

Processo: 1095278
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Enlix Comércio de Tecnologias Educacionais - Eireli
Jurisdicionado: Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Vale do Aço – CIMVA
Responsáveis: Ailton Silveira Dias, Elci Rodrigues, Weyder Moraes de Melo
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

SEGUNDA CÂMARA – 14/12/2020

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. IRREGULARIDADES. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO LICITADO. QUANTITATIVOS E UNIDADES DE MEDIDA DOS SERVIÇOS E PRODUTOS NÃO CORRESPONDEM ÀS CARACTERÍSTICAS DO OBJETO. INDICAÇÃO DE HARDWARE E SOFTWARE PRECISA SER MELHOR ESTABELECIDA NO QUE TANGE AOS REQUISITOS MÍNIMOS NECESSÁRIOS E CLAREZA PARA O CORRETO FUNCIONAMENTO DO SOFTWARE ACOPLADO AO HARDWARE ADQUIRIDO. DETALHAMENTO EXCESSIVO FORNECE INDÍCIOS DE QUE AS ESPECIFICAÇÕES SÃO ATRIBUÍDAS A UMA ÚNICA SOLUÇÃO TECNOLÓGICA, CARACTERIZANDO RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE E DIRECIONAMENTO DO CERTAME. PRESENTES OS REQUISITOS DO *FUMUS BONI JURIS* E DO PERIGO DE DANO. SUSPENSÃO DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

1. Para que a aquisição ou locação de um ambiente virtual de aprendizagem seja bem sucedida pela administração pública, faz-se necessário que as especificações elencadas sejam estabelecidas no termo de referência de forma a não restar dúvidas quanto as especificidades dos sistemas atuais de aprendizagem virtual disponíveis no mercado, possibilitando a escolha correta da melhor solução de aprendizagem que atenda aos anseios da administração pública.
2. A indicação de hardware e software precisa ser melhor estabelecida no que tange aos requisitos mínimos necessários e clareza para o correto funcionamento do software acoplado ao hardware adquirido. O detalhamento excessivo pode fornecer indícios de que as especificações são atribuídas a uma única solução tecnológica. As especificações poucos usuais podem restringir o número de soluções que poderiam atender aos requisitos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade das Notas Taquigráficas, em referendar a decisão monocrática que:

- I) determinou, no exercício da competência prevista no art. 197, caput e §§ 1º e 2º c/c art. 264 do Regimento Interno deste Tribunal, a intimação, na forma prevista no art. 166, § 1º, inciso VI, do RITCMG, com a urgência que o caso requer, do Sr. Ailton Silveira Dias, Presidente do CIMVA, do Sr. Elci Rodrigues, Pregoeiro e subscritor do edital e do Termo de Referência, do Sr. Weyder Moraes de Melo, Gestor do Departamento de

Compras, responsável pelo Termo de Referência, para que mantivessem o certame suspenso, na fase em que se encontrava, e se abstivessem de praticar qualquer ato tendente a efetivar a contratação em tela, nos termos registrados no edital em exame, quanto aos apontamentos que fundamentaram a decisão, sob pena de multa pessoal no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), nos termos do art. 85, inciso III, da Lei Complementar nº. 102/2008;

- II) determinou que os intimados deveriam, também, encaminhar justificativas para o detalhamento excessivo do hardware e do software definidos no Termo de Referência, uma vez que concluiu o Grupo de Tecnologia da Informação da Diretoria de Controle Externo, deste Tribunal, que é necessário comprovar que o certame não está direcionado a uma única solução tecnológica, em razão de especificações pouco usuais, restringindo a competitividade e a vantajosidade, no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de aplicação da multa pessoal referida acima e, para tanto, deve ser disponibilizada aos denunciados cópia do relatório técnico, peça 42 do SGAP;
- III) determinou, também, a intimação da denunciante da decisão, na forma prevista no art. 166, § 1º, inciso VI, do RITCMG;
- IV) determinou, encaminhada a documentação, que seja juntada, ou transcorrido o prazo fixado *in albis*, o retorno dos autos ao Relator.

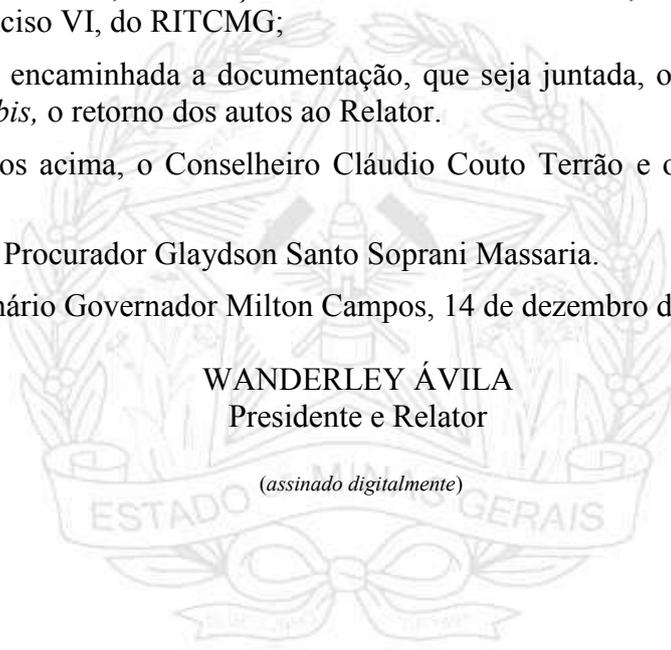
Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de dezembro de 2020.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS

26ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 14/12/2020

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

REFERENDUM

Submeto à deliberação desta egrégia Câmara, para *referendum*, em cumprimento ao disposto no art. 197, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, a decisão monocrática por mim proferida, nos autos do processo de denúncia em epígrafe, nos seguintes termos:

Trata-se de Denúncia, com pedido de suspensão do certame, formulada pela sociedade empresária Enlix Comércio de Tecnologias Educacionais – Eireli (documento eletrônico n. 2225661) em face do Processo Licitatório n. 019/2020, Pregão Presencial n. 002/2020, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Vale do Aço - CIMVA, para o registro de preços de conteúdos educacionais on-line e off-line baseados na base nacional comum curricular - BNCC, na forma de objetos digitais de aprendizagem, composta de hardware e software, destinado aos professores, programa de formação e capacitação de professores e equipe técnica das Secretarias de Educação e das unidades escolares dos municípios integrantes do consórcio (peça 5 do SGAP).

Considerando a especificidade do objeto e antes de examinar o pedido de suspensão liminar do Pregão Presencial n. 002/2020, e após a realização de diligência (peça 10 do SGAP), com a juntada de documentos da fase interna do certame, e esclarecimento quanto à suspensão do certame por ato da Administração (peça 16 do SGAP), determinei o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL para apreciação preliminar do procedimento licitatório, quanto à matéria denunciada que, a juízo daquela Unidade, possuíssem materialidade para os fins de medida cautelar (peça 38 do SGAP).

O CIMVA não apresentou esclarecimentos sobre os fatos denunciados, limitando-se a encaminhar a documentação das fases interna e externa do procedimento licitatório.

A CFEL, em análise das questões denunciadas apresentou seu estudo técnico à peça 39 do SGAP, e concluiu por irregularidades capazes de justificar a suspensão do certame, quais sejam:

- a) prazo para impugnação ao edital previsto no subitem 3.3 do instrumento convocatório de até 2 (dois) dias úteis da data fixada para o recebimento das propostas, para qualquer interessado protocolar, somente presencialmente impugnação ao edital;
- b) agrupamento de materiais (kit lousa digital retrátil interativa e módulos com desktop, sistema de som e pacote de software) e serviços (fornecimento de software com conteúdos educacionais on-line e off-line, autoria e avaliação digital integrados, implantação de Portal Educacional com Banco de Objetos Digitais de Aprendizagem, serviços de formação e capacitação de professores e educadores para uso dos recursos tecnológicos) em lote único, pelo critério de julgamento menor preço global, o que impedirá a aquisição, somente, das lousas digitais com o software educacional, elevando em muito os valores das aquisições para os municípios consorciados, conforme tabela de valores estimativos;
- c) 1) especificações dos serviços bastante detalhadas no termo de referência, conforme observou a denunciante, não sendo possível afirmar, com segurança, se as especificações dos subitens 4.5 e 4.6 tratam do mesmo serviço ou de serviços diferentes, e que a especificação do item “Kit lousa retrátil interativa com 02

módulos e pacote de software” tem expressivo grau de detalhamento, com exigências, a princípio, injustificadas; 2) a caracterização do objeto, em alguns pontos, leva a crer que a aquisição almejada é a de um contrato “guarda-chuva”, que confere à Administração o poder de solicitar serviços que não foram devidamente especificados no termo de referência, formato de contratação que tem sido objeto de censura pelo Tribunal de Contas da União, haja vista a potencial restrição à competitividade e a insegurança jurídica que gera; 3) as especificações do objeto mostram-se muito detalhadas em comparação com outro edital pesquisado como parâmetro¹, o que pode ensejar o direcionamento do certame e a restrição à competitividade; 4) os quantitativos e a unidade de medida dos serviços e produtos não correspondem às características do objeto, que demanda definições mais precisas, como as prestações de serviço continuado e as prestações de serviço instantâneo, devendo ser considerados para a remuneração.

Sugeriu, ao final, a manutenção da suspensão do certame, em razão das irregularidades verificadas, e, dada a especificidade constante das possíveis irregularidades citadas na alínea “C” acima, sugeriu o encaminhamento dos autos ao Grupo de Tecnologia da Informação da Superintendência de Controle Externo, deste Tribunal, para avaliação acerca das especificações do objeto licitado, em face das ponderações levantadas no estudo daquela Coordenadoria.

Nesse diapasão, encaminhei os autos àquele Grupo de Tecnologia da Informação (peça 41 do SGAP), que juntou estudo que ora transcrevo em razão da especificidade da matéria (peça 42 do SGAP):

Para que a aquisição ou locação de um ambiente virtual de aprendizagem (item 1 descrito no termo de referência hora em apreço, como fornecimento de conteúdos educacionais on-line e off-line baseados na Base Nacional Comum Curricular – BNCC, na forma de objetos digitais de aprendizagem com uso de metodologias ativas, no mínimo 3000 objetos digitais; Solução de autoria e avaliação digital integrados, composta de hardware (item 4.7 do TR) software (item 4.6 do TR), destinado aos professores) seja bem sucedida pela administração pública, faz-se necessário que as especificações elencadas sejam estabelecidas no termo de referência de forma a não restar dúvidas quanto as especificidades dos sistemas atuais de aprendizagem virtual disponíveis no mercado, possibilitando a escolha correta da melhor solução de aprendizagem que atenda aos anseios da administração pública. Nesse contexto, é comum que, na descrição dos serviços para aquisição ou locação de ambientes de aprendizagem virtual, sejam mencionadas funcionalidades tais como:

- A gestão de conteúdo que contempla quais mecanismos são utilizados para inserção e gestão do conteúdo, quais são os tipos de conteúdos disponibilizados na plataforma, entre os quais, a título de exemplificação, podem ser listados vídeos, áudios, PDFs, arquivos em geral, animações, links externos, páginas HTML, pacotes SCORM (padrão de conteúdo e-learning), etc;
- Testes e pesquisas que contempla a possibilidade de criação de testes ou pesquisas com vários tipos de questões, entre as quais, a título de exemplificação, podem ser listados questões de múltipla-escolha, verdadeiro ou falso, relacionamento dentre colunas, resposta aberta, resposta numérica, etc, assim como informações que contemplam a especificação de configurações tais como tempo para término do teste, peso das questões, geração de testes com questões randômicas, etc.

¹ Edital do Município de Novo Horizonte/SP:

http://publicacao.novohorizonte.sp.gov.br/Content/Publicacoes/32_2019/P.E.%20032-2019%20-%20LOUSAS%20DIGITAIS.pdf

- Outros recursos tais como web conferência e chat, fóruns, recursos sociais, gamificação (atribuição de pontos, badges ou conquistas para os usuários à medida que vão fazendo ações como concluir um treinamento, receber uma nota acima do esperado em uma avaliação, contribuir com matérias na plataforma), tarefas e checklists, gestão de sala de aula, relatórios e dashboards.

Portanto, para que haja clareza na especificação do item proposto, de acordo com as soluções oferecidas no mercado, e para que haja a correta compreensão dos fornecedores da solução, é necessário que, na descrição do serviço proposto, contemple algumas funcionalidades anteriormente mencionadas, utilizando termos e linguagens que não causem dúvida na interpretação por quaisquer das partes interessadas no processo licitatório. Nesse sentido, é necessário indicar com clareza quais são os objetos digitais de aprendizagem necessários (Objetos digitais de aprendizagem são recursos que apoiam a prática pedagógica dentro e fora de sala de aula, como jogos, animações, simuladores e videoaulas), bem como a proporção entre eles para que seja atingido o mínimo de 3000 objetos conforme especificado.

A depender dos tipos de objetos digitais fornecidos é necessário que a unidade de mensuração para cada um desses objetos seja precisa de acordo com as especificidades de cada um dos objetos a serem adquiridos.

Menciona-se também que a soluções de autoria e avaliação digital devem ser integrados. Para que haja correto entendimento é necessário especificar de que forma esta integração deve ser realizada, considerando aspectos e soluções tecnológicas disponíveis para que o sistema de autoria e avaliação digital funcionem adequadamente. É possível, e recomenda-se, que sejam estabelecidos requisitos mínimos a serem cumpridos pelos licitantes na análise de conformidade técnica do software. Esse percentual mínimo deve ser definido de forma que o licitante possa realizar, no período do prazo de implantação do software, o desenvolvimento total ou as correções necessárias para atendimento integral de todos os requisitos especificados no edital de licitação. Exemplo de Percentual de Mínimo de Serviço exigido:

[...]

No exemplo acima, podemos verificar que é desejável que a empresa cumpra 100% dos requisitos especificados. Para que a empresa seja eliminada do certame é necessário que atinja percentual superior a 10% de não conformidade com os requisitos estabelecidos. Além disso há uma margem de até 10% de aceitação, no caso de não conformidade, para que a empresa possa concorrer com as demais no processo licitatório.

A indicação de hardware e software precisa ser melhor estabelecida no que tange aos requisitos mínimos necessários e clareza para o correto funcionamento do software acoplado ao hardware adquirido. O detalhamento excessivo pode fornecer indícios de que as especificações são atribuídas a uma única solução tecnológica. As especificações poucos usuais podem restringir o número de soluções que poderiam atender aos requisitos. Todavia a engenharia de software se caracteriza por se tratar de um produto intangível, muito flexível e com processo de desenvolvimento com baixa padronização. Para emitir um posicionamento conclusivo, seria necessário conhecer as justificativas para tamanho detalhamento. (g.n)

Verifica-se, pois, graves irregularidades apontadas nas manifestações técnicas, em relação à Lei nº 8.666/93, à Lei nº 10.520/02 e, por conseguinte, dos princípios insertos no *caput* do art. 37 da Constituição da República de 1988 – CR/88.

Com efeito, no caso em exame, resta configurado o *fumus boni iuris* alegado pelo denunciante e apontado pelas Unidades Técnicas (art. 300, NCPC), uma vez constatado:

a) ausência de parcelamento do objeto licitado; b) os quantitativos e as unidades de medida dos serviços e produtos não correspondem às características do objeto, o qual demanda definições mais precisas, a exemplo das prestações de serviço continuado e as prestações de serviço instantâneo, devendo ser considerado para efeito de remuneração; c) a indicação de hardware e software precisa ser melhor estabelecida no que tange aos requisitos mínimos necessários e clareza para o correto funcionamento do software acoplado ao hardware adquirido; d) o detalhamento excessivo fornece indícios de que as especificações são atribuídas a uma única solução tecnológica, caracterizando restrição à competitividade e direcionamento do certame.

Do mesmo modo, o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (art. 300, NCPC) também se fazem presentes diante da possibilidade de retomada, a qualquer momento, do procedimento licitatório pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Vale do Aço – CIMVA, tendo em vista a gravidade das irregularidades.

Em face do exposto, no exercício da competência prevista no art. 197, caput e §§1º e 2º c/c art. 264 do Regimento Interno deste Tribunal, **determino, ad referendum** da Segunda Câmara, a intimação, na forma prevista no art. 166, § 1º, inciso VI, do RITCMG, **com a urgência que o caso requer**, do Sr. Ailton Silveira Dias, Presidente do CIMVA, do Sr. Elci Rodrigues, Pregoeiro e subscritor do edital e do Termo de Referência, do Sr. Weyder Moraes de Melo, Gestor do Departamento de Compras, responsável pelo Termo de Referência, **para que mantenham o certame suspenso, na fase em que se encontra, e se abstenham de praticar qualquer ato tendente a efetivar a contratação em tela, nos termos registrados no edital em exame, quanto aos apontamentos que fundamentaram esta decisão, sob pena de multa pessoal no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais)**, nos termos do art. 85, inciso III, da Lei Complementar nº. 102/2008.

Os intimados devem, também, encaminhar justificativas para o detalhamento excessivo do hardware e do software definidos no Termo de Referência, uma vez que concluiu o Grupo de Tecnologia da Informação da Diretoria de Controle Externo, deste Tribunal, que é necessário comprovar que o certame não está direcionado a uma única solução tecnológica, em razão de especificações pouco usuais, restringindo a competitividade e a vantajosidade, **no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de aplicação da multa pessoal referida acima.**

Para tanto, disponibilizem-se aos denunciados cópia do relatório técnico, peça nº 42 do SGAP.

Determino, também, a intimação da denunciante desta decisão, na forma prevista no art. 166, § 1º, inciso VI, do RITCMG.

Encaminhada a documentação, junte-se, ou transcorrido o prazo fixado *in albis*, retornem-me os autos.

Esclareço que a decisão monocrática fora exarada em 1º de dezembro de 2020, tendo como primeira sessão prevista para a suspensão a do dia 3 de dezembro. No entanto, o Conselheiro Gilberto Diniz, que presidira a sessão, declarou a ausência do quórum para abertura da assentada, conforme previsto no art. 73, do Regimento Interno, passando a sessão do dia 10/12 a ser considerada a primeira sessão subsequente à suspensão do certame. Porém, devido à indisponibilidade técnica do sistema de videoconferência, a transmissão da sessão do dia 10/12/2020 foi interrompida, ficando adiada a apreciação dos processos não deliberados para a sessão de hoje, 14/12/2020, passando a presente sessão a ser considerada a primeira sessão subsequente à suspensão do certame.

Assim, submeto à deliberação desta egrégia Câmara para referendo, em cumprimento ao disposto no art. 197, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, a decisão monocrática por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 1095278 – Denúncia
Ínteiro teor do acórdão – Página 7 de 7

mim proferida nos autos do processo de denúncia em epígrafe, objetivando a sua plena eficácia.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

REFERENDADA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

* * * * *

ms/rp