

## ANÁLISE INICIAL

**PROCESSO Nº:** 1144655

**NATUREZA:** Denúncia

**RELATOR:** Conselheiro Wanderley Ávila

**DATA DE AUTUAÇÃO:** 14/04/2023

## DADOS DA LICITAÇÃO

**PROCESSO LICITATÓRIO Nº:** 016/2023

**PREGÃO PRESENCIAL Nº:** 008/2023

**ENTIDADE LICITANTE:** Prefeitura Municipal de Caeté

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada para oferta de plataforma de gestão educacional, com licença de uso de software com atualizações que garantam as alterações legais, corretivas e evolutivas, incluindo serviços de implantação, treinamento, suporte e atendimento técnico de todos os módulos e assistência humana especializada para resolução de todos os temas tratados através da plataforma, para atender as necessidades de gestão da Rede Municipal de Educação de Caeté.

**MODALIDADE:** Pregão

**TIPO:** Menor preço

**DATA DE PUBLICAÇÃO:** 24/03/2023

## 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Denúncia formulada por Glória Maria Brum de Rezende, com pedido liminar, em face de supostas irregularidades no Processo Licitatório nº. 016/2023 – Pregão Presencial nº. 008/2023, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Caeté, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para oferta de plataforma de gestão educacional, com licença de uso de software com atualizações que garantam as alterações legais, corretivas e evolutivas, incluindo serviços de implantação, treinamento, suporte e atendimento técnico de todos os módulos e assistência humana especializada para resolução de todos os temas tratados através da plataforma, para atender as necessidades de gestão da Rede Municipal de Educação de Caeté.

A Denunciante aponta, em síntese, a existência das seguintes irregularidades:

- Da exigência de firma reconhecida na procuração;

- Da licitação em lote único;
- Das especificações excessivas.

Após a autuação, recebimento e distribuição da Denúncia, o Conselheiro Relator Wanderley Ávila determinou a intimação da Sra. Gisele Moreira dos Santos, Pregoeira do Município de Caeté, para que encaminhasse cópia do processo licitatório e apresentasse os esclarecimentos necessários à elucidação dos fatos denunciados (peça nº. 6, SGAP), o que foi cumprido pela intimada às peças nº 14 e 21 do SGAP.

Em seguida, o Conselheiro Relator, ao analisar o pedido cautelar de suspensão do certame, entendeu pela ausência de elementos caracterizadores do *periculum in mora*, indeferindo, liminarmente, a suspensão pleiteada (peça nº. 23, SGAP).

Ato contínuo, os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria para análise inicial, o que se passa a fazer neste momento.

## 2. ANÁLISE DOS FATOS DENUNCIADOS

### 2.1 Apontamento:

Da exigência de firma reconhecida na procuração

#### 2.1.1 Alegações da Denunciante:

A Denunciante alega, em síntese, que o Edital, ao fornecer o documento “Modelo de Credenciamento” exige o reconhecimento de firma das participantes, contrariando a Lei nº. 13.726/2018.

Menciona precedente desta Corte de Contas no intuito de corroborar com o seu entendimento, e requer a correção da irregularidade sob pena de restrição à competitividade.

#### 2.1.2 Documentos e informações apresentados:

Edital Pregão Presencial nº. 008/2023 e seus anexos (peça nº. 2, SGAP).

#### 2.1.3 Análise do apontamento:

A Lei nº 13.726/2018, que “racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação”, aduz:

Art. 3º Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é dispensada a exigência de:

I - reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento;

Importante ressaltar que a legislação acima trouxe alternativas menos onerosas aos procedimentos de reconhecimento de firma e autenticação de documentos. Nesta esteira, o Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou no sentido de que o reconhecimento de firma pode ser substituído no bojo do processo licitatório por outros documentos igualmente idôneos, tratando-se de mera irregularidade formal, facilmente sanável. Confira-se:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. FALTA DE RECONHECIMENTO DE FIRMA EM CERTAME LICITATÓRIO.

1. A ausência de reconhecimento de firma é mera irregularidade formal, passível de ser suprida em certame licitatório, em face dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.
2. Recurso especial improvido. Discute-se no presente feito, se a falta de reconhecimento de firma do advogado subscritor da proposta em feito licitatório é suficiente para eliminação do certame em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Ora, a **ausência de reconhecimento de firma pode ser facilmente suprida pelos demais documentos apresentados e ao longo do procedimento licitatório**. Deste modo, ela se constitui em mera irregularidade, perfeitamente sanável, pois não causa qualquer prejuízo ao interesse público. Nessa seara, a legalidade estrita cede terreno à instrumentalidade das exigências do edital, porquanto a irregularidade ocorrida (falta de reconhecimento de firma do instrumento de procuração) constituísse em defeito irrelevante ao não comprometer a identificação do participante e do seu mandatário no certame. (Recurso Especial 542.333/RS – Rel. Min. Castro Meira – Segunda Turma – Data da Publicação: 7/11/05) (destaque nosso)

O Tribunal de Contas da União, por sua vez, aprofundou o estudo da matéria, dispondo que a exigência de tais procedimentos somente se justifica diante de dúvidas acerca da autenticidade da assinatura. Confira-se:

Acórdão 291/2014 - Plenário - TCU

9.3. Dar ciência à Prefeitura Municipal de Alto Alegre dos Parecis/RO das seguintes irregularidades e impropriedades ocorridas na Tomada de Preços 05/2013, com vistas a evitá-las em futuros certames licitatórios destinados à contratação de objetos custeados por recursos federais:

[...]

9.3.4. **Inabilitação de empresa devido à ausência de reconhecimento de firma, exigência essa que apenas pode ser feita em caso de dúvida da autenticidade da assinatura e com prévia previsão editalícia**, conforme entendimento desta Corte, a exemplo do Acórdão 3.966/2009-2ª Câmara. (destaque nosso)

No mesmo sentido, esta Casa de Contas também já se manifestou, por meio dos autos da Denúncia nº 1058790, de relatoria do Conselheiro Durval Ângelo, *in verbis*:

3. A exigência de que somente serão aceitos os atestados de qualificação técnica com a firma do seu subscritor reconhecida em cartório, a princípio, não encontra respaldo no art. 32, caput, da Lei n. 8.666/1993, podendo a administração municipal fazer aquela exigência somente se, durante a fase de análise dos documentos de habilitação, ficar em dúvida quanto à autenticidade da assinatura.

O Edital, ao exigir a documentação referente ao credenciamento das licitantes, estabelece o seguinte:

#### 8. DO CREDENCIAMENTO

(...)

8.7. O credenciamento far-se-á por meio da apresentação dos seguintes documentos que deverão ser apresentados fora dos envelopes 01 e 02:

8.7.1. Sendo sócio, proprietário, dirigente ou assemblado da empresa licitante, deverá apresentar cópia do respectivo Estatuto ou Contrato Social acompanhado da última alteração, no qual estejam expressos seus poderes para exercer direitos e assumir obrigações em decorrência de tal investidura e um documento de identificação com foto;

8.8.2. Sendo representante legal na forma da lei, deverá apresentar cópia do Estatuto ou Contrato Social acompanhado da última alteração, procuração pública emitida em serviço notarial ou procuração particular (ambas deverão conter os poderes específicos para representar a empresa licitante e estar assinada pelo representante legal da mesma na forma da lei) e um documento de identificação com foto;

Em seguida, o instrumento convocatório disponibiliza um modelo de procuração, para os casos de credenciamento por meio de representante legal (subitem 8.8.3).

Em sede de esclarecimentos prestados a esta Corte de Contas, a Pregoeira justifica que não se exigiu o reconhecimento de firma como condição para o credenciamento, sendo apenas sugerido no subitem 8.8.3 um modelo de procuração. Os documentos necessários seriam somente aqueles descritos no item 8.7 e 8.8.2 (peça nº. 21, SGAP). Vejamos:

Conforme Vossa Excelência pode confirmar no edital há previsão de que para o credenciamento, no caso de representante legal na forma da lei, este deveria apresentar cópia do Estatuto ou Contrato Social acompanhado da última alteração, procuração pública emitida em serviço notarial ou procuração particular e um documento de identificação com foto.

Logo, a ausência de reconhecimento de firma não importaria em inabilitação da empresa, prova disso é que já ocorreu em outras ocasiões este órgão público considerar mera irregularidade, perfeitamente sanável, pois não causou qualquer prejuízo ao interesse público.

A alegação da denunciante não procede, tendo em vista que não houve previsão da exigência de reconhecimento de firma no edital, tão somente a indicação de um modelo de procuração cujo conteúdo faz menção da expressão “reconhecimento de firma” e por se tratar de um modelo é apenas sugestivo, o que não implica em obrigação de utilização pelas licitantes. Não caracteriza um padrão e sim uma amostra/exemplo que poderia ser utilizado como base para construir outro documento similar.

Portanto, conforme narrado pela responsável, caso comparecesse ao certame representante legal da empresa sem a firma reconhecida na procuração particular, a licitante não seria impedida de participar por este motivo, pois essa exigência não está prevista no subitem 8.8.2 do instrumento convocatório.

Nesse caso, seriam necessários somente a apresentação de cópia do Estatuto ou Contrato Social acompanhado da última alteração, procuração pública emitida em serviço notarial ou procuração particular e um documento de identificação com foto. Ficaria a critério da empresa licitante a utilização ou não do modelo de procuração sugerido, com firma reconhecida.

Esse foi o mesmo entendimento adotado pelo Conselheiro Relator, ao analisar liminarmente o pedido de suspensão do certame:

No entanto, devidamente intimada, a Senhora Gisele Moreira dos Santos, Pregoeira do Município de Caeté, apresentou justificativas (peça nº 21 do SGAP) no sentido de que, para o credenciamento de representante legal, poderia ser apresentada cópia do Estatuto ou Contrato Social acompanhado da última alteração, procuração pública emitida em serviço notarial ou procuração particular e um documento de identificação com foto, de tal modo que a ausência de reconhecimento de firma não importaria em inabilitação da empresa.

Nesse sentido, debruçando-me sobre o referido cenário e valendo-me de um juízo perfunctório, uma vez que a previsão de reconhecimento de firma está contemplado no “modelo de credenciamento”, e, diante das justificativas apresentadas, entendo não ter restado evidenciado ofensa à legislação e prejuízo ao certame.

Diante do exposto, considerando que a apresentação de procuração particular com firma reconhecida em cartório é apenas um modelo sugerido aos licitantes, e que a exigência de firma reconhecida não está prevista no no subitem 8.8.2 do instrumento convocatório, que trata dos documentos necessários para o credenciamento, entende esta Unidade Técnica pela improcedência do presente apontamento.

**2.1.4 Objeto no qual foi identificado o apontamento:** Edital de Pregão Presencial nº. 008/2023.

**2.1.5 Conclusão:** Pela improcedência do apontamento.

**2.1.6 Critérios:**

- Lei nº 13.726/2018, artigo 3º, inciso I;
- Lei Federal nº 8666/1993, artigo 32;
- Acórdão Superior Tribunal de Justiça nº 542333, Item Ementa, Colegiado Segunda
- Turma, de 2005;

- Acórdão Tribunal de Contas da União nº 291, Item 9.3, Colegiado Plenário, de 2014;
- Acórdão Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nº 1058790, Item Ementa, Colegiado Primeira Câmara, de 2019

## **2.2 Apontamento:**

Da licitação em lote único

### **2.2.1 Alegações da Denunciante:**

Em suma, a Denunciante alega que a Prefeitura realizou a licitação do objeto em comento em lote único, reunindo em um mesmo item, serviços de software, serviços de assessoria e capacitação à Secretaria Municipal de Educação, sem justificativa plausível.

Afirma que a ausência de parcelamento do objeto restringe a competitividade uma vez que software educacional pode ser fornecido por empresas de um ramo, enquanto a assessoria educacional pode ser prestada por empresas de outro segmento.

### **2.2.2 Documentos e informações apresentados:**

Edital de Pregão Presencial nº. 008/2023 e seus anexos (peça nº. 2, SGAP).

### **2.2.3 Análise do apontamento:**

O Edital de Pregão Presencial nº 008/2023 tem como objeto a contratação de empresa especializada para oferta de plataforma de gestão educacional, com licença de uso de software com atualizações que garantam as alterações legais, corretivas e evolutivas, incluindo serviços de implantação, treinamento, suporte e atendimento técnico de todos os módulos e assistência humana especializada para resolução de todos os temas tratados através da plataforma, para atender às necessidades de gestão da Rede Municipal de Educação de Caeté.

De acordo com o Anexo I – Termo de Referência, o referido sistema é composto de 04 (quatro) módulos, a saber: administrativo, pedagógico, legislação e gestão escolar.

A Pregoeira, intimada para prestar esclarecimentos, informou que não merecem prosperar as alegações da Denunciante uma vez que o objeto da presente licitação consiste na plataforma educacional, um único espaço onde “os gestores terão informações e dados confiáveis para balizar sua atuação e o planejamento pedagógico” (peça nº. 21, SGAP). E prossegue:

Obviamente, dúvidas e questões relacionadas ao acesso e uso da plataforma podem surgir, ou podem surgir a partir da análise dos documentos. Por isso, o objeto prevê uma assistência técnica humana,

exclusivamente para tratar de temas relacionados à plataforma. Conclui-se, portanto, que não se trata de maneira alguma de objetos divisíveis. Tanto é que, em momento algum do edital, se fala em assessoria.

O artigo 23, §1º da Lei nº. 8.666/1993 dispõe que:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

[...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Neste mesmo sentido, dispõe o enunciado da Súmula 247 do TCU:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Este Tribunal de Contas também teve oportunidade de sumular entendimento semelhante:

Súmula 114 - É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações.

Ante o exposto acima, depreende-se que o parcelamento do objeto da licitação em itens com vistas a ampliar a competitividade e o aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado constitui regra geral a ser seguida pelos gestores.

No entanto, o parcelamento da contratação poderá encontrar óbices de ordem operacional, técnica e econômica os quais se relacionam com o risco de dificuldades na execução do objeto ou aumento dos custos para o poder público.

Logo, em tais casos não caberá falar em parcelamento, uma vez que sua finalidade é a redução das despesas administrativas.

Há de se ressaltar, portanto, que o regramento acima não é absoluto, sendo relativizado quando ficar comprovado que o parcelamento trará prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda da economia de escala.

A corroborar o exposto, insta transcrever o entendimento de Marçal Justen Filho, que preleciona:

A adoção do fracionamento depende da presença de requisitos de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável nem, mesmo, recomendável.

O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória.

[...]

Em suma, o impedimento de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento.

Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento de seus custos.

Como se extrai, o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução das despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade). Logo, a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar elevação dos custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares (Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17. ed. rev., atual. e ampl.. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 440)

Nesse sentido, observa-se que existe, dentro das balizas legais, uma margem de discricionariedade para o gestor, que deverá averiguar em cada caso se há possibilidade de parcelar o objeto da licitação em itens ou em lotes utilizando critérios de conveniência e oportunidade, e poderá escolher aquela que melhor atinja o interesse público sem comprometer a execução e economicidade dos serviços.

Nessa toada, a então Conselheira Adriene Andrade exarou seu entendimento nos autos da Denúncia nº. 1031671, explicando que, “em caráter excepcional, o parcelamento poderá ser afastado, se não for técnica nem economicamente viável, devendo, nesse caso, o administrador público demonstrar os motivos pelos quais optou pela contratação em lote único”.

Nessa esteira, destaca-se o entendimento desta Corte de Contas, proferido nos autos da Denúncia nº. 862638, de Relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, a saber:

Sobre a matéria, o § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93 prevê o parcelamento do objeto da licitação como regra geral e, por via de consequência, a formação de lote único como exceção nos certames.

É correto afirmar, portanto, que, via de regra, o parcelamento amplia a competitividade e contribui para a obtenção de menor preço, ao possibilitar também a participação de pequenas e médias empresas nas licitações.

No caso, todavia, a Administração demonstrou a inviabilidade técnica para o parcelamento dos serviços, asseverando que os diferentes sistemas a serem implementados, são indissociáveis.

Diante disso, devem ser acatadas as alegações da defesa no sentido de que a integração dos softwares permite uniformizar os procedimentos e o compartilhamento de informações. Também o argumento de que uma solução única propiciará à Administração maior confiabilidade dos dados, que poderão ser monitorados em tempo real, merece prosperar.

Além disso, entendo ter restado devidamente demonstrado que o parcelamento desse objeto seria desvantajoso para a Administração. Portanto, a formação de lote único para tais serviços encontrasse justificada, tendo-se em vista a inviabilidade técnica e a redução de custos.

Referido posicionamento foi ratificado nos autos da Denúncia 1031316, em sessão da Segunda Câmara, do dia 18/06/2019, assim ementada:

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR PREJUDICADA. MENOR PREÇO GLOBAL. NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO JUSTIFICADO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO. O fracionamento do objeto licitado deve respeitar limites de ordem técnica e econômica, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto.

No mesmo sentido, o entendimento do Conselheiro Relator da presente Denúncia, ao analisar o pleito cautelar efetuado pela Denunciante, foi o seguinte:

Com efeito, na esteira das justificativas apresentadas pela Pregoeira Municipal, o edital licitatório prevê a oferta de plataforma de gestão educacional, com licença de uso de software, e a prestação de serviços de assistência técnica humana, não havendo previsão de prestação de serviços de assessoria, em confronto ao alegado pela Denunciante.

Em análise ao Termo de Referência, verifica-se que o Município pretende adquirir um sistema unificado, para atender a todas as demandas da Secretaria Municipal de Educação, nos aspectos administrativos, técnicos, orçamentários e pedagógicos. Há, portanto, uma interdependência entre o objeto central da licitação – licença de uso de software - e os serviços acessórios, como a consultoria técnico-pedagógica e a capacitação dos usuários, os quais, prestados de maneira separada, poderiam comprometer a execução dos serviços.

Diante do exposto, esta Unidade Técnica entende que não existem irregularidades no Edital do Pregão em análise, sendo que a escolha em licitar o objeto em lote único não apresenta ilegalidade, uma vez que a contratação se refere ao software de gestão escolar, dotados de

módulos integrados, acompanhados de assistência técnica, implantação, treinamento e suporte da empresa que prestará o serviço.

Em face dos documentos carreados aos autos, verifica-se que a opção do gestor é a que melhor atende ao interesse público e alcança a vantajosidade para a Administração Pública, sem ofensas aos princípios da competitividade ou da economicidade.

Assim, aliado aos precedentes deste Tribunal de Contas, sobretudo ao entendimento já exarado nesses autos, em sede liminar, esta Unidade Técnica entende pela improcedência do apontamento em voga.

**2.2.4 Objeto no qual foi identificado o apontamento:** Edital de Pregão Presencial nº. 008/2023.

**2.2.5 Conclusão:** Pela improcedência.

**2.2.6 Critérios:**

- Acórdão Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nº 862638, Item 1, Colegiado Segunda Câmara, de 2013;
- Acórdão Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nº 1031316, Colegiado Segunda Câmara, de 2019;
- Acórdão Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nº 1031671, Segunda Câmara, de 2019;
- Doutrina Autor: Marçal Justen Filho, Título: Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Editora: Revista dos Tribunais, Edição: 17ª, de 2017, Folha Início: 440 - 440;
- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 23, Parágrafo 1º;
- Súmula Tribunal de Contas da União nº 247, de 2004;
- Súmula Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nº 114, de 2010.

**2.3 Apontamento:**

Das especificações excessivas

**2.3.1 Alegações da Denunciante:**

De acordo com a Denunciante, o Termo de Referência, Anexo I do Edital, traz exigências excessivas, havendo a possibilidade de direcionar o certame a uma empresa, por trazer detalhamentos exclusivos de uma solução tecnológica específica.

### 2.3.2 Documentos e informações apresentados:

Edital Pregão Presencial nº. 008/2023 e seus anexos (peça nº. 2, SGAP).

### 2.3.3 Análise do apontamento:

É cediço que a definição do objeto do certame de forma clara, concisa e objetiva, se encontra situada no campo de discricionariedade administrativa. Compete à própria Administração Pública, portanto, especificar o objeto de acordo com as necessidades diagnosticadas pelo setor requisitante, definindo-se, em seguida, a melhor forma de suprimento de tais carências por meio das futuras contratações.

Nesse sentido, dispõe a Lei nº. 10.520/2002, em seu artigo 3º, *in verbis*:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e **definirá o objeto do certame**, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; (G.N.)

[...]

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

O mérito da decisão administrativa, no entanto, não deve exorbitar a margem de liberdade consignada em lei. Além de respeitar os limites legais, as aquisições devem sempre guardar uma relação de proporcionalidade com a prestação do serviço público, sendo adequadas e necessárias aos fins a que se destinam.

Nesse sentido, leciona Joel de Menezes Niebuhr:

**A atividade de definição do objeto da licitação pública é eminentemente discricionária. Compete ao agente administrativo avaliar o que o interesse público demanda obter mediante contrato para desenvolver satisfatoriamente as atividades administrativas.** Daí, em primeiro lugar, o objeto do contrato de ser definido com vistas aos recursos orçamentários previstos para o respectivo órgão, pois se deve adequar os dispêndios decorrentes de contrato administrativo com a entrada das importâncias necessárias para realizar os respectivos pagamentos aos contratados. Ademais, o órgão provavelmente possui várias demandas à espera de contrato administrativo, só que nem todas podem ser contempladas, o que compele priorizar umas em detrimento de outras, ou, até mesmo, contratar objetos não tão complexos e caros, visando a economizar valores a atender a número maior de demandas.

**Pois bem, importa que a definição do objeto da licitação e todas as suas especificidades são atividades entregues à discricionariedade dos agentes administrativos, que devem sentir o quadro social, político e econômico, bem como priorizar as demandas a serem atendidas pela Administração Pública.**

**Não obstante tais considerações, toda competência discricionária é limitada. [...].**

[...]

Isso significa que o agente administrativo, no uso de sua competência discricionária, não pode escolher o objeto que pessoalmente lhe convenha, salientando características que não sejam relevantes para a consecução do interesse público, mas que sirvam a restringir o acesso à licitação, direcionando-a a pessoas predeterminadas.

Os agentes administrativos devem especificar o objeto da licitação em detalhe, a fim de distinguir durante a licitação aqueles de boa qualidade dos de má qualidade. No entanto, os agentes administrativos não podem particularizar características irrelevantes e impertinentes do objeto licitado para a satisfação do interesse público. **Os agentes administrativos, seguindo essa linha, podem exigir no edital todas as especificações que encontrem justificativa em interesse público.** (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 5ª. Ed. Belo Horizonte, Fórum, 2022, p. 463/464). (G.N.)

No caso dos autos, observa-se que a Denunciante exemplifica o excesso de especificações do Edital mencionando o módulo “Legislação”, o que exige toda a legislação educacional existente no país, **“atualizados no mesmo dia da publicação de novas atos legais, organizados por temas, com acesso liberado para profissionais autorizados pelos municípios, com interpretação discutida por profissionais especializados, em textos, áudio e vídeo.”**.

Em análise ao Termo de Referência, verifica-se que não há indicação de marca ou qualquer outro elemento que aponte para um suposto direcionamento do certame. Há apenas a descrição minuciosa dos módulos do software que será fornecido.

As exigências feitas nos módulos delimitando o objeto guardam compatibilidade com o escopo da contratação e se restringem ao juízo de oportunidade e conveniência da administração.

Os requisitos de repositórios de informações com legislação educacional comentada, de cursos relacionados a planejamento pedagógico, de sugestão de atividades pedagógicas, dentre outros serviços previstos no módulo pedagógico, foram feitos com vistas a atender às necessidades do Município de Caeté no setor educacional.

Em detrimento da legislação seca disponível nos sítios eletrônicos como suscitado pela Denunciante, a Administração Pública optou pela contratação dos serviços descritos no módulo “Legislação”, o que se mostra razoável, pois a aquisição do módulo inclui a legislação educacional compilada e interpretada, além de análises de editais de programas educacionais e atendimento humano destinado à compreensão do processo de análise, interpretação, elaboração de planos de trabalho e prestação de contas, com técnicos especializados.

Pode-se concluir, portanto, que a definição dos módulos não compete à Denunciante e nem mesmo a este Tribunal, mas sim ao próprio setor requisitante, pois é ele quem detém

conhecimento acerca da realidade vivenciada pelo órgão, de suas necessidades e da melhor forma de supri-las mediante novas aquisições.

O Conselheiro Relator da presente Denúncia, ao proferir seu entendimento em sede de decisão monocrática, igualmente não vislumbrou detalhamento excessivo do objeto capaz de direcionar o certame, senão vejamos:

Ademais, em relação a exigência de especificação e detalhamento específico do objeto, a Denunciante aponta detalhamento específico no item de legislação previsto na especificação do objeto do Termo de Referência, que assim dispõe (peça nº 2 do SGAP):

### **3. Legislação**

Repositório de informações, com toda a legislação educacional existente no país (leis, decretos, portarias, resoluções, pareceres), atualizados no mesmo dia da publicação de novos atos legais, organizados por temas, com acesso liberado para profissionais autorizados pelos municípios, com interpretação discutida por profissionais especializados, em textos, áudio e vídeo.

Após exame do Termo de Referência do Pregão Presencial nº 008/2023, não constatei, neste momento, em sede de juízo perfunctório, detalhamento excessivo capaz de fornecer indícios de que as especificações são atribuídas a uma única solução tecnológica.

Nessa esteira, debruçando-me sobre o referido cenário e valendo-me de um juízo não exaustivo para apreciar a medida cautelar requerida, não resta evidenciado ofensa à competitividade do certame por parte da Administração Pública.

Isso posto, esta Unidade Técnica não vislumbra restrição à competitividade do certame, uma vez que, a princípio, a Administração Pública não indicou marcas ou características que poderiam ser atribuídas a apenas um fornecedor, exigindo-se apenas especificações mínimas dos produtos que serão adquiridos para a rede de ensino pública municipal.

Por todo exposto, considera-se improcedente o presente apontamento.

**2.3.4 Objeto no qual foi identificado o apontamento:** Edital de Pregão Presencial nº. 008/2023.

**2.3.5 Conclusão:** Pela improcedência.

### **2.3.6 Critérios:**

- Lei Federal nº 10.520, de 2002, artigo 3º;
- Joel de Menezes Niebuhr. Licitação pública e contrato administrativo. 5ª. Ed. Belo Horizonte, Fórum, 2022, p. 463/464.

## **3. CONCLUSÃO**

Após a análise, esta Unidade Técnica se manifesta pela improcedência da Denúncia no que se refere aos seguintes apontamentos:

- Da exigência de firma reconhecida na procuração pública;
- Da licitação em lote único;
- Das especificações excessivas.

#### **4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- O arquivamento da denúncia por não ter sido apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (inciso I do art. 275 do Regimento Interno do TCEMG).

Belo Horizonte, 05 de junho de 2023.

Natália Tarabal Oliveira  
Analista de Controle Externo  
TC 3359-3