



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva



PROCESSO Nº: 666304/25
ENTIDADE: SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO PARANÁ EDUCAÇÃO
INTERESSADO: BRY USA SERVICOS DE TECNOLOGIA LTDA, CARLOS ROBERTO TAMURA, SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO PARANÁ EDUCAÇÃO
PROCURADOR: DANIEL ROMANIUK PINHEIRO LIMA
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
DESPACHO: 1933/25

I. Trata-se de Representação da Lei de Licitações n. 14.133/2021 com pedido cautelar, formulada por **BRY USA SERVIÇOS DE TECNOLOGIS LTDA.**, em razão irregularidade oriunda no Pregão Eletrônico n. 18/2024 do **SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO PARANAEDUCAÇÃO**, do tipo menor preço por lote, cujo objeto é “a contratação de empresa especializada para o desenvolvimento de solução de tecnologia da informação e comunicação (TIC) para a gestão do programa nacional de alimentação escolar – PNAE”, pelo período de 36 (trinta e seis) meses.

O valor limite da contratação foi fixado em R\$ 23.141.740,00 (vinte e três milhões, cento e quarenta e um mil e setecentos e quarenta reais).

Inicialmente, a representante sustenta que o Termo de Referência, em seu item 7.2.1.2 – Qualificação Técnica, impôs exigência indevida e desarrazoada de que os Atestados de Capacidade Técnica contivessem expressamente as “funções e níveis de acesso liberados”, requisito alheio à natureza do atestado.

Alega que a empresa vencedora, DIGITHOBRASIL SOLUÇÕES EM SOFTWARE LTDA (com proposta acima de R\$ 23 milhões de reais), não atendeu integralmente aos requisitos editalícios (não apresentou demonstrações contábeis obrigatórias e seu balanço patrimonial possui inconsistências).

Diz que a decisão que julgou improcedente o recurso administrativo interposto pela representante (Despacho PREDUC/SUPER n. 171/2025) limitou-se a uma resposta genérica aos fundamentos apresentados, sem enfrentar as teses recursais apresentadas.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva



Afirma que, tanto o Termo de Referência quanto o Edital não trazem clareza quanto a definição técnica do que se entende por funções e níveis de acesso, sendo que a Comissão de Licitação incorreu em evidente excesso de formalismo ao interpretar o item referente ao Atestado de Capacidade Técnica.

Argumenta que o Atestado apresentado pela empresa DIGITHOBRASIL SOLUÇÕES EM SOFTWARE LTDA não contém qualquer esclarecimento a respeito de “quais são os respectivos níveis de acesso e funções desempenhadas dentro do sistema” — exatamente o ponto objeto de questionamento direcionado à representante, porém, nenhuma diligência foi instaurada pela Comissão de Licitação para suprir tais lacunas, como realizado com todas as antecessoras.

Entende que, em sua participação no certame, a representante atendeu integralmente às exigências editalícias quanto à descrição do Quantitativo de Usuários nos Atestados, mas o seu recurso não foi provido neste aspecto, e o mesmo ocorreu quanto às demonstrações contábeis.

Explica que a Comissão considerou que a apresentação de versões distintas entre DRE 2023 (não consolidada) e DRE 2024 (consolidada) comprometeria a análise, o que não é correto.

Alega que a Comissão apontou diferença de R\$ 1.189.029,57 entre o resultado do exercício (R\$ 2.684.277,04) e o saldo de lucros acumulados (R\$ 1.495.247,47) e afirmou que a licitante não apresentou justificativas documentais que expliquem a divergência, sendo que tal diferença foi totalmente justificada.

Quanto à suposta inconsistência na hierarquia do Balanço, conclui que não se sustenta, pois os lucros distribuídos foram devidamente deduzidos, resultando em saldo final de R\$ 9.713.588,14, que será transferido no exercício seguinte (2025), de modo que não há comprometimento da fidedignidade das demonstrações, sendo apenas questão de forma de apresentação.

Por fim, requer liminarmente a suspensão do processo licitatório na fase em que se encontra, ou do eventual contrato administrativo, caso já celebrado e, no mérito, a procedência da representação, com a confirmação das irregularidades apontadas.

Por meio do Despacho n. 1871/25-GCMRMS (peça 15), determinei a intimação do representado para que se manifestasse no prazo de cinco dias.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva



O Serviço Social Autônomo Paranaeducação apresentou manifestação preliminar à peça 19, alegando a preclusão da possibilidade de questionar as exigências de capacidade técnica, uma vez que a impugnação deveria ter sido feita ao edital, sendo que a representante não o fez no momento oportuno.

Defende a legitimidade e legalidade das exigências de qualificação técnica do certame. Afirma que a exigência das funções de acesso e níveis liberados (exigência que é praxe na área da tecnologia da informação) é essencial para o desenvolvimento de todas as demais etapas de desenvolvimento de um software, de modo que é fundamental averiguar a capacidade da empresa na execução de projetos semelhantes.

Exigiu-se “tão somente que o atestado informasse as funções e níveis de acesso liberados. Não se exigiu em nenhum momento que se tratasse de funções ou níveis de acesso específicos”. Ou seja, o que se exigiu foram unicamente as especificações básicas dos serviços prestados, com o fito de verificar se a capacidade técnica da empresa guarda ou não semelhança com objeto da contratação.

Explica que tais exigências não estavam prescritas na prova de conceito, podendo ser requeridas na fase de habilitação técnica, uma vez que “a capacidade técnica da empresa não se confunde com os requisitos para aferição da aceitabilidade de sua proposta, que objetiva verificar o nível mínimo de maturidade da solução que se sagrará vencedora”. A realização de prova de conceito exige o envolvimento de diferentes recursos humanos para garantir sua viabilidade. Neste caso, para a sua execução, seria necessário o engajamento de servidores do Paranaeducação, do Instituto Fundepar, da Comissão de Licitação e dos Departamentos de Nutrição e de Tecnologia da Informação.

Por esse motivo, foram definidos critérios mínimos de qualificação que permitissem direcionar à prova de conceito apenas as empresas capazes de demonstrar, por meio de atestados de experiência semelhantes, sua aptidão para executar o objeto contratado.

Menciona que “o mérito do inconformismo do licitante fora exaustivamente analisado por 3 setores técnicos, além de passarem pela análise de legalidade da Procuradoria Jurídica”, bem como que “os licitantes poderiam se valer de pedidos de



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva



esclarecimentos ou mesmo impugnações em caso de insurgência, instrumentos esses que não foram utilizados pelo ora representante”.

Ao confirmar as informações prestadas pela empresa BRY USA junto aos emitentes dos atestados (para assegurar a fidedignidade das informações), como retorno do Município de Guarapuava, este informou a impossibilidade de apresentação das informações, considerando que optou pela descontinuidade do serviço. Foi dada oportunidade para a empresa comprovar as informações. Todavia, forneceu tão somente informações declaratórias, despida de qualquer comprovação documental. Assim, não foi possível confirmar que a quantidade de usuários da solução atendia ao quantitativo mínimo previsto em edital.

Também em relação ao número de usuários do atestado do Município de Pinhais, confirmou junto à municipalidade que a quantidade efetiva de usuários é 1.500, ou seja, significativamente inferior ao declarado pela Representante.

Observa que “em nenhum momento se alegou que não foram apresentadas as informações sobre os acessos, mas sim que não fora apresentada documentação comprobatória nesse sentido”.

Afirma que do atestado apresentado pela empresa Digithobrasil é possível “verificar as funções, os tipos de usuários e os níveis de acesso da solução, bem como o número de usuários em cada categoria”, sendo viável, através dele, comprovar a experiência anterior da empresa em objeto com características semelhantes (possui “experiência no desenvolvimento de solução para múltiplos usuários, com perfis e níveis de acesso diferentes, para o público interno e externo”), de modo que preenche os requisitos de qualificação técnica exigidos em edital.

Quanto às irregularidades das demonstrações contábeis da recorrente, o Paranaeducação diligenciou junto à representante, sendo que os documentos contábeis fornecidos foram submetidos à análise do setor contábil do PREDUC, que detectou graves inconsistências neles, com divergências substanciais entre as informações declaradas e os dados efetivamente constantes nos documentos de habilitação e diligência.

Afirma que, diferentemente do alegado pela representante, o contrato tem o valor de R\$ 22.760.000,00 (vinte e dois milhões, setecentos e sessenta mil reais), o qual não ultrapassa o valor estimado para a contratação.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva



Argumenta que, em 09/10/2025, foi firmado contrato com a empresa DIGITHOBRASIL, a qual já iniciou o processo de implementação e desenvolvimento da solução. Eventual suspensão da contratação traz risco de dano reverso.

É o breve relato.

II. Presentes os requisitos de admissibilidade dos artigos 30 e 32 da Lei Complementar n. 113/2005, bem como dos artigos 275 e 277 do Regimento Interno, recebo a Representação.

Em análise preliminar do edital impugnado, **DEFIRO** o pedido liminar para a suspensão cautelar do procedimento licitatório no estado em que se encontra.

A representante alega que o Termo de Referência, em seu item 7.2.1.2 – Qualificação Técnica, impôs exigência indevida e desarrazoada de que os Atestados de Capacidade Técnica contivessem expressamente as “funções e níveis de acesso liberados”, requisito alheio à natureza do atestado.

Todavia, conforme consta da manifestação preliminar do Paranaeducação, em licitações na área da tecnologia da informação, a exigência de “funções e níveis de acesso liberados” se presta para comprovar a capacidade técnica da empresa licitante, especialmente em contratos que envolvem o fornecimento, desenvolvimento ou customização de sistema de software.

Tal exigência garante que a empresa possui experiência necessária com sistemas de complexidade similar, assegurando que o contratante receberá uma solução robusta e funcional.

O descumprimento da exigência é apto a levar à desclassificação da proposta. A falta de detalhes pode comprometer a análise de capacidade técnica por parte da comissão de licitação.

Nesse sentido, dispõe o art. 67, da Lei n. 14.133/2021:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva



III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

O dispositivo transcrito trata da qualificação técnica e da necessidade de demonstrar experiência anterior, sendo a exigência editalícia cabível no presente caso, ao menos em análise de cognição sumária.

A representante também alega que a empresa vencedora, DIGITHOBRASIL SOLUÇÕES EM SOFTWARE LTDA, não atendeu integralmente aos requisitos editalícios (não apresentou demonstrações contábeis obrigatórias e seu balanço patrimonial possui inconsistências), bem como que o Atestado por ela apresentado não contém qualquer esclarecimento a respeito de “quais são os respectivos níveis de acesso e funções desempenhadas dentro do sistema” — exatamente o ponto objeto de questionamento direcionado à representante, porém, nenhuma diligência foi instaurada pela Comissão de Licitação para suprir tais lacunas, como realizado com todas as antecessoras.

Contudo, o Paranaeducação logrou êxito em demonstrar que mencionada empresa atendeu aos requisitos, comprovando ter experiência “no desenvolvimento de solução para múltiplos usuários, com perfis e níveis de acesso diferentes, para o público interno e externo”, conforme se constata da documentação juntada:



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva



- o A gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) envolve diversos profissionais e órgãos que atuam direta ou indiretamente para assegurar sua eficácia e conformidade com as diretrizes estabelecidas. A colaboração entre esses profissionais e órgãos é fundamental para o sucesso do PNAE, garantindo que os estudantes da rede estadual de ensino recebam uma alimentação de qualidade, contribuindo para seu desenvolvimento biopsicossocial e desempenho escolar.
- o Usuário Interno: Coordenadoria de Alimentação Escolar - COALE, Coordenadoria de Finanças - COFIN, Coordenadoria de Análise de Contas-CAC, Assessoria Técnica Especializada-CAC, Superintendência de Informação e Tecnologia - SITEC, Coordenadoria de Conformidade e Prestação de Contas - CFORM, Gabinete, Superintendência da Administração-SUAD e técnicos que atuam direta ou indiretamente para assegurar sua eficácia e conformidade com as diretrizes estabelecidas.
- o Usuário Externo: Diretores, Diretor Adjunto, Técnicos Administrativos, Técnicos das Regionais, Nutricionistas, Presidente da APM, CAE, Fornecedores Geral e da Agricultura Familiar e técnicos que atuam direta ou indiretamente para assegurar sua eficácia e conformidade com as diretrizes estabelecidas.

Licença de Uso para Coordenadoria de Alimentação Escolar	4	Administrador Principal	Usuário Interno
Licença de Uso para Técnicos da SED - COFIM, CAC, ATE, CFORM, Superintendência de Informação e Tecnologia - SITEC, GABINETE, SUAD	121	Administrador	Usuário Interno
Licença de Uso para as Regionais	11	usuário Comum	Usuário Externo
Licença de Uso para Diretores e diretor Adjunto	716	usuário Comum	Usuário Externo
Licença de Uso para Administrativo das Escolas	358	usuário Comum	Usuário Externo
Licença de Uso para Presidente da APM, CAE	716	usuário Comum	Usuário Externo
Licença de Uso para Fornecedores Geral e da Agricultura Familiar	912	usuário Comum	Usuário Externo
2838			

Assim, foram integralmente preenchidos os requisitos de qualificação técnica exigidos em edital.

Além disso, à peça 23 encontram-se os documentos de habilitação da empresa DigithoBrasil, estando presentes os de habilitação jurídica, fiscal e trabalhista, técnica e econômico-financeira.

Em análise inicial, a documentação aparenta atender aos requisitos editalícios, de modo que não vislumbro razão para conceder a medida cautelar pleiteada no que concerne a esse ponto em específico.

Outrossim, a representante alega que a decisão que julgou improcedente o seu recurso administrativo (Despacho PREDUC/SUPER n. 171/2025) limitou-se a uma resposta genérica aos fundamentos apresentados, sem enfrentar as teses recursais apresentadas.

Da documentação anexada pelo Paranaeducação, constata-se que, aparentemente, não assiste razão à representante, uma vez que as respostas aos questionamentos realizados foram elaboradas de forma técnica e precisa.

O Paranaeducação afirma que:

Os pareceres foram emitidos por Analista de Tecnologia da Informação, que detém expertise técnica para análise técnica dos documentos, validados pelo Departamento de Nutrição do Instituto Fundepar e ratificados pela Diretoria Técnica do Paranaeducação. Veja-se, portanto, que o mérito do



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva



inconformismo do licitante fora exaustivamente analisado por 3 setores técnicos, além de passarem pela análise de legalidade da Procuradoria Jurídica.

De fato, conforme documentos constantes no Anexo 3, os argumentos de insurgência foram objeto de análise técnica duas vezes e, ao que parece, o mérito dos pontos levantados foi apreciado.

Deste modo, não vislumbro a plausibilidade do direito no que concerne a este ponto.

Ademais, a representante afirma que, tanto o Termo de Referência quanto o Edital não trazem clareza sobre a definição técnica do que se entende por funções e níveis de acesso, sendo que a Comissão de Licitação incorreu em evidente excesso de formalismo ao interpretar o item referente ao Atestado de Capacidade Técnica.

Corroboro o entendimento delineado pelo representado, de que a representante deveria ter questionado o edital antes da abertura do certame, conforme fizeram outras licitantes.

O processo licitatório possui etapas. A impugnação ao edital pode ser feita até três dias úteis antes da abertura do certame, conforme preleciona o art. 164, da Lei n. 14.133/2021:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

O instrumento convocatório, seguindo os ditames legais, assim dispõe:

5. ESCLARECIMENTOS E IMPUGNAÇÕES

5.1. ESCLARECIMENTOS: Qualquer cidadão poderá solicitar esclarecimentos e providências, que deverão ser feitos no prazo de até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para a abertura da sessão pública do pregão, devendo ser encaminhadas por meio eletrônico licitacao@preduc.pr.gov.br, através do qual serão respondidos os esclarecimentos solicitados.

5.2. IMPUGNAÇÕES: Este edital poderá ser impugnado, no todo ou em parte no prazo de até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para a abertura da sessão pública do pregão, estabelecida no preâmbulo, devendo ser encaminhadas por meio eletrônico licitacao@preduc.pr.gov.br, cabendo ao pregoeiro resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento no prazo



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva



de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

Contudo, a representante não realizou qualquer impugnação ou pedido de esclarecimento ao edital dentro do prazo oportuno.

Ou seja, o direito da representante de impugnar o conteúdo do edital prescreveu, não sendo viável que ela solicite no presente momento esclarecimentos atinentes a ele.

No que concerne aos atestados apresentados pela BRY USA, a empresa afirma que atende 20.000 usuários da rede municipal de ensino de Guarapuava.

O Paranaeducação buscou confirmar a informação com o Município de Guarapuava e demais emitentes dos atestados.

O mencionado município informou que não podia apresentar as informações, uma vez que optou pela descontinuidade do serviço, nos seguintes moldes:

Re: Diligências - Pregão Eletrônico nº 18/2024 - PARANAEDUCAÇÃO

De Assessoria de Gabinete - <assessoria@edu.guarapuava.pr.gov.br>
Data Qua, 09.07.2025 16:25
Para PR EDUCAÇÃO - LICITAÇÃO <licitacao@educ.pr.gov.br>
Cc: alimentacao@edu.guarapuava.pr.gov.br <alimentacao@edu.guarapuava.pr.gov.br>;
gerenciaeducativa@edu.guarapuava.pr.gov.br <gerenciaeducativa@edu.guarapuava.pr.gov.br>

Resposta à Diligência 15.5.3 - PARANAEDUCAÇÃO

Ilustríssimos membros da Comissão Permanente de Licitação do Serviço Social Autônomo PARANAEDUCAÇÃO,

Cumprimentando-os, muito cordialmente, a Secretaria Municipal de Educação de Guarapuava, em resposta à solicitação apresentada quanto aos serviços prestados pela Empresa Bry Usa Serviços de Tecnologia Ltda, informa quanto à impossibilidade de fornecer tais informações referentes à avaliação de requisitos técnicos e operacionais da plataforma, uma vez que houve a troca da gestão municipal e esta optou pela descontinuidade dos serviços, pois a plataforma não atende as funcionalidades técnicas do cotidiano das unidades escolares, não sendo possível oferecer qualquer devolutiva nesse sentido.

Atenciosamente,

Em qua., 9 de jul. de 2025 às 16:18, PR EDUCAÇÃO - LICITAÇÃO <licitacao@educ.pr.gov.br> escreveu:
Prezada Senhora,
Em atendimento à solicitação da Comissão de Licitação da PARANAEDUCAÇÃO, encaminho o presente pedido de esclarecimento do atestado de qualificação técnica emitido por sua Secretaria (documento anexo) e nos colocamos à disposição para quaisquer esclarecimentos. Atenciosamente,

 **Comissão de Licitação**
Telefone: (41) 3122-2992
Av. Visconde de Guarapuava, 5500
Batei | Curitiba/PR | CEP 80.240-010

Assessoria de Gabinete - (42) 3142-1202
Secretaria Municipal de Educação
Rua Azevedo Portugal, 1536, Centro.

Contudo, a área técnica do Paranaeducação checkou que o contrato da empresa com o Município de Guarapuava ainda se encontrava vigente, de modo que realizou nova diligência à empresa BRY USA, solicitando o envio de documentos que comprovassem a informação. Entretanto, a empresa tão somente



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva



prestou informações declaratórias, despidas de qualquer comprovação documental. E o município não forneceu retorno efetivo ao novo questionamento.

Ou seja, a empresa teve a chance de comprovar documentalmente, em mais de uma oportunidade, a veracidade das informações relativas à sua capacidade técnica. Porém, deixou de fazê-lo, razão pela qual a análise realizada pelo Analista de Tecnologia da Informação do Instituto Fundepar, com validação do Chefe de Departamento de Nutrição e Alimentação, foi a seguinte:

A Secretaria Municipal de Educação de Guarapuava, informa que o sistema atende a rede, que conta com 75 (setenta e cinco) unidades de ensino e mais de 20.000 (vinte mil) alunos, mas não deixa claro o número de usuários efetivos da ferramenta, uma vez que a afirmação de atendimento a "20.000 alunos e 75 unidades de ensino" não demonstra quantos desses alunos, professores, gestores ou servidores possuem acesso real ao sistema, nem a frequência de utilização. Também não esclarece os diferentes níveis de acesso ao sistema, tais como: (i) distinção entre perfis administrativos (gestores, coordenadores, servidores); (ii) perfis pedagógicos (professores, alunos); (iii) perfis de

dos Funcionários, 1323 - CEP 80.035.050 - Cabral - Curitiba - PR 41 2117-8100 www.pr.gov.br

çada realizada por: **Eduardo Francisco Ribas Portella (000.617.969-XX)** em 04/08/2025 10:49. Inserido ao protocolo **22.361.208-3** por: **Andréia C** 4/08/2025 10:44. Demais assinaturas na folha 3217a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: protocolo.pr.gov.br/spiweb/validarDocumento com o código: **ef8e9618fb26d7ac3c103308670f1321**.

FUNDEPAR INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL **PARANÁ** GOVERNO DO ESTADO

terceiros (pais, responsáveis, transportadores); e (iv) módulos específicos (controle de merenda, transporte, frequência facial, integração com SERE/RCO).
Do mesmo modo, não respondeu às diligências solicitadas. Ainda, tem-se que a empresa BRYUSA, embora tenha apresentado declaração informando os níveis de acesso e de usuários, não colacionou nenhuma documentação que comprove o alegado, o que não permite à área técnica confirmar o atendimento nos moldes exigidos pelo edital, uma vez que a emitente do atestado não se pronunciou.

SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO PARANAEDUCAÇÃO
CNPJ: 02.392.034/0001-02
Avenida Visconde de Guarapuava, 5500 - Batel
CEP: 80.240-010 - Curitiba - Paraná

O Paranaeducação alegou que não foi apresentada documentação sobre o acesso, uma vez que a representante não o fez e que a Prefeitura de Guarapuava não forneceu informações acerca da execução do objeto do atestado.

O pedido de reconsideração protocolado administrativamente pela representante continha os mesmos argumentos anteriormente apresentados no recurso (os quais haviam sido detidamente analisados pela área técnica e pela Procuradoria Jurídica), sem ingressar no mérito quanto ao cumprimento dos requisitos técnicos ou nas respostas fornecidas pela Prefeitura de Guarapuava



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva



acerca da inadequação do software. Foi mais uma oportunidade em que a representante deixou de apresentar a documentação comprobatória adequada.

Assim, as informações e documentos apresentados se revelam suficientes para demonstrar que a empresa BRY USA teve inúmeras chances de apresentar documentação que comprovasse sua capacidade técnica. Porém, deixou de fazê-lo, não logrando êxito em demonstrar o cumprimento dos requisitos editalícios.

Todavia, além das questões apontadas na representação, verifico de ofício outra que merece extrema atenção deste Tribunal, a qual macula o certame e demanda a suspensão da execução contratual no estado em que se encontra.

Posto isso, amplio o escopo da representação, com o objetivo de abordar questão atinente à ausência de qualquer memória de cálculo ou planilha de custos que indique como a Paranaeducação chegou ao valor máximo do certame.

A planilha de custos detalhada da Administração é necessária na licitação como parte do processo de formação do preço estimado, pois serve para demonstrar como se chegou ao valor máximo previsto.

O detalhamento do orçamento estimado é um elemento fundamental para garantir a eficácia, a transparência e a rastreabilidade das contratações públicas, e sua ausência dificulta, ou até inviabiliza, a gestão e a fiscalização do contrato.

O art. 18, IV, da Lei n. 14.133/2021 explicita a necessidade de demonstração da composição dos preços usados para a formação do orçamento estimado:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

No Termo de Abertura de Projeto – TAP (peça 20, p. 9 a 23), não consta qualquer planilha demonstrativa de composição de custos. A Sondagem de Mercado (peça 20, p. 86 a 102), bem como o seu Retorno (peça 20, p. 105 a 111), não se fala em valores.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva



O Estudo Técnico Preliminar – ETP (peça 20, p. 126 a 159) é igualmente omissivo no que concerne à composição de valores para a definição do montante máximo do certame.

Observo que no Termo de Referência inicial (peça 20, p. 161 a 209), que foi posteriormente substituído (peça 20, p. 293 a 342), contava, em seu item 6, com uma simples estimativa de valor (despida de tabela detalhada de composição de valores) que trazia pesquisa do mesmo serviço ora licitado. Na Secretaria de Estado de Educação e Esporte do Acre, o serviço foi realizado pelo valor de R\$ 899.999,88, e no Contrato de n. 15194 (não há qualquer descritivo da entidade contratante) no valor de R\$ 4.519.149,84. Ou seja, ambos os valores pesquisados eram muito inferiores ao valor estimado do presente certame (de R\$ 23.141.740,00), conforme se denota:

 SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO PARANAEDUCAÇÃO DIRETORIA TÉCNICA 			
CONTRATO	OBJETO	CONTRATADA	VALOR
600/2023 - SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E ESPORTE – SEE (AC). Disponível em: https://transparencia.ac.gov.br/cfb2ee8b-e2f7-4a71-8e2-1bc515ce7b64	Contratação de empresa especializada no fornecimento de software como serviço (software as a service - saas) para o gerenciamento das etapas da nutrição escolar para atender a rede estadual de ensino da secretaria estadual de educação, cultura e esportes (see)	LEMOBS SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA DE INFORMACAO LTDA	R\$ 899.999,88
15194	Autorização de despesa visando o fornecimento de licença de uso do software "Chef Escolar" para gestão de programa de alimentação escolar - PNAE.	DIGITHOBRASIL SOLUCOES EM SOFTWARE LTDA.	R\$ 4.519.149,84

Destaca-se que a pesquisa definitiva, balizadora dos valores praticados no mercado, será efetivada oportunamente pelo setor competente, o qual consultará o nicho respectivo a fim de verificar os preços de mercado para a efetivação das customizações necessárias.

Desse modo, ainda que a presente pesquisa prévia tenha localizado valores consideravelmente distintos, trata-se tão somente de valores referenciais a fim de balizar a análise de viabilidade da contratação pelo gestor.

Há na peça 20, p. 212, o Mapa Comparativo de Preços n. 77/2024, contendo pesquisa de valores realizada entre as empresas BRY USA, uMovme, Laços do Agro e LeMobs, no qual os valores apresentados são os seguintes:



Tribunal de Contas do Estado do Paraná
Gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva



Mapa comparativo de preços nº 77/2024
Protocolo: 22.563.269-3

Objeto: Contratação de empresa especializada para o desenvolvimento de solução de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) por a gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, conforme quantidades e especificações previstas no Termo de Referência, pelo período de 36 (trinta e seis) meses.

ITEM	DESCRIÇÃO DO ITEM	UNIDADE	QTD	Tipo de Contratação	Preço Estimado	Fonte de Recursos	Digita	Bryosa	Telônica	ufoneone	Lago de Agro	Leitinho	MÉDIA ANUAL	VALOR TOTAL (36 meses)
Única	1 Sistema de gestão de merenda escolar a ser implementado no local em todos os pontos de entrega de alimentação escolar. Quantidade de usuários: 5.070 usuários Quantidade de módulos de acesso: 3.235	Serviço	5.070	ANUAL	x	x	x	R\$ 38.025.000,00	x	R\$ 3.948.516,00	R\$ 11.583.600,00	R\$ 282.140,00	R\$ 6.670.328,00	R\$ 14.010.984,00
Única	2 Implementação e treinamento em todos os municípios conforme quantidade de alunos. Quantidade de usuários: 5.000 - treinamento on line Departamento de nutrição e alimentação escolar - treinamento presencial Certificação competencial a ser conferida	Serviço	5.000	ANUAL	x	x	x	R\$ 6.000.000,00	x	R\$ 120.000,00	R\$ 4.336.400,00	R\$ 282.630,00	R\$ 201.300,00	R\$ 609.930,00
Única	3 Desenvolvimento de melhorias e customização do sistema. Quantidade: 11.520 horas técnicas (pago conforme a necessidade de cada)	Horas	11.520	ANUAL	x	x	x	R\$ 5.760.000,00	x	R\$ 4.147.200,00	R\$ 4.377.600,00	R\$ 2.880.000,00	R\$ 9.513.600,00	R\$ 10.140.800,00
								R\$ 49.785.000,00		R\$ 8.215.716,00	R\$ 19.697.600,00	R\$ 8.554.740,00		

Curitiba, 07 de outubro de 2024

Observação:
Foram solicitados orçamentos para 06 (seis) empresas sendo que 04 (quatro) tiveram interesse em apresentar propostas comerciais. Em razão de inexistir contratação similar no Estado do Paraná, não foi possível apurar valor histórico, assim como, por força das particularidades buscadas no objeto, não se encontraram contratações parâmetros a fim de verificar o valor praticado. Realizada a análise, observou-se que a empresa BRYOSA e LACOS DO AGRÔ apresentaram valores excessivamente altos, considerando a média dos outros dois valores propostos pelas empresas UNICOM e LACOS DO AGRÔ, assim como, a empresa LACOS DO AGRÔ, seu orçamento superou 130% da média das últimas duas empresas citadas. Por tal razão, as propostas das empresas BRYOSA e LACOS DO AGRÔ estão aqui registradas mas não serão utilizadas para o cálculo da média de preços que irá compor o edital de pregão eletrônico (instabilidade da grande disputa e aliança que permite lances entre os participantes e apoio a fase, negociação com a empresa que apresentar menor valor), para essa estimativa, considerou-se: (a) item 1 - o valor unitário do serviço multiplicado pela quantidade de 5.070 usuários mensais multiplicado pelo tempo de duração do contrato (36 meses); (b) item 2 - os valores destinados são únicos para todo o período contratual; (c) item 3 - os valores serão devidos a medida da necessidade de uso, contudo, para fins de estimativa, contabilizou-se quantidade total de horas técnicas (11.520 horas) multiplicada pelo valor informado pelos respectivos fornecedores. Ante todas essas considerações, resultou-se a média de R\$ 22.156.754,00 (vinte e dois milhões, cento e cinquenta e quatro mil, setecentos e quarenta reais), por um período de 36 (trinta e seis) meses.

Ainda que fosse realizada uma média de tais valores, seria ela a de R\$ 21.563.269,00, diversa do montante máximo estabelecido para o presente certame.

Contudo, de qualquer forma, inexistente uma planilha com valores detalhados de custo, para a composição do valor estimado.

O próprio Paranaeducação menciona no ETP que uma das desvantagens da execução indireta (através de empresa privada) para a criação do software seria o maior custo em comparação ao desenvolvimento interno:

3. LEVANTAMENTO DE SOLUÇÕES			
Nº	SOLUÇÃO	VANTAGENS	DESVANTAGENS
01	Execução Direta	- Potencialmente, maior economicidade. - Maior controle sobre a solução e sobre possíveis customizações necessárias ao longo do projeto.	- Demora no processo, uma vez que seria necessário o desenvolvimento de um software. - Este SSA não possui corpo técnico especializado em desenvolvimento de software, de modo que não se faz possível atender à demanda requerida pelo Instituto Fundepar de modo direto. - Ainda, o próprio Fundepar, em suas razões de justificativa para a solicitação, destaca as dificuldades vivenciadas atualmente em face da inviabilidade de desenvolvimento de novas ferramentas tecnológicas por meio de seu corpo técnico, bem como em relação ao apoio fornecido pela Cealepar, inviabilizando, igualmente, a execução de modo direto.
02	Execução indireta, por meio da contratação de serviços especializados em desenvolvimento de software.	- Serviços especializados e formatados efetivamente para o atendimento das necessidades descritas pelo Fundepar. - Maior agilidade no desenvolvimento da solução. - Expertise de mercado, contribuindo para a eficiência da solução formatada.	Maior custo em comparação ao desenvolvimento interno.

O Paranaeducação justifica, no ETP, a escolha pela execução indireta da seguinte forma:



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva



Sopesadas as vantagens e desvantagens de cada modelagem de contratação e, considerando a demonstrada inviabilidade da execução de forma direta, verifica-se que a contratação indireta de empresa especializada no desenvolvimento de uma solução de Tecnologia da Informação é a que melhor atende aos interesses da Entidade, sob o prisma da vantajosidade e eficiência.

Todavia, a justificativa prestada pela não execução direta, conforme se verifica, é a de que o ente e a CELEPAR não possuem corpo técnico para tanto. Porém, nem sequer foi realizada uma pesquisa acerca da viabilidade/vantajosidade de se contratar temporariamente funcionários (via CELEPAR, Secretaria de Educação ou Paranaeducação) para executar diretamente a tarefa.

Essa pesquisa seria essencial, tendo em vista o alto valor estimado do certame. Sem ela, não há como se concluir pela vantajosidade da alternativa escolhida (execução indireta).

Vale frisar que o item 3 do Anexo I do Edital, considera para custo de composição de preço um total de até 11.520 horas técnicas, conforme se infere:

3. DETALHAMENTO DOS SERVIÇOS		
TIPO	ITEM	DESCRIÇÃO
LOTE ÚNICO	1	Sistema de gestão de merenda escolar a ser implementado em todos os pontos de entrega de alimentação escolar. • Cadastro de usuários • Liberação de acessos usuários externos • Cadastro e edição de funcionalidades • Tutorial de acesso aos usuários • Envio de mensagens/notificações • Cadastro de e-mails/usuários • Cadastro de escolas • Cadastro de fornecedores • Cadastro de produtos/marcas • Cadastro de programas/projetos e refeições • Elaboração de editais de licitação • Registro de pesquisa de preços • Registro de contratos e pagamentos • Planejamento de cardápios • Registro de refeições e cardápios • Controle de estoque • Lista de compras • Pagamentos • Vínculo com outros sistemas • Emissão de Relatórios para consulta e prestação de contas • Consultas relatórios, gráficos e painéis de todas as funcionalidades e registros realizados
	2	Implantação e treinamento em todos os usuários conforme módulo de acesso: • Implantar sistema por perfil de utilização (usuário) • Cadastrar de cerca de 5 mil usuários • Cadastro por perfil de usuário • Atualização e/ou alteração de usuários • Treinamento • Capacitação dos usuários (presencial ou remota)

TIPO	ITEM	DESCRIÇÃO
		• Disponibilização de material para treinamento • Liberação de Backup e senha para a utilização do software
	3	Desenvolvimento para melhorias e customização do sistema • Dispor de equipe especializada por um período de 36 meses • Considerar até 11.520 horas técnicas no custo da customização



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva



Inexiste qualquer informação ou detalhamento de como se chegou a este quantitativo máximo de 11.520 horas técnicas.

Em conclusão, inexiste planilha com descrição de composição de custos no certame, apta a justificar a formação do preço máximo previsto em edital, de modo que entendo necessária, diante do vulto da contratação, a paralização do certame no estado em que se encontra.

Desta feita, vislumbro a presença da verossimilhança das alegações relativa à ampliação do escopo, bem como o perigo da demora, uma vez que se encontra no início da execução contratual, de modo que se verificam preenchidos os requisitos autorizadores da medida cautelar pleiteada.

III. Diante do exposto, **RECEBO** a presente Representação e **DEFIRO** a medida cautelar pleiteada.

IV. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo, para expedição, pelos meios de comunicações disponíveis (telefone, aplicativo de mensagens, fax, etc.), em razão da urgência, de **INTIMAÇÃO** ao **SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO PARANAEDUCAÇÃO**, na pessoa de seu representante legal, para que promova a imediata suspensão dos procedimentos que envolvam o Pregão Eletrônico n. 18/2024, bem como do contrato dele decorrente, até que esta Corte delibere sobre o mérito desta representação.

Também, por via postal, mediante ofício registrado com aviso de recebimento, nos termos dos artigos 278, II e 380-A, I, ambos do Regimento Interno, promova-se a **CITAÇÃO** do **SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO PARANAEDUCAÇÃO**, por meio de seu representante legal, do superintendente **CARLOS ROBERTO TAMURA**, do Secretário Estadual de Educação **RONI MIRANDA**, e da Pregoeira **ALINE MARIA BARBOZA ELIAS**, para que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, conforme artigo 35, II, alínea “a”, da Lei Orgânica deste Tribunal, esclarecimentos quanto aos fatos narrados pela Representante.

V. Transcorrido o prazo para apresentação de defesa, encaminhe-se o presente à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para suas respectivas manifestações.

VI. Após, voltem-me conclusos.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva



VII. Publique-se.

Gabinete, 7 de novembro de 2025.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Conselheiro Relator