

**Processo:** 1120230  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** Miriam Athie  
**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Pouso Alegre  
**Responsável:** Silvestre Cândido de Souza Turbino (Secretário Municipal de Administração e Finanças)  
**Procuradores:** Demétrius Amaral Beltrão, OAB/MG 53.645; André Myssior, OAB/MG 91.357; Pedro Henrique Britto May Valadares de Castro, OAB/MG 165.721; Lázaro Macedo Barbosa, OAB/MG 164.294  
**MPTC:** Procuradora Sara Meinberg  
**RELATOR:** CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO

### SEGUNDA CÂMARA – 17/6/2025

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO. SOLUÇÃO DE SOFTWARE. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP). SERVIÇOS CONTÍNUOS. ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES AUTORIZADORAS DO SRP. COMPATIBILIDADE. INCONSISTÊNCIAS NA PROVA DE CONCEITO. MOMENTO ADEQUADO PARA DESIGNAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE NORMA. PREVISÃO DOS PARÂMETROS TÉCNICOS E OBJETIVOS. REGULARIDADE. FALTA DE ESPECIFICAÇÃO DE REQUISITOS REFERENTES À IMPLANTAÇÃO E MIGRAÇÃO DE DADOS. NÃO VERIFICADA. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO.

1. O caráter de serviço contínuo não tem o condão de tornar irregular, por si só, a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a sua contratação, devendo ser analisado, também, o enquadramento da situação concreta dos autos às hipóteses autorizadas da adoção do SRP, constantes da lei de regência.
2. Inexiste norma específica que defina em qual fase da licitação deve o administrador designar Comissão Especial, responsável por avaliar os critérios da prova de conceito ou do teste de conformidade, entretanto, é desejável que, havendo disponibilidade de pessoal e viabilidade estrutural no órgão ou entidade, seja incluída no instrumento convocatório do certame a designação dos integrantes desse corpo técnico, a fim de garantir a transparência pública e a isonomia no exame da proposta vencedora.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar improcedente a denúncia, declarando a extinção do processo, com resolução do mérito, nos termos do art. 346, § 2º, da Resolução n. 24/2023;
- II) recomendar ao atual Prefeito de Pouso Alegre e ao Secretário de Administração e Finanças que, em futuros certames, façam constar no instrumento convocatório, além

dos critérios técnicos e objetivos a serem avaliados na prova de conceito, a designação dos membros da Comissão Especial, a fim de assegurar a possibilidade de aferição prévia da qualificação técnica dos integrantes e a isonomia no julgamento da proposta vencedora;

- III) determinar a intimação das partes acerca do inteiro teor da decisão e, findos os procedimentos pertinentes, arquivar o processo, nos termos do inciso I do art. 258, regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 17 de junho de 2025.

GILBERTO DINIZ  
Presidente

HAMILTON COELHO  
Relator

(assinado digitalmente)



**SEGUNDA CÂMARA – 17/6/2025**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, formulada pela Sra. Miriam Athie em face do edital do Pregão Eletrônico n.º 86/22, Processo Licitatório n.º 160/22, deflagrado pela Prefeitura de Pouso Alegre, destinado ao registro de preços para contratação de empresa para fornecimento de sistema informatizado de gestão, incluindo serviços de instalação, migração de dados, treinamento, implantação, manutenção, garantia de atualização legal, atualização tecnológica e suporte técnico (peças n.ºs 1 e 2).

Consoante despacho do Conselheiro Presidente (peça n.º 5; a documentação foi recebida como denúncia e distribuída à relatoria do Cons. Cláudio Terrão em 18/7/22 (peça n.º 6).

Antes de examinar o pedido liminar de suspensão do certame, o então relator determinou a intimação dos Srs. Silvestre Cândido de Souza Turbino, Secretário Municipal de Administração e Finanças, e Luiz Gustavo Libânio Borges, Pregoeiro, para que apresentassem as alegações que entendessem pertinentes acerca dos fatos apontados (peça n.º 7).

Devidamente intimados, os referidos agentes manifestaram-se às peças n.ºs 12 e 13.

À vista das razões aventadas pelos intimados e, não vislumbrando a probabilidade do direito alegado pela denunciante, o então relator indeferiu a medida cautelar e remeteu os autos para análise técnica (peça n.º 17).

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL; à peça n.º 24, opinou, então, pela procedência de parte dos apontamentos e propôs a citação do Sr. Silvestre Cândido de Souza Turbino.

Em sua manifestação preliminar, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas não apresentou aditamentos e opinou pela citação do responsável (peça n.º 27).

O então relator determinou, à peça n.º 28, a citação do Sr. Silvestre Cândido de Souza Turbino, Secretário Municipal de Administração e Finanças e subscritor do edital.

Regularmente citado, o responsável manifestou-se à peça n.º 31.

Os autos foram encaminhados à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (1ª CFM) para reexame (peças n.ºs 34 e 35; tendo essa, à peça n.º 41, opinado procedência parcial expedição de recomendações.

Na mesma linha, o Órgão Ministerial opinou pela procedência parcial da denúncia, sem aplicação de multa ao responsável, mas com a expedição das recomendações sugeridas pela 1ª CFM (peça n.º 43).

Em 04/11/24, foram os autos redistribuídos à minha relatoria, nos termos do art. 209 do Regimento Interno (peça n.º 44).

É o relatório, no essencial.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

Conforme relatado, versam os autos sobre denúncia apresentada pela Sra. Miriam Athie em face do edital do Pregão Eletrônico n.º 86/22, Processo Licitatório n.º 160/22, que apontou, em

síntese, a existência de supostos vícios no instrumento convocatório que afetariam a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. São eles:

- a) ausência de definição do regime de execução;
- b) incongruências e insuficiência de clareza quanto ao atestado de capacidade técnica;
- c) ausência de possibilidade de subcontratação e participação de empresas em consórcio;
- d) aglutinação indevida do fornecimento de *software* e serviços de *datacenter*;
- e) descumprimento de requisitos quanto à previsão de realização da prova de conceito;
- f) utilização indevida do Sistema de Registro de Preços (SRP) para serviços contínuos;
- g) ausência de especificação dos requisitos referentes à implantação e migração de dados;
- h) previsão de contratação de serviços posteriores, sem qualquer fundamento ou base legal, de ampliação do serviço de *datacenter*; e
- i) ausência de previsão de responsabilidades quanto à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

Todavia, a CFEL, em sua análise inicial (peça n.º 24; opinou pela procedência somente do apontamento referenciado na alínea *f* e pela parcial procedência daqueles descritos nas alíneas *e* e *g*, afastando todos os demais.

Por sua vez, na análise da defesa, a 1ª CFM ateve-se ao exame e manifestação dos pontos considerados procedentes na manifestação da CFEL, os quais fundamentaram a citação do responsável (peça n.º 28).

### **1. Adoção indevida do Sistema de Registro de Preços para contratação de serviços contínuos**

A denunciante aduziu que, tendo o objeto do certame natureza de serviços contínuos e indispensáveis, que devem ser fornecidos sem interrupção, foi indevida a adoção do SRP para realizar a contratação.

Destacou precedente do Tribunal de Contas da União (TCU) segundo o qual a utilização do SRP para a contratação de serviços continuados é lícita, desde que configurada uma das hipóteses delineadas no art.º 2º, I a IV, do Decreto n.º 3.931/01 (revogado pelo Decreto n.º 7.892/13; concluindo que a situação em exame não se enquadraria em nenhuma delas.

Mencionou, ainda, jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de que os serviços de natureza contínua com demanda certa e previsível são incompatíveis com o sistema de registro de preços.

Em suas razões defensivas (peça n.º 31; o responsável alegou que a decisão pela utilização do SRP foi amplamente justificada, havendo sido evidenciado no, Termo de Referência (anexo ao instrumento convocatório; ser o formato que melhor atenderia aos objetivos da Administração, em observância do disposto nos incisos I e III do art. 3º do Decreto Federal nº 7.892/2013.

Informou que a realização do certame buscou atender tanto ao Poder Executivo quanto aos demais órgãos e entidades da Administração Pública de Pouso Alegre, tais como a Câmara e o

Instituto de Previdência dos Servidores Municipais (IPREM; à luz de determinações do Decreto Federal n.º 10.540/20, que dispõe sobre padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle.

Argumentou que, embora a implantação do sistema contratado seja única e a manutenção do seu funcionamento seja permanente, para vários itens licitados a adoção do SRP seria essencial para assegurar a economicidade e a eficiência da contratação.

A Unidade Técnica, após exame da defesa (peça n.º 41; corroborou a conclusão inicial da CFEL pela procedência do apontamento (peça n.º 24; pois tampouco vislumbrou o enquadramento da contratação em tela nas hipóteses de utilização do SRP, sendo acompanhada pelo Órgão Ministerial (peça n.º 43).

De início, destaca-se que o serviço de natureza contínua pode ser caracterizado, conforme já decidiu o TCU, pela sua “essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo”, sob pena de prejuízo ao interesse público ou descumprimento de sua missão institucional (TCU. Acórdão n.º 132/2008, Segunda Câmara. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008). Todavia, o órgão de controle também destaca, no referido julgado, que o caráter contínuo do serviço não pode ser definido de forma genérica, devendo sempre ser examinado à luz das circunstâncias do caso concreto.

Desse modo, ao considerarmos o objeto da contratação em tela, verifica-se a necessidade de se obter um sistema informatizado de gestão pública, incluindo a manutenção, treinamento, atualização e suporte técnico do *software* a ser implantado, além da exigência de integração dos dados e compatibilidade tecnológica das funcionalidades ofertadas com os equipamentos à disposição dos setores demandantes.

Segundo destacado na própria justificativa da Administração no edital (fl. 47 da peça n.º 1; os serviços serão imprescindíveis para o planejamento e tomada de decisão dos gestores:

“A busca de uma solução tecnológica integrada deverá permitir a centralização de todo o processamento e armazenamento de dados relacionados aos processos de atendimento e controles internos, otimizando a obtenção e o processamento de informações, bem como o fornecimento de subsídios gerenciais, que **são imprescindíveis para o planejamento e para a tomada de decisões por parte dos gestores.**

**A ferramenta tecnológica objetivada pelo Município, que abrange a Prefeitura, a Câmara Municipal e o IPREM, apesar de dever ser executada em variadas áreas da administração, deverá viabilizar a operacionalização integrada, propiciando a gestão coordenada de todas as áreas, logo, os softwares devem indispensavelmente ser inter-relacionados, promovendo ao gestor uma visão articulada.**

Para que os serviços atinjam melhores níveis em todos seguimentos focados, é imperativa a implementação de uma solução tecnológica integrada e moderna de gestão, composta não só por um sistema informatizado de última geração, mas também por serviços especializados que mantenha em produção/operação esses sistemas em um ambiente tecnológico adequado e de fácil manutenção, contemplando o acompanhamento técnico operacional (serviços de manutenção de sistemas e serviços de suporte técnico aos usuários). A determinação de qualidade e **unificação das informações em único sistema regulamentadas pelo Decreto 10.540/2020** requer uma solução tecnológica que atenda tais exigências de qualidade.” (Grifou-se.)

Logo, é possível concluir que o serviço contratado possui natureza contínua, uma vez que é essencial ao funcionamento das atividades da Prefeitura de Pouso Alegre, da Câmara Municipal e do Instituto de Previdência, com prestação rotineira e permanente, de maneira que sua descontinuidade poderia prejudicar o interesse público.

Em algumas oportunidades, este Tribunal já se manifestou acerca da matéria, conforme destacado pelo próprio defendente ao exemplificar o acórdão do Processo n.º 1.007.540, concluindo que não é o simples fato de o serviço ser contínuo que definirá a compatibilidade da adoção do Sistema de Registro de Preços, mas sim a análise do enquadramento da situação real às hipóteses previstas no regramento que autoriza a utilização do SRP, devendo sempre serem demonstradas as vantagens a serem obtidas com a sua escolha.

Da análise de decretos regulamentadores do registro de preços de outros entes, a exemplo do Decreto n.º 7.892/13, em âmbito federal, e do Decreto n.º 46.311/13, em âmbito estadual (uma vez ausente norma municipal que o regulamente; observa-se que o SRP poderia, à época do procedimento licitatório em questão, ser adotado nas seguintes hipóteses:

“Art. 3º [...]”

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.”

“Art. 4º Será adotado, preferencialmente, o SRP quando:

– pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes, com maior celeridade e transparência;

– for conveniente a compra de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade ou a programas de Governo; e

– pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

§ 1º Poderá ainda ser utilizado o SRP em outras hipóteses, a critério da Administração, observado o disposto neste Decreto.

§ 2º Nos casos em que a Lei Federal n.º 8.666, de 1993, permitir a dispensa, em razão do valor ou de emergência, após a contratação, a autoridade responsável pelo ato avaliará a conveniência de incluir o bem ou serviço em futuro registro de preços, visando reduzir as contratações diretas.”

A motivação para a escolha do sistema de registro de preços, constante à fl. 221 da peça n.º 01, ainda que genérica, foi amparada na afirmação de que o objeto se enquadrava nas hipóteses dos incisos I, III e IV do Decreto n.º 7.892/13. Veja-se excerto da justificativa da Administração:

“Vale lembrar que a opção pela adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP; para esta licitação, deve-se ao fato de este sistema ser um forte aliado aos princípios da eficiência e da economicidade, por ser um procedimento que resulta em vantagens à Administração, descomplicando procedimentos para contratação de materiais e/ou serviços, reduzindo a quantidade de licitações, propiciando e facilitando um maior número de ofertantes, inclusive a participação das pequenas e médias empresas, enxugando os gastos do erário, por registrar preços e disponibilizá-los por um ano em Ata para quando surgir à necessidade, executar o objeto registrado, sem entraves burocráticos, entre outras vantagens. Assim, buscamos enquadramento no Decreto n.º 7.892, de 23 de Janeiro de 2013, artigo 3º, inciso I, III e IV:

[...]

Os incisos mencionados se enquadram no caso em tela uma vez que a utilização das implantações de sistema de gestão faz-se necessário pela imprescindibilidade de suprir demanda de serviços de adequações, personalizações e demais serviços que necessitam constantemente, não sendo possível mensurar com exatidão a quantidade a ser necessário mensalmente. Neste diapasão o Sistema de Registro de Preços se mostra a ferramenta ideal para que a contratação alcance o interesse público da melhor maneira, alocando os recursos públicos de forma eficiente, maximizando os ganhos e minimizando os custos, haja vista que por meio do Sistema de Registro de Preços o Município de Pouso Alegre/MG conseguirá requerer serviços de acordo com a demanda.”

Compulsando novamente a justificativa lançada no item 02 do Termo de Referência (fl. 47 da peça n.º 1; observa-se que a contratação do sistema informatizado de gestão se deu em virtude da demanda de solução tecnológica que viabilizasse a operacionalização integrada entre variados órgãos da Administração Municipal e Poder Legislativo, propiciando a gestão coordenada entre eles, a fim de cumprir as determinações do Decreto n.º 10.540/20 e do disposto nos §§ 1º, III, e 6º, ambos do art. 48 da Lei Complementar n.º 101/2000.

Além disso, constata-se, no Termo de Referência (fl. 45 e 46 da peça n.º 01; a especificação e o dimensionamento do serviço de licenciamento mensal a ser demandado pela Prefeitura, pelo IPREM e pela Câmara Municipal de Pouso Alegre, prevendo-se os módulos necessários para a realização dos programas, registrando-se ainda o seguinte:

“Os itens 2.1 Planejamento e Orçamento, 2.2 Escrituração contábil, Execução Financeira e P. Contas, e 2.0 Portal da Transparência, por estarem incluído nas exigências do Decreto 10.540/2020 terão suas despesas suportadas pela Prefeitura Municipal de Pouso Alegre, mas serão utilizados também pela Câmara Municipal e Previdência do Município de Pouso Alegre – IPREM. Assim para fins de custo o valor a ser pago pela Prefeitura custeará o uso destes itens para todos os órgãos do município. Os demais itens serão considerados como ônus de cada órgão individualmente.”

Por fim, nota-se da cláusula 02 do edital, denominada “Dos recursos orçamentários e dos prazos”, que as despesas referentes à contratação seriam suportadas por dotações orçamentárias da Prefeitura de Pouso Alegre, do Instituto de Previdência e do Legislativo Municipal. Assim, reconheço que deve prosperar a argumentação defensiva no sentido de que a adoção do sistema de registro de preços estaria pautada no atendimento a mais de um órgão ou entidade, enquadrando-se, portanto, na hipótese do inciso III do Decreto Federal n.º 7.892/13 e no art. 4º do Decreto Estadual n.º 46.311/13, aqui suscitado em exercício de integração normativa.

Portanto, na análise da situação em exame, configurou-se regular a adoção do SRP para a contratação do objeto pretendido pelo Pregão Eletrônico n.º 86/22, pois, apesar de a demanda ser de natureza contínua, ela se enquadra em uma nas hipóteses que autorizam a adoção do SRP e a motivação administrativa constou, adequadamente, do instrumento convocatório.

Isso posto, considero **improcedente** o apontamento da denúncia quanto à incompatibilidade do Sistema de Registro de Preços com a contratação em tela.

## 2. Inconsistências na prova de conceito

A denunciante alegou que a previsão de realização da demonstração do sistema (prova de conceito) pela vencedora da etapa de lances – item 09 do Termo de Referência (fls. 57/66 da peça n.º 1) – apresentaria as seguintes ilegalidades:

- j) subjetividade na ausência de previsão, no subitem 9.3, de data mínima (previsão apenas de data máxima) para realização da demonstração, ficando a fixação do dia da convocação a critério da Administração;

- k) ausência de divulgação prévia da comissão técnica que realizaria a análise da conformidade do *software* de gestão;
- l) ausência de roteiro de avaliação do sistema;
- m) percentuais mínimos dos requisitos técnicos a serem demonstrados seriam excessivos;
- n) contradição entre os subitens 9.23.17, que exige o atendimento de 95% dos requisitos relacionados ao “Padrão Tecnológico, segurança e desempenho”, e 9.23.20, que prevê que os requisitos do Padrão Tecnológico e de Segurança são de atendimento integral;
- o) tempo máximo exíguo (02 segundos) para execução de algumas funcionalidades previstas na “Tabela de Parâmetros de Tempo Máximo de Resposta” (subitem 9.23.15); e
- p) o disposto no subitem 9.24.2 (que exige o cumprimento de, no mínimo, 95% dos requisitos por módulo enumerado e que os requisitos não atendidos, até o limite de 10%, sejam objeto de customização) contraria o disposto no subitem 10.11.24.2, que prevê o percentual de 90% dos requisitos por módulo enumerado.

O responsável, na manifestação acostada à peça n.º 12, prestou esclarecimentos de forma específica sobre todos os itens, à exceção do item *e*.

Quanto ao item *a*, afirmou (peça n.º 12) que, diferentemente do alegado, o subitem 9.3 não concedeu à Administração a possibilidade de convocar arbitrariamente a prova de conceito, tendo apenas estabelecido um prazo máximo para que a prova se realizasse, ao mesmo tempo em que garantiu ao licitante provisoriamente vencedor a possibilidade de usá-lo integralmente, até o décimo dia útil. Esclareceu que, finda a fase de lances durante a sessão do pregão, o pregoeiro oportunizou à empresa arrematante a escolha de data de melhor conveniência para a realização da prova.

A respeito do item *b*, esclareceu que a comissão especial de avaliação seria nomeada e designada previamente à prova de conceito.

Arguiu, no tocante ao item *c*, constar do item 09 do edital a previsão justificada, objetiva e detalhada de como ocorreria a prova de conceito.

Suscitou, relativamente ao item *d*, que a alegação de que os requisitos técnicos exigidos seriam excessivos foi genérica e frágil, já que sequer apontou em que itens estariam os supostos excessos.

Acerca do item *f*, alegou que os tempos estabelecidos na tabela constante do item 9.23.15 referem-se à resposta do sistema após o comando do operador, não incluindo o tempo de digitação.

Finalmente, sobre o item *g*, asseverou que, havendo divergência entre o subitem 10.11.24.2 (90%) em relação aos demais itens do edital que indicavam o percentual de 95%, deveria prevalecer aquele mais favorável ao licitante, sem qualquer mácula ao certame.

A CFEL (peça n.º 24; em seu exame técnico, opinou pela existência de irregularidade apenas no que diz respeito ao item *b*. Isso pois, considerou que, embora não haja no ordenamento jurídico pátrio norma que exija divulgação prévia dos nomes dos membros de uma comissão técnica, a designação dessa deveria se dar, consoante entendimento consignado pelo TCU no Acórdão n.º 1.488/09, “em data anterior à divulgação do edital”, o que não teria sido verificado na situação em tela.

Concluiu, por outro lado, pela improcedência dos demais itens, ressaltando ser prática comum a exigência de prova de conceito nos certames que têm por objeto a contratação de solução tecnológica.

Em relação ao item *b*, o gestor afirmou, em sede de defesa (peça n.º 31; não haver irregularidade na ausência de prévia divulgação dos examinadores que seriam designados para a realização da prova de conceito, uma vez que não há norma jurídica nesse sentido. Além disso, asseverou existir previsão no edital que impunha a nomeação, designação e divulgação da comissão avaliadora em momento anterior à prova de conceito, o que já seria suficiente para atender ao princípio da publicidade.

Por fim, argumentou que essa circunstância não teria o condão de macular o certame, pois uma banca imparcial e capacitada fora devidamente nomeada em momento anterior à demonstração, assim sendo, a omissão do edital poderia ocasionar uma orientação para o futuro, mas não a nulidade da licitação.

A unidade técnica, por sua vez, verificou que a suposta irregularidade não gerou prejuízos ao certame ou ao erário municipal. Além disso, sustentou que não há no ordenamento jurídico norma que exija a divulgação da comissão técnica que fará a avaliação do teste de conformidade antes da publicação do instrumento convocatório. Por essas razões, acolheu os argumentos de defesa e considerou improcedente a denúncia neste ponto. Ao final, a 1ª CFM sugeriu que o entendimento da CFEL ensejasse recomendação para que nos próximos certames o gestor público designasse comissão técnica de avaliação “em data anterior à divulgação do edital” (peça n.º 41).

O precedente do TCU, que fundamentou a manifestação da CFEL pela procedência do item, pautou-se no disposto no art. 3º, *caput*, e art. 38, ambos da Lei n.º 8.666/93, para determinar que, havendo necessidade de se instituir “comissão técnica subsidiária”, o jurisdicionado fizesse constar no ato convocatório do certame a indicação do corpo técnico, os limites de sua participação e a forma de acesso aos pareceres a serem emitidos por essa comissão.

Contudo, da leitura do inteiro teor do Acórdão 1.488/09 (TCU; depreende-se que a situação ora examinada não se assemelha àquela analisada na referida decisão, visto que, naquela assentada, a comissão técnica atuou em conjunto com a Comissão Permanente de Licitação (CPL) no julgamento das propostas, tendo papel preponderante na seleção da vencedora e na apreciação dos recursos, o que amparou a decisão final da CPL:

“De fato, as **comissões permanentes de licitação podem subsidiar os seus trabalhos em pareceres emitidos por técnicos ou especialistas**, notadamente em certames para contratação de objetos peculiares. Em geral, esse tipo de participação pode ocorrer sob a forma de comissão ou mediante atuação singular. Na hipótese, o ministério optou por formar comissão técnica instituída pela Portaria n.º 142/2008 (fls. 14 do Anexo 7).

15. A teor das atas emitidas em razão da Concorrência n.º 2/2008, **a condução do certame coube aos membros da CPL, sem prescindir do amparo técnico das análises especializadas da comissão técnica**, formada por pessoas atuantes na área de comunicação social do ministério. Em princípio, **a atuação da comissão técnica se restringiu ao exame das propostas técnicas apresentadas e à análise dos recursos interpostos**, conforme documentos dos autos. Nesse sentido, é razoável que os atos de formalização pela CPL das fases do certame tenham caráter eminentemente formal em decorrência das análises procedidas pela comissão técnica. Até então, não se vislumbra impropriedade alguma.

16. Contudo, **o presente ponto de oitiva foi motivado pela falta de transparência das avaliações aplicadas às propostas técnicas e os respectivos recursos, uma vez que a participação da comissão técnica não estava prevista no edital e no projeto básico, embora tenha cumprido papel preponderante nos respectivos exames efetuados no curso do certame**. Como se pode observar, as alegações apresentadas pelo Secretário Executivo do ME são omissas quanto às razões para a falta de previsão da participação da comissão técnica nos atos da licitação. Verificou-se que o edital data de 18/11/2008 e o ato que nomeou a comissão técnica somente ocorreu em 30/12/2008. Saliente-se que a

publicação do ato de constituição da comissão em boletim interno de serviço não se mostra instrumento hábil a dar publicidade ao público externo da existência do ato, notadamente às licitantes.

**17. Dada a previsibilidade de intervenção da comissão técnica e a preponderância da respectiva análise na seleção da proposta vencedora, era imprescindível que a Secretaria Executiva do ME tivesse definido com maior clareza, no instrumento convocatório, as atribuições da comissão julgadora (correspondente à comissão técnica) mencionada no Anexo III e a sua composição, de modo a evitar as atribuições decorrentes da falta de transparência.”** (Plenário do TCU. Acórdão n.º 1488/09. Rel. Min. Augusto Sherman. Publicada em 10/07/2009. Grifou-se.)

Por outro lado, a situação em tela diz respeito à análise da regularidade de cláusula editalícia que condiciona a designação futura de Comissão Especial, após a declaração provisória da empresa vencedora da licitação, para atuar como responsável pela realização da prova de conceito, a fim de avaliar a compatibilidade e conformidade do sistema da empresa com os requisitos técnicos e objetivos previstos no edital.

Veja-se a disposição do subitem 10.11.3 do edital do Pregão Eletrônico n.º 86/22:

“10.11.3. A prova de conceito deverá ser realizada em até 10 (dez) dias úteis após a sagração da empresa provisoriamente declarada vencedora, **por Comissão Especial a ser designada**, formada por servidores com conhecimento técnico pertinentes dos órgãos participantes.

Ao final da prova de conceito, a Comissão Especial avaliadora, especialmente nomeada e designada, registrará em Ata o resultado e encaminhará ao Pregoeiro e à sua Equipe de Apoio. A critério da comissão, poderão ser emitidas atas diárias ao término dos trabalhos, com intuito de registro das atividades realizadas, porém sem julgamento de resultado.”

Também ao contrário do ocorrido na situação concreta avaliada pelo TCU, neste caso, o Termo de Referência do pregão em exame previu, circunstanciadamente, os parâmetros objetivos a serem utilizados na avaliação do sistema, inclusive definindo três aspectos fundamentais a serem observados na validação dos critérios por parte da comissão, são eles: *performance*, padrão tecnológico e de segurança e requisitos específicos por módulos de programas (fls. 17/27 da peça n.º 1). Tanto é que a CFEL, no relatório de peça n.º 24, reconhece, ao analisar os apontamentos da prova de conceito, que o roteiro de avaliação do sistema contém todos os requisitos necessários à observância do edital, rechaçando todas as alegações da denunciante com relação a esses parâmetros definidos pelo Termo de Referência.

Além disso, foi previsto, no subitem 10.11.22 do instrumento convocatório, que todas as empresas participantes do certame seriam comunicadas por *e-mail* da realização do teste de conformidade com a vencedora, o que contribui para assegurar a transparência dos atos administrativos, o julgamento objetivo do sistema e a isonomia no tratamento das licitantes, oportunizado o direito de peticionar acerca das eventuais irregularidades constatadas durante a prova de conceito.

Assim, tendo em vista que é incontroverso o fato de não haver norma jurídica específica que defina qual é o momento adequado para o administrador designar a comissão técnica responsável pela realização da prova de conceito, fica evidente que não houve violação à legalidade estrita na conduta do gestor que prevê no edital a designação e divulgação futura dos membros da Comissão Técnica, após a declaração da empresa vencedora da licitação.

Nesse contexto, dada a situação fática dos autos, julgo **improcedente** a denúncia neste ponto.

Não obstante, esclareço que, embora não seja irregular a forma como o edital previu a designação da Comissão Especial Avaliadora da prova de conceito, é recomendável para a

garantia da transparência pública plena, que em futuros certames, nos quais seja necessário teste de conformidade do sistema, preveja-se no instrumento convocatório, além dos critérios técnicos e objetivos a serem avaliados, a designação dos membros da Comissão Especial, a fim de assegurar a possibilidade de aferição prévia da qualificação técnica dos integrantes e a isonomia no julgamento da proposta vencedora.

### 3. Falta de especificação de requisitos referentes à implantação e migração de dados

A denunciante aponta suposta ausência de especificação, no Termo de Referência, de detalhes do quantitativo de servidores a serem treinados e a carga horária, e da quantidade de dados a serem migrados e do tipo de banco de dados, o que, segundo alega, impediria a correta precificação do certame (peça n.º 3).

A CFEL, após análise dos esclarecimentos apresentados pelos gestores à peça n.º 12, concluiu pela procedência parcial do apontamento, haja vista a ausência da quantidade de dados a serem migrados e do tipo de Banco de Dados, no entanto, observou estarem devidamente estimados, na cláusula 4.5 do Termo de Referência, o número de usuários a serem treinados e a carga horária necessária para a conclusão dessa capacitação (peça n.º 24).

O defendente, por seu turno, afirmou que todas as informações necessárias para a implantação e migração dos dados foram detalhadas no Termo de Referência anexo ao edital, inclusive esclarecendo que o contratado teria acesso aos dados no momento da implantação em formato “txt”, a fim de que seja importado para o seu Sistema de Gerenciamento de Banco de Dados (SGDB; de modo a evitar condicionar a participação de licitantes que só apresentem um modelo específico de solução daquelas mais vendidas no mercado. Por fim, registrou que, ao contrário do que alega a denunciante, as “definições inerentes aos requisitos tecnológicos a serem cumpridos pelo sistema são claras, como exemplo, as contidas nos itens 12 (que se refere ao Ambiente Computacional) e 13 (Padrão Tecnológico a ser atendido)”.

A 1ª CFM concluiu pelo acolhimento dos argumentos de defesa e consequente improcedência do item, pois observou ser razoável que não houvesse a indicação do tipo do SGBD a ser utilizado, com o fito de obter a ampla participação dos interessados. Além disso, verificou que o edital especificou, detalhadamente, a alocação mínima e o espaço de disco necessário ao pleno funcionamento do sistema, além de ter previsto a eventual necessidade de ampliação dos recursos do *datacenter* da contratada, respectivamente itens 12.18 e 12.19 do Termo de Referência, o que seria suficiente para afastar o apontamento de irregularidade.

Nota-se, da leitura do Termo de Referência, principalmente dos itens 12 (Ambiente Computacional) e 13 (Padrão Tecnológico; mencionados pelo defendente, que estão claramente especificados os requisitos referentes à implantação e migração de dados (fls. 70/78 da peça n.º 01).

Conforme manifestação técnica da 1ª CFM, a escolha da Administração, ao não indicar o tipo de SGBD a ser utilizado, foi devidamente motivada, haja vista ter se pautado na ampla competitividade do certame. Ademais, o Secretário Municipal de Administração e Finanças alega, na Nota Técnica n.º 02/2023 (peça n.º 31; ter enfrentado dificuldades de acesso ao seu próprio Banco de Dados em outras contratações de mesmo objeto, o que ocasionou o surgimento de “demandas judiciais e prejuízos incalculáveis” à Prefeitura de Pouso Alegre. Sendo assim, a forma como foi elaborado este edital teve por objetivo mitigar os problemas já enfrentados.

Isso posto, concluo, na linha da manifestação da 1ª CFM, que as razões de defesa merecem prosperar e, por conseguinte, julgo **improcedente** a denúncia neste item.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo **improcedente** a denúncia, declarando a extinção do processo, com resolução do mérito, nos termos do art. 346, § 2º, da Resolução n.º 24/2023.

Não obstante, recomendo ao atual Secretário de Administração e Finanças e ao Prefeito de Pouso Alegre que, em futuros certames, façam constar no instrumento convocatório, além dos critérios técnicos e objetivos a serem avaliados na prova de conceito, a designação dos membros da Comissão Especial, a fim de assegurar a possibilidade de aferição prévia da qualificação técnica dos integrantes e a isonomia no julgamento da proposta vencedora.

Intimem-se as partes do inteiro teor da decisão e, findos os procedimentos pertinentes, arquivem-se o processo, nos termos do art. 258, I, regimental.

\* \* \* \* \*

jc/rb

