



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro Substituto
Tribunal Pleno – **SEÇÃO MUNICIPAL**
Sessão: 23/09/2020
Exame Prévio de Edital – Referendo e Julgamento

Processos: TC-017597.989.20-1; TC-017627.989.20-5
Representantes: II – Educação Inteligência e Informação Ltda.; José Eduardo da Silva e outros vereadores do município.
Representada: Prefeitura de Caraguatatuba
Responsável: José Pereira de Aguiar Junior (Prefeito); Márcia Regina Paiva Silva Rossi (Secretária Adjunta Municipal de Educação)
Assunto: Representação formulada contra o edital do Pregão Eletrônico nº 10/2020, tendo por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de tecnologia com portais, provedores de conteúdo e licenças temporárias de uso de software integrado com Inteligência Artificial para a Gestão Educacional Pedagógica Preventiva
Valor estimado: R\$ 894.000,00
Advogados (cadastrados no e-TCESP): Márcia Paiva de Medeiros Pinto - OAB/SP 125455 e outro (Prefeitura); Matheus Luiz L. dos Santos – OAB/SP 348646 (Representante)

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. PREGÃO. PROFISSIONAL ESPECIALIZADO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. PROVA DE CONCEITO. TREINAMENTO. PRAZO PARA MIGRAÇÃO E CONVERSÃO DE DADOS. ATUALIZAÇÃO FINANCEIRA. DISPONIBILIZAÇÃO DE DATACENTER. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CORREÇÕES DETERMINADAS COM RECOMENDAÇÃO.

Relatório

Trata-se de representações formuladas contra o edital do Pregão Eletrônico nº 10/2020, promovido pela Prefeitura de Caraguatatuba, tendo por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de tecnologia com portais, provedores de conteúdo e licenças temporárias de uso



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

de software integrado com Inteligência Artificial para a Gestão Educacional Pedagógica Preventiva, nos moldes definidos no ato convocatório.

A empresa II-Educação Inteligência e Informação Ltda. reclamou dos seguintes pontos:

- a) Falta de critérios objetivos na avaliação da demonstração do sistema, prazo exíguo para o evento sem a definição da equipe técnica, sem a presença das demais licitantes e de todas as funcionalidades;
- b) Ausência de informações relacionadas aos cursos, capacitação e programas de formação continuada, ultrapassando a dimensão do objeto e desfigurando a utilização do pregão;
- c) Exigência da apresentação de profissionais especializados em gestão educacional, inclusive com doutorado nesta área; e
- d) Indefinição quanto à carga horária dos treinamentos.

Já os Vereadores que subscreveram a representação remanescente alegaram:

- e) Direcionamento da licitação;
- f) Prazo insuficiente para a migração dos dados;
- g) Inadequação do pregão;
- h) Falta de cláusula de atualização financeira;
- i) Exigência de prova de capacidade técnica específica e em quantitativo restritivo; e
- j) Falta de aprovação da minuta pela Procuradoria do Município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Regularmente notificada, a Origem apresentou suas justificativas em defesa do texto impugnado (evento 62 do TC-0017597.989.20-1).

A instrução promovida pelas Assessorias da ATJ, sua Chefia, SDG e MPC convergiu, na direção do acolhimento apenas em parte das insurgências relatadas.

É, no essencial, o relatório.

fnp



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-017597.989.20-1

TC-017627.989.20-5

De início, peço REFERENDO à decisão monocrática que recebeu a matéria nesta via processual.

No mérito, inicio pela questão que se mostra como de maior relevo, pertinente à utilização do pregão.

Se, de um lado, forçoso reconhecer que esta Casa não tem pontuado óbices nesta seara, ao se tratar da aquisição ou fornecimento de licenças de uso de *software*, incluindo suporte e treinamento dos usuários, de outro verifica-se dos autos que o objeto em disputa ultrapassa esta prestação.

De fato, como bem destacou a Assessoria Específica da ATJ, o objeto pertence ao segmento de mercado de TI e, portanto, os cursos ou treinamentos deveriam abordar a capacitação dos usuários na utilização do *software* como ferramenta auxiliar na Gestão Educacional.

Sob esta ótica, como destacou aquele Órgão de Instrução, não se amolda ao pregão *“o fornecimento pela contratada de cursos e oficinas de gestão com conteúdo definido em conjunto com as Diretorias Administrativas e de Formação Continuada, com o objetivo de proporcionar a todos os profissionais uma visão ampla e completa de um sistema de educação e toda a aprendizagem necessária ao pleno exercício de suas atividades junto a Unidade Escolar, uma vez que, além de não terem sido objetivamente definidos, requerem profissionais com formação técnica em gestão educacional ou gestão pedagógica e profissional, responsável técnico com doutorado em área relacionada a gestão educacional, além de fornecimento à equipe*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

pedagógica da Secretaria Municipal de Educação de um consultor (conforme Item 3.8.3 do Termo de Referência) com experiência em planejamento educacional, para garantir a integração conceitual dos ajustes e atender ao Projeto Político Pedagógico do Município [...]”.

Veja-se que o fator que define o uso do pregão refere-se ao enquadramento dos bens e/ou serviços pretendidos como “comuns”, ou seja, “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”, segundo a acepção dada pelo art. 1º da Lei nº 10.520/02 – hipótese que não ocorre na situação apresentada.

Sob esta perspectiva, constitui-se em condição *sine qua non* para a continuidade do procedimento licitatório, nos termos requeridos, uma ampla revisão do objeto, apartando as facetas colacionadas pela Assessoria da ATJ de âmbito específico, para as quais a modalidade pregão mostrou-se inadequada.

Por decorrência lógica, as exigências tanto de profissionais especializados, assim como da prova de aptidão questionadas nas peças vestibulares também deverão passar por reparos, partindo destas premissas.

Aliás, a experiência exigida denega o atendimento à Lei nº 8.666/93 – mais precisamente em seu art. 30, inciso II – cujo teor estabelece que tal demonstração deve guardar pertinência e compatibilidade com as características do objeto pretendido.

Em outras palavras, o texto editalício deveria ter solicitado, para estes fins, demonstração de fornecimento de licenças de uso de *software*, uma vez que o objeto licitado é fornecido por empresas do segmento de TI, como já



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

dito, mostrando-se imprópria a comprovação de experiência no conhecimento de Gestão de Ensino.

Nesta direção, cito excerto do r. voto proferido nos autos do TC-019353.989.20-5, da lavra do Eminentíssimo Conselheiro Dimas Ramalho, acolhido pelo Tribunal Pleno em nossa reunião de duas semanas atrás (sessão de 9/9/2020), como segue:

“O atestado obriga que a comprovação de experiência anterior em software que tenha contado com a atuação profissional de 01 (um) Técnico de nível superior em Contabilidade, 02 (dois) Técnicos com graduação superior em Tecnologia da Informação; 01 (um) Profissional com formação superior em Gestão Pública e 01 (um) Profissional com Mestrado, Doutorado ou Pós-Graduação em Tecnologia da Informação.

Como bem avaliou o segmento de Engenharia da Assessoria Técnica, além da imprópria condensação de requisições de qualificação técnica operacional e profissional, o objeto em disputa consiste na cessão de direito de uso de software já desenvolvido e disponível no mercado, de modo que não se justifica exigir a disponibilidade de determinado quadro de profissionais com as especializações requeridas.”.

Verifico, também, que as insurgências dirigidas à prova de conceito comportam acolhimento, em quase sua totalidade.

Isto porque a exigência de atendimento a todas as funcionalidades indicadas no Termo de Referência é indevida, por se mostrar como variante altamente restritiva.

Em casos da espécie, deve o edital enumerar, para estes efeitos, um conjunto de especificações mínimas necessárias ao atendimento do objeto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

buscado pela Administração – agregando, a esta retificação, o estabelecimento de critérios objetivos de avaliação.

A propósito, esta falha também foi apreciada e condenada no julgamento citado linhas atrás (TC-019353.989.20-5).

Além disso, como forma de prestigiar a isonomia e transparência, imprescindível que se dê publicidade dos membros responsáveis por esta avaliação, bem como se permita a presença das demais licitantes ao evento. Aparto apenas, desta conclusão, a crítica dirigida ao prazo de demonstração, seja por não haver prova de sua insuficiência, seja diante do novo quadro que se desenhará, com a enumeração apenas das funcionalidades necessárias para estes fins.

Igualmente, importa correção a falta de informações relativas ao treinamento a ser ministrado aos usuários da rede de educação.

Neste quesito, deixou o caderno editalício de estimar a quantidade de usuários a serem treinados e o período no qual ocorrerão os treinamentos, de forma a auxiliar na confecção de uma proposta firme e segura, com base em todos os custos envolvidos.

Também amparado no parecer da ATJ em sua vertente técnica, compreendo que deverá ser revisto o prazo para a migração e conversão total de todos os dados entregues.

Neste tópico, como apontou aquela Assessoria, agregado ao fato de o edital não apresentar informações técnicas acerca do banco de dados ou da estrutura em que estariam contidos, verifica-se a necessidade da realização de engenharia reversa para a extração dos dados, sendo necessário que a Administração, além de suprir a falta daquelas informações, amplie o prazo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

para estes procedimentos (migração e conversão), de forma que se mostre razoável e suficiente para o intento.

Da mesma forma, enquadro no rol de correções a serem providenciadas a ausência de cláusula de atualização financeira, em atendimento aos artigos 40, inciso XIV, alínea “c” e 55, inciso III da Norma de Licitações.

Último ponto não criticado nas iniciais, mas suscitado por ATJ e que comporta revisão, refere-se à disponibilização de infraestrutura de Datacenter para a hospedagem do objeto licitado, pela contratada.

Em verdade, circunstâncias da espécie, somadas tanto à vedação da participação de empresas reunidas em consórcio, como também da possibilidade de subcontratação parcial, indicam uma aglutinação indevida do objeto – hipótese que me leva apenas a recomendar ao Ente Promovedor a revisão desta questão, haja vista não ter sido a ele disponibilizada a possibilidade de justificar tal inclusão.

De outro norte, a alegação de direcionamento da licitação não merece prosperar, uma vez que os Subscritores não encaminharam qualquer documento comprobatório da sua tese, como seria necessário, sobretudo nesta via processual de rito sumaríssimo.

Não é demais lembrar que o ônus da prova é do Representante, conforme inteligência da deliberação tomada pelo Tribunal Pleno nos autos do TC-2004.989.15, sob relatoria do eminente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, na sessão de 27/5/2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Por fim, a Prefeitura interessada comprovou, a contento, o atendimento ao art. 38, inc. VI da Lei nº 8.666/93, respeitante ao parecer jurídico, conforme constatado pelos Órgãos da Casa.

Ante o exposto, circunscrito às queixas deduzidas nas iniciais, voto pela **procedência parcial**, devendo a Prefeitura de Caraguatatuba, nos termos deste voto:

- a) Reformular a amplitude do objeto licitado, para fins de enquadramento na modalidade pregão;
- b) Retificar as exigências de profissionais e de qualificação técnica criticadas;
- c) Rever a prova de conceito, selecionando apenas as funcionalidades mínimas necessárias para avaliação, com critérios objetivamente definidos;
- d) Dar publicidade dos membros responsáveis pela avaliação dos sistemas, oportunizando a presença de todas as licitantes ao evento;
- e) estimar a quantidade de usuários a serem treinados e o período no qual ocorrerão os treinamentos;
- f) incluir informações técnicas acerca do banco de dados e da estrutura na qual estariam contidos; e
- g) ampliar o prazo para os procedimentos de migração e conversão de dados.

À margem desta decisão, deixo expressa recomendação à Prefeitura em tela para que reavalie a exigência de disponibilização do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Datacenter, diante da impossibilidade tanto da participação de consorciadas como também da subcontratação parcial desta obrigação.

Ao republicar o edital, deverá atentar para a reabertura do prazo legal, nos moldes prescritos pelo art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

Acolhido este entendimento pelo Plenário desta e. Corte, intime-se a Representada, na forma regimental.

Com o trânsito em julgado, arquivem-se os autos.

É como voto.