta e solução de problemas do sistema que eventualmente venham a ocorrer.
- d. Elabore uma política de Níveis Mínimos de Serviço, assim como preveja sanções específicas para o seu descumprimento.

³ “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

Ademais, pede-se que o Município indique se promoverá:

- I) a correção, com ou sem suspensão ou republicação do edital (indicar o prazo em que pretende corrigir e/ou republicar o edital);
- II) a anulação ou revogação do certame e se pretende republicar (indicar o prazo em que pretende corrigir e/ou republicar o edital);
- III) se fará alguma contratação direta; e/ou,
- IV) se dará continuidade ao certame sem qualquer alteração.

Em resposta a este APA, deverá ser enviada a documentação comprobatória pertinente, inclusive publicações. Caso seja adotada alguma providência após expirado o prazo do APA, enviar a documentação por meio do Canal de Comunicação, identificando o número desta fiscalização (0339/22) e deste APA (24496).

Se não comprovada a adoção das providências acima e/ou prestadas as informações solicitadas, as irregularidades poderão ser objeto de tomada de contas extraordinária, com possível responsabilização dos agentes e aplicação das sanções cabíveis⁴.

⁴ LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 113/2005.

Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas:

I – multa administrativa;

II – multa por infração fiscal;

III – multa proporcional ao dano e sem prejuízo do ressarcimento;

IV – restituição de valores;

V – impedimento para obtenção de certidão liberatória;

VI – inabilitação para o exercício de cargo em comissão;

VII – proibição de contratação com o Poder Público estadual ou municipal;

VIII – a sustação de ato impugnado, se não sanada a irregularidade no prazo de 30 (trinta) dias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE

Esta análise não afasta outros atos e fatos não integrantes deste Apontamento Preliminar de Acompanhamento e que sejam eventualmente constatados em outros procedimentos fiscalizatórios deste Tribunal.

CAGE, 29 de agosto de 2022.

Flavio Afonso Hernandez de Lima

Auditor de Controle Externo - Matrícula nº 51.937-5

Emylie Allana Martins dos Santos

Estagiária - Matrícula nº 82.814-9