RELATÓRIO DE ANÁLISE PRELIMINAR DA EXECUÇÃO CONTRATUAL

Processo Administrativo nº 01/2026
Processo Licitatório nº 08/2026
Dispensa Eletrônica nº 03/2026
Contrato nº 10/2026
Contratada: WEBBRAIN LTDA.
CNPJ: 36.965.172/0001-47

1. OBJETO DO RELATÓRIO

O presente relatório tem por finalidade analisar a execução do Contrato nº 10/2026, celebrado entre a Câmara Municipal de Baependi e a empresa WEBBRAIN LTDA, cujo objeto consiste na contratação de solução tecnológica integrada para o Protocolo Legislativo Digital e Gestão Legislativa, disponibilizada em ambiente web, na modalidade SaaS, abrangendo licença de uso, configuração de fluxos de trabalho, hospedagem em nuvem, suporte técnico, manutenção, treinamento, migração de dados e implantação dos sistemas de Gestão Legislativa.

A análise busca identificar se as obrigações assumidas pela contratada foram efetivamente cumpridas, quais falhas podem ser atribuídas à empresa, qual a extensão do eventual descumprimento contratual e quais consequências administrativas poderão ser consideradas, observados o contraditório, a ampla defesa, a proporcionalidade e as disposições da Lei nº 14.133/2021.

Este documento possui caráter preliminar e não representa decisão definitiva sobre a responsabilidade da contratada ou sobre a aplicação de penalidade.

2. DAS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS PELA CONTRATADA

A análise do Termo de Referência, da proposta apresentada pela WEBBRAIN LTDA e do Contrato nº 10/2026 demonstra que a contratação não se limitava ao simples fornecimento de uma licença de acesso a um programa de computador.

O objeto contratado abrangia um conjunto de atividades necessárias à implantação e ao funcionamento de uma solução tecnológica destinada à rotina legislativa da Câmara Municipal.

Entre as principais obrigações assumidas pela empresa, destacam-se:

a) realizar a migração, conversão e implantação dos sistemas de Gestão Legislativa;

b) disponibilizar licença de uso da plataforma em ambiente de nuvem, incluindo a configuração dos fluxos de trabalho, hospedagem e manutenção mensal;

c) disponibilizar uma solução acessível pela internet, com condições adequadas de funcionamento e estabilidade;

d) fornecer suporte técnico especializado e treinamento aos servidores e vereadores;

e) disponibilizar profissionais em quantidade suficiente para a execução do objeto;

f) realizar os ajustes e as correções necessárias para solucionar falhas, defeitos e problemas identificados durante a execução contratual;

g) fornecer os procedimentos necessários à migração da base de dados digitais existente, inclusive mediante utilização de engenharia reversa, caso constatada incompatibilidade estrutural, conforme previsto no Termo de Referência;

h) assegurar, por meio do treinamento e das demais atividades contratadas, condições para que servidores, estagiários e vereadores pudessem utilizar adequadamente a solução.

O Termo de Referência também estabeleceu que a Câmara não aceitaria solução que não atendesse aos requisitos de acessibilidade pela internet ou que apresentasse instabilidade capaz de prejudicar o processo legislativo, o que foi corroborado pela previsão de atendimento presencial pela contratada caso necessário.

Além disso, a proposta comercial apresentada pela própria WEBBRAIN declarou expressamente que a empresa aceitava todas as especificações constantes do edital e de seus anexos.

Dessa forma, as obrigações relacionadas à configuração, à implantação, à migração e à disponibilização de uma plataforma funcional integravam o objeto contratado e não poderiam ser consideradas atividades estranhas à responsabilidade da empresa.

3. DAS OCORRÊNCIAS IDENTIFICADAS DURANTE A EXECUÇÃO CONTRATUAL

Com base nas informações apresentadas pela Câmara Municipal e nos elementos constantes do parecer técnico de engenharia de software e tecnologia da informação, foram identificadas as seguintes ocorrências:

3.1. Da ausência de conclusão da migração dos dados

A migração dos dados existentes no sistema anteriormente utilizado pela Câmara não foi concluída.

Conforme informado, houve tentativa de realização da migração, mas sem êxito. A justificativa apresentada pela WEBBRAIN teria sido a de que a empresa responsável pelo sistema anterior, detentora dos dados, não teria fornecido as informações necessárias à conclusão do procedimento.

Entretanto, o item 5.1.3 do Termo de Referência atribuiu expressamente à contratada a responsabilidade de fornecer os procedimentos necessários à migração da base de dados digitais existente, o que teria que ser feito sem colocar em risco a perda de dados já existentes no banco de dados da Contratante e diretamente com o setor de T.I da empresa que atualmente é responsável por isto.

O item 5.1.3.1 também previu que, diante de eventual incompatibilidade estrutural, a empresa deveria utilizar os recursos de engenharia reversa necessários à realização da migração, assumindo a responsabilidade técnica pela integridade, completude e confidencialidade dos dados.

Assim, a obrigação de migração estava expressamente prevista na contratação e não foi concluída.

É necessário, contudo, avaliar as circunstâncias que impediram sua realização, especialmente se a empresa solicitou formalmente os dados à anterior fornecedora, quais providências adotou para solucionar o problema e se havia alternativas técnicas disponíveis.

A existência de tentativa de migração deve ser considerada na avaliação da conduta da contratada, mas não equivale ao cumprimento da obrigação, uma vez que o resultado contratado não foi alcançado.

3.2. Da implantação e da ausência de funcionamento adequado do sistema

Conforme informado pela Câmara, a empresa realizou a instalação da plataforma. Entretanto, o sistema não chegou a apresentar condições adequadas para utilização efetiva pelos usuários.

A Câmara relatou dificuldades de acesso, problemas de funcionamento, erros e ausência de uma interface suficientemente compreensível para a rotina dos servidores e vereadores. E isto tudo foi comprovado por meio de conversas no grupo de whatzap, bem como por meio das inúmeras tentativas de se demonstrar, por meio de ligações e vídeos chamadas que, de fato, estas dificuldades não eram sanadas definitivamente e nem melhoradas na prática para que seus usuários tivessem a segurança de trabalhar efetivamente com o software apresentado pela Contratada.

Essa situação acima também encontra correspondência no parecer técnico de engenharia de software e tecnologia da informação, que identificou falhas durante a tentativa de utilização do sistema para o registro do Projeto de Lei nº 42/2026.

Entre os problemas apontados no parecer técnico estão falhas em transações de banco de dados, dificuldades no registro de campos, problemas na identificação da autoria legislativa e arquivos PDF corrompidos ou em branco.

O parecer concluiu que os defeitos identificados comprometiam a utilização integral do sistema em ambiente de produção, não tendo sido constatadas condições mínimas de estabilidade e usabilidade para sua operação definitiva.

Também foi registrado que os elementos apresentados pela empresa, como capturas de tela de comandos e registros unilaterais, não foram considerados suficientes para comprovar a integridade da aplicação e sua efetiva disponibilidade na camada utilizada pelos usuários.

Além disso, conforme esclarecido pela Câmara, não houve aproveitamento efetivo da plataforma durante a execução contratual.

Dessa forma, embora tenha ocorrido a instalação do sistema, essa atividade não resultou na disponibilização de uma solução efetivamente utilizável e apta a atender à finalidade da contratação.

3.3. Da configuração dos fluxos de trabalho e das adaptações necessárias

Outro ponto identificado diz respeito à configuração do sistema conforme a realidade administrativa e legislativa da Câmara Municipal.

Segundo as informações apresentadas, foram realizadas diversas conversas, apresentados vídeos demonstrativos e orientações à empresa contratada, com o objetivo de explicar o funcionamento da gestão legislativa, os procedimentos internos e as adaptações necessárias à utilização da plataforma (conforme documentos acostados nestes autos).

Apesar disso, a Câmara informou que as modificações esperadas não foram implementadas de maneira satisfatória.

A empresa sustentou que caberia à própria Câmara realizar as inserções e adaptações necessárias à sua realidade.

Entretanto, o Termo de Referência incluiu expressamente no objeto a configuração dos fluxos de trabalho, a implantação dos sistemas de Gestão Legislativa e a disponibilização de profissionais em quantidade suficiente para a execução do serviço. Ou seja, não seria um serviço a ser desenvolvido pela Câmara, mas sim, previamente apresentado pela Contratada, em uma linguagem acessível e simples ao usuário, para que daí se abstraísse eventuais adaptações e melhorias conforme a realidade da Câmara de Baependi.

Também estabeleceu que a contratada deveria fornecer treinamento capaz de assegurar o pleno funcionamento da solução pelos servidores, estagiários e vereadores.

É importante esclarecer que a participação da Câmara na apresentação de informações, regras internas e procedimentos legislativos era necessária para que a empresa pudesse compreender as particularidades da instituição e configurar corretamente a plataforma.

Essa colaboração, contudo, não se confunde automaticamente com a obrigação de a Câmara desenvolver tecnicamente o sistema, programar funcionalidades ou assumir as atividades de implantação que foram atribuídas à contratada. Observamos que a maioria dos servidores da Casa Legislativa se colocaram a disposição e se prontificaram, por inúmeras vezes, a fornecer informações e ajudar a contratada a estabelecer o sistema conforme à realidade local.

Neste sentido, o parecer técnico também apontou que a configuração dos fluxos legislativos dependia de alinhamento e validação entre as partes, especialmente quanto às regras regimentais, aos quóruns, à tramitação pelas comissões e à numeração sequencial.

Portanto, a análise desse ponto deve considerar tanto a colaboração que competia à Câmara quanto a responsabilidade técnica da empresa pela configuração e adequação da solução contratada.

3.4. Do treinamento e da ausência de utilização efetiva

Foi informado que a empresa realizou treinamento destinado aos servidores e vereadores.

Entretanto, segundo a Câmara, o treinamento não resultou na utilização efetiva da plataforma, pois o sistema ainda apresentava problemas de funcionamento, dificuldades de acesso e falhas que impediam sua utilização adequada.

O item 5.1.11 do Termo de Referência estabeleceu que a contratada deveria fornecer treinamento sempre que solicitado pelo Presidente da Câmara, garantindo condições para o pleno funcionamento da solução pelos usuários.

Dessa maneira, a realização de treinamento constitui uma atividade efetivamente executada, conforme informado, mas não demonstra, por si só, que a obrigação contratual tenha sido integralmente cumprida.

Isso porque o treinamento estava relacionado à disponibilização de uma plataforma funcional, apta a ser utilizada pelos servidores e vereadores.

Assim, embora tenha ocorrido essa atividade, sua realização não trouxe resultado prático para a Câmara, uma vez que não houve aproveitamento efetivo da plataforma.

4. DA AUSÊNCIA DE PAGAMENTO E DO NÃO APROVEITAMENTO DO OBJETO

Conforme informação prestada pela Câmara Municipal, até a presente data não foi realizado qualquer pagamento à empresa WEBBRAIN LTDA em decorrência do Contrato nº 10/2026.

Também foi esclarecido que, apesar da instalação da plataforma e da realização do treinamento, não houve qualquer aproveitamento efetivo do sistema pela Câmara.

Essas circunstâncias são relevantes para a análise do caso.

A ausência de pagamento demonstra que, até o momento, não houve desembolso financeiro em favor da contratada, afastando, com base nas informações disponíveis, a existência de prejuízo financeiro decorrente de pagamento por serviços que não produziram o resultado esperado.

Entretanto, a ausência de pagamento para a contratada não elimina a possibilidade de prejuízos administrativos e operacionais para a contratante decorrentes da não disponibilização da solução contratada, especialmente considerando que o objeto tinha por finalidade atender às atividades legislativas da Câmara Municipal. Ainda neste sentido, cumpre considerar que a Câmara de Baependi, para não ter seus serviços internos prejudicados, teve que aditivar o contrato com a antiga fornecedora destes serviços, sob pena de ver seus trabalhos internos (administrativos e legislativos) todos prejudicados.

O não aproveitamento efetivo da plataforma também deve ser considerado na avaliação da extensão do descumprimento, pois demonstra que as atividades realizadas não resultaram na obtenção da utilidade prática que justificou a contratação.

Assim, a instalação e o treinamento, embora representem etapas realizadas, não podem ser considerados suficientes para demonstrar o cumprimento do objeto em sua finalidade principal.

5. DA ANÁLISE DO PARECER TÉCNICO

O parecer técnico de engenharia de software e tecnologia da informação, datado de 21 de outubro de 2026, constitui elemento relevante para a análise da execução contratual.

O documento identificou falhas técnicas que comprometeram a utilização do sistema, especialmente durante a tentativa de registro de matéria legislativa.

A conclusão técnica apontou a existência de desconformidade funcional em requisitos essenciais das etapas de homologação e implantação.

O parecer também registrou que a ausência de cópia histórica do banco de dados anterior não impedia, por si só, a operação de novos registros legislativos, o que constitui informação relevante para avaliar a extensão dos problemas relacionados à migração.

Por outro lado, o documento reconheceu que a configuração dos fluxos de trabalho dependia de alinhamento entre a empresa e a Câmara, razão pela qual não se deve atribuir automaticamente à contratada toda dificuldade relacionada à definição das regras internas de tramitação, embora as provas anexas demonstrem que o pessoal da Casa Legislativa se empenhou em colaborar, ao máximo, com o fornecimento de informações à Contratada.

Outro aspecto importante é que o parecer técnico não concluiu pela existência de fraude, dolo ou má-fé da empresa. Sua finalidade foi avaliar os aspectos técnicos da solução e identificar as falhas verificadas.

Dessa forma, o parecer fornece elementos para demonstrar que o sistema apresentou problemas relevantes e não atingiu as condições necessárias para sua operação definitiva, mas não substitui a análise administrativa e jurídica quanto à responsabilidade da contratada e à classificação do eventual descumprimento.

6. DO ENQUADRAMENTO DO DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 155, as infrações administrativas que podem ser praticadas pelo contratado durante a execução do ajuste.

No caso em análise, devem ser consideradas, especialmente, as seguintes hipóteses:

I – Dar causa à inexecução parcial do contrato: poderá ser considerada quando ficar demonstrado que determinadas obrigações contratuais deixaram de ser cumpridas, embora outras tenham sido efetivamente executadas de forma aproveitável pela Administração.

908

II – Dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo: poderá ser considerada se, além do descumprimento parcial, ficar demonstrada a gravidade dos prejuízos causados à atividade legislativa da Câmara.

III – Dar causa à inexecução total do contrato: poderá ser considerada quando a análise demonstrar que o objeto contratado, considerado em seu conjunto, não foi efetivamente entregue ou disponibilizado de maneira útil à Administração.

No presente caso, há elementos que fortalecem a possibilidade de enquadramento na hipótese de inexecução total, especialmente porque:

a) a migração dos dados não foi concluída;

b) a plataforma foi instalada, mas não alcançou condições adequadas de funcionamento;

c) foram identificadas falhas técnicas que comprometiam sua utilização em ambiente de produção;

d) a configuração necessária à realidade legislativa da Câmara não foi concluída de forma satisfatória;

e) embora tenha ocorrido treinamento, não houve utilização efetiva do sistema;

f) não houve aproveitamento prático da plataforma pela Câmara Municipal.

É importante destacar que a inexecução total não deve ser reconhecida apenas porque uma ou mais etapas deixaram de ser concluídas. O ponto central é verificar se o conjunto das atividades realizadas foi suficiente para entregar à Administração o resultado essencial contratado.

No caso concreto, a instalação da plataforma e a realização do treinamento, embora representem atividades executadas, não produziram a finalidade esperada, pois a Câmara não conseguiu utilizar efetivamente o sistema.

Dessa forma, considerando a ausência de aproveitamento da solução e a não conclusão de obrigações essenciais, a hipótese do art. 155, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 apresenta fundamento relevante para ser considerada por esta Comissão Processante.

A conclusão definitiva, contudo, deverá observar as justificativas da empresa, especialmente quanto à migração dos dados e à configuração dos fluxos legislativos, já que a Contratante demonstrou que adotou as providências cabíveis para que o contrato se efetivasse com êxito.

909

7. DA EXISTÊNCIA DE DOLO, MÁ-FÉ OU CULPA

Os elementos técnicos examinados não permitem afirmar, até o momento, que a WEBBRAIN tenha agido com intenção deliberada de prejudicar a Administração, praticado fraude ou adotado comportamento desonesto.

A existência de falhas na execução contratual não é suficiente, isoladamente, para demonstrar má-fé.

Entretanto, a ausência de comprovação de dolo ou má-fé também não afasta automaticamente a possibilidade de responsabilização administrativa.

Neste sentido, o levantamento das informações aqui fornecidas ratificam se a empresa deixou de cumprir obrigações que estavam claramente previstas no Termo de Referência e no contrato, se possuía condições técnicas para executá-las, se recebeu as informações e a colaboração necessárias da Câmara e se adotou providências adequadas para corrigir os problemas identificados.

Portanto, entendemos que são pontos chaves a serem considerados na aplicação de eventual penalidade à Contratada: a tentativa de migração dos dados, ainda que sem êxito (avaliação da conduta da empresa); as providências adotadas para solucionar as falhas de funcionamento e tentativas da Contratada em adequar a plataforma às necessidades da Câmara.

Caso fique demonstrado que a contratada deixou de adotar medidas que estavam sob sua responsabilidade, mesmo após ter sido informada das falhas, poderá haver fundamento para reconhecer sua responsabilidade pelo descumprimento contratual, ainda que não exista prova de intenção de prejudicar a Administração.

Portanto, a análise deve distinguir eventual conduta dolosa de eventual conduta culposa, não sendo juridicamente adequado presumir má-fé apenas em razão do resultado insatisfatório da contratação.

8. DAS POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

O art. 156 da Lei nº 14.133/2021 prevê as seguintes sanções administrativas:

a) advertência;

b) multa;

c) impedimento de licitar e contratar;

d) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

A escolha da sanção deve observar a natureza e a gravidade da infração, as peculiaridades do caso concreto, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os danos causados à Administração e a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, quando aplicável.

No caso em análise, as consequências possíveis devem ser avaliadas conforme a classificação que vier a ser comprovada:

a) Caso seja reconhecida a inexecução parcial simples (art. 155, I): poderão ser consideradas a advertência, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, e a multa, conforme os limites legais e as disposições contratuais.

b) Caso seja reconhecida a inexecução parcial com grave dano (art. 155, II): poderá ser considerada a aplicação de multa e, observados os requisitos legais e a proporcionalidade, o impedimento de licitar e contratar.

c) Caso seja reconhecida a inexecução total (art. 155, III): poderá ser considerada a aplicação de multa, observados os limites legais e as disposições do instrumento contratual. Neste caso, a declaração de inidoneidade não deve ser cogitada automaticamente, dependendo do enquadramento legal e da gravidade concreta da conduta, nos termos do art. 156, § 5º.

A aplicação de qualquer sanção dependerá da regular instrução do processo, com oportunidade de manifestação da contratada, análise de sua defesa e decisão motivada pela autoridade competente.

Também deverá ser examinada a correspondência entre as penalidades previstas no contrato e as hipóteses legais, especialmente porque a cláusula contratual que prevê multa de 5% em caso de rescisão faz referência ao art. 162 da Lei nº 14.133/2021, dispositivo que trata de multa de mora por atraso injustificado. Essa previsão exige análise jurídica específica antes de eventual aplicação.

Da mesma forma, a multa diária de 1% prevista no contrato está relacionada ao atraso injustificado no início da execução, não devendo ser automaticamente utilizada para penalizar falhas de funcionamento ou outras situações distintas.

9. CONCLUSÃO PRELIMINAR

A análise dos documentos disponíveis, especialmente do Termo de Referência, da proposta comercial da WEBBRAIN LTDA, do Contrato nº 10/2026 e do parecer técnico de engenharia de software e tecnologia da informação, em conjunto com as informações prestadas pela Câmara Municipal (prints, vídeos e conversas pelo whatzap) indicam a existência de elementos relevantes que apontam para o descumprimento de obrigações essenciais da contratação.

Embora tenha ocorrido a instalação da plataforma e a realização de treinamento, essas atividades não resultaram na disponibilização de uma solução efetivamente apta a atender à finalidade da contratação. Conforme esclarecido, não houve aproveitamento efetivo do sistema pela Câmara Municipal.

A migração dos dados também não foi concluída, apesar das tentativas realizadas. A justificativa apresentada pela empresa (devidamente comprovada), relacionada à ausência de fornecimento das informações pela anterior detentora dos dados, deverá ser examinada juntamente com os registros das providências adotadas para solucionar o problema.

Quanto à configuração dos fluxos de trabalho, o objeto contratual atribuía à empresa a responsabilidade pela configuração da solução, sem afastar a necessidade de colaboração da Câmara na apresentação de suas regras e procedimentos internos. Por isso, após todo o conjunto probatório até o presente momento apresentado, concluímos que as dificuldades decorreram de falhas técnicas da contratada, que não possuía a expertise necessária ao tipo de serviço demandado, teve dificuldades para entendimento, interpretação e efetivação de um sistema de gestão legislativa que contemplasse tanto a parte administrativa quanto a parte legislativa da Câmara, indispensáveis à rotina dos trabalhos da Contratante. Isto repercutiu no fato de que não permitiu aos seus usuários, além da funcionalidade do sistema, uma linguagem acessível, simples e direta que pudesse possibilitar o uso e compreensão do sistema, o que muitas vezes é uma linguagem exclusiva e de fácil entendimento aos programadores, peritos no assunto.

Registra-se, ainda, que não houve qualquer pagamento à WEBBRAIN LTDA até a presente data. Essa circunstância afasta, com base nas informações disponíveis, a existência de desembolso financeiro em favor da empresa, mas não elimina os possíveis prejuízos administrativos e operacionais decorrentes da ausência de entrega de uma solução funcional.

No que se refere à conduta da empresa, os elementos examinados não permitem afirmar a existência de dolo, fraude ou má-fé. Contudo, permanece possível a responsabilização por descumprimento contratual caso fique demonstrado que a contratada deixou de cumprir obrigações que estavam sob sua responsabilidade.

Considerando que a plataforma não foi efetivamente aproveitada, que a migração não foi concluída e que as falhas técnicas impediram a utilização adequada do sistema, a hipótese de inexecução total do contrato, prevista no art. 155, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, apresenta fundamento relevante e merece ser considerada por esta Comissão Processante.

Isso porque, embora algumas atividades tenham sido realizadas, o resultado essencial da contratação não foi alcançado: a disponibilização de uma solução tecnológica integrada, configurada e funcional, apta a atender às atividades legislativas da Câmara Municipal.

Assim, por todo o exposto, esta Comissão Processante submete o referido relatório, bem como todas as provas a ele acostadas, a apreciação da Contratada, para que a mesma apresente, no prazo de até 5 (cinco) dias, suas alegações finais.

Baependi/MG, 12 de novembro de 2026.

SIMONE DOS SANTOS FONSECA
Presidente da Comissão Processante

CÉSAR AUGUSTO LEMOS
Secretário da Comissão Processante

MÁRCIA CRISTINA BASTOS MOTTA
Relatora da Comissão Processante