



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Processo nº: 1.141.352

Natureza: Denúncia

Denunciante: Glória Maria Brum de Rezende

Denunciado: Prefeitura de São Tiago/MG

Ano ref.: 2023

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, com pedido de suspensão liminar, formulada pela Sra. Glória Maria Brum de Rezende, em face de possíveis irregularidades no Processo Licitatório nº 005/2023 – Dispensa nº 003/2023, promovido pela Prefeitura Municipal de São Tiago, objetivando a “*contratação de empresa para fornecimento de software de gestão da escrituração escolar para a rede municipal de ensino, incluindo treinamento, concessão de licença de uso, testes e serviços de manutenção, atendimento e suporte técnico online e presencial*” (peças 01/02 e 07).

O Relatório de Triagem nº 071/2023, no item 5 – Proposta de Encaminhamento, determinou que a denunciante complete ou emende a denúncia uma vez que não consta a cópia do documento de formalização de demanda, bem como a cópia da Minuta Contratual, referente Dispensa de Licitação, com Termo de Referência de 16/01/2023 (peça 03).

No despacho (peça 04), o Conselheiro-Presidente determinou a intimação da denunciante para apresentação dos documentos acima mencionados, estabelecido pelo § 1º do art. 302 do Regimento Interno.

Devidamente intimada (peças 05/06), a denunciante encaminhou a este Tribunal a documentação juntada na peça 07, dessa forma, o Conselheiro-Presidente determinou a autuação e distribuição, nos termos regimentais (peça 08).

O relator, despacho na peça 10, se manifestou a respeito do pedido de suspensão liminar da denunciante, conforme segue:

(...)

Esclareço que compete ao Tribunal de Contas, no exercício da fiscalização dos procedimentos licitatórios, a prerrogativa de suspendê-los, mediante decisão fundamentada, em qualquer fase, até a data da assinatura do respectivo contrato ou da entrega do bem ou do serviço, se houver fundado receio de grave lesão ao erário, fraude ou risco de ineficácia da decisão de mérito, nos termos do disposto no artigo 267 da Resolução nº 12/2008, RITCEMG.

In casu, se trata de dispensa de licitação em razão do valor, nos termos do art. 75, II da Lei n.14.133/2021.

Em análise da documentação juntada à peça n. 07 do SGAP, constato a) a ratificação da dispensa em 02/02/2023, aprovando a melhor proposta e autorizando a contratação da

empresa H5 Soluções e Consultoria em Tecnologia Ltda e b) o contrato nº21/2023, com data de 03/02/2023.

Portanto, **configura-se prejudicado o pedido de suspensão liminar do certame.**

Impende, todavia, ressaltar que o feito terá normal prosseguimento, nos termos regimentais.

Em seguida, determinou a intimação da denunciante, Sra. Glória Maria Brum de Rezende, e dos denunciados, Sr. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago, e Sra. Clara Hinys de Assis Paula, Diretora do Departamento de Educação Infantil, para ciência do teor desta decisão.

Além disso, determinou ainda a intimação dos denunciados para que encaminhem a este Tribunal *“a documentação completa referente ao Processo Licitatório n. 005/2023 – Dispensa n. 003/2023, apresentando inclusive a publicação do contrato, podendo, caso queiram, apresentar justificativas em face dos apontamentos da denunciante, cuja petição deverá ser-lhes franqueada (peças nº 02 do SGAP), sem prejuízo de eventual abertura do contraditório no momento oportuno.”*

Após serem devidamente intimados (peças 11/16), os denunciados enviaram a documentação juntada nas peças 17/18, assim, os autos retornam ao relator que determinou o envio dos autos à Unidade Técnica *“para análise da Denúncia, da manifestação preliminar e dos documentos apresentados pelos denunciados, bem como para que realize eventuais apontamentos complementares”*, e, logo após, sejam enviados ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para manifestação preliminar, conforme os termos regimentais, conforme despacho na peça 20.

II – ANÁLISE TÉCNICA

Na peça 02 - arquivo *“Denúncia TCE-MG - Município de São Tiago-MG e Capitão Andrade-MG”* a denunciante apontou, em síntese, as irregularidades e ilegalidades que comprometeram o certame referente à Dispensa nº 003/2023 – Processo nº 005/2023 do município de São Tiago, conforme detalhado a seguir:

1. Da ausência de motivação do ato administrativo

Alegou a denunciante que paira a dúvida sobre a justificativa, a motivação, para realizar um processo de dispensa de fornecimento de software de gestão e escrituração escolar no início do ano.

Com fundamento no art. 50, da Lei nº 9.784/99, que dispõe sobre os processos administrativos, afirmou que a decisão por dispensa de licitação foi tomada sem qualquer motivação, deixando de relatar os fatos e motivos legais que fundamentassem sua decisão.

Afirmou ainda que o princípio da motivação do ato administrativo exige do Administrador Público especial cautela na instrução do processo, sob pena de nulidade, conforme assevera Maria Sylvia Zanella di Pietro.

Assim, entendeu que o ato administrativo denunciado, não foi devidamente motivado, em clara inobservância à Lei, e trata-se de irregularidade que deve ser imediatamente revisto sob pena de nulidade, de acordo com alguns precedentes citados que tratam do tema.

O Sr. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago, e a Sra. Clara Hinys de Assis Paula, Diretora do Departamento de Educação Infantil apresentaram as seguintes justificativas quanto a este apontamento da denúncia (peça 18 - arquivo “RESPOSTA A DENUNCIA 1.141.352”):

(1) ausência de motivação do ato administrativo;

Ao compulsar a íntegra do Processo de Dispensa de Licitação elaborado pelo município de São Tiago / MG, verifica-se presente no item 2 de seu ETP - Estudo Técnico Preliminar, a justificativa motivadora da contratação supramencionada, senão vejamos:

2. Descrição da necessidade:

Tal solicitação se justifica tendo em vista que a contratação do sistema permite que a vida escolar do aluno e os trabalhos das secretarias das instituições de ensino estejam permanentemente em dia, organizados e eficientes, melhorando o fluxo de trabalho e economizando tempo em todas as tarefas da secretaria. Ademais a necessidade do software leva-se em consideração a comunicação em tempo real com os pais e responsáveis, fator este, preponderante para o sucesso

2

Os responsáveis encaminharam cópia do Processo Licitatório nº 005/2023 – Dispensa nº 003/2023 que se encontra na peça 18 - arquivo “PROCESSO 005-2023”.

Análise

Inicialmente, cabe informar que, de acordo com o processo licitatório, depreende-se que a Comissão de Contratação, nomeada pela Portaria nº 11, de 06/01/2023, optou pela escolha da dispensa de licitação em razão do valor, uma vez que o valor total a ser dispendido pela administração, a saber, R\$25.215,85, se enquadra na hipótese do inciso II do art. 75, da Lei 14.133/2021.

Cabe informar ainda que o Decreto nº 11.317, publicado no Diário Oficial da União na quinta-feira, 29, atualizou os valores estabelecidos na Lei nº 14.133/2021. A partir de 1º de janeiro de 2023 as contratações diretas em razão do valor (art. 75, incisos. I e II da Lei 14.133/2021) passam a ter os seguintes valores, respectivamente, R\$ 114.416,65 e R\$ 57.208,33.

O art. 5º da Lei 14.133/2021 elenca os princípios da licitação, dentre eles, o princípio da motivação:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Em razão do princípio da motivação a Administração Pública deve apresentar os pressupostos de fato e de direito para a prática de um determinado ato.

A motivação/justificativa para a contratação pública deve ser apresentada no Estudo Técnico Preliminar – ETP conforme dispõe o inciso XX do art. 6º da Lei 14/133/2021 que define o ETP como o “*documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.*”

Conforme estabelece o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 “*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”, sendo que o inciso I estabelece “a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;”.

Já o § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o “*estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação*” contendo, dentre outros elementos, justificativa/motivação para a necessidade da contratação:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
(...)

No caso em exame, verifica-se que as justificativas/esclarecimentos apresentados pelos responsáveis se refere apenas a um trecho das justificativas contidas no Estudo Técnico Preliminar nº 02/2023, conforme realce em amarelo, que segue abaixo de forma completa (peça 18 - arquivo “*PROCESSO 005-2023*”):

(...)

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR 002/2023

1. Informações Básicas:

Número do Processo: 005/2023

2. Descrição da necessidade:

Tal solicitação se justifica tendo em vista que a contratação do sistema permite a vida escolar do aluno e os trabalhos das secretarias das instituições de ensino estejam permanentemente em dia, organizados e eficientes, melhorando o fluxo de trabalho e economizando tempo em todas as tarefas da secretaria. Ademais a necessidade do software leva-se em consideração a comunicação em tempo real com os pais e responsáveis, fator este preponderante para o sucesso escolar dos alunos e atendendo as demandas do setor educacional no que tange à legislação vigente.

A utilização de métodos informatizados para execução de tarefas cotidianas proporciona uma maior rapidez para o cumprimento das atividades e facilitam a gestão das informações. As informações também se tornam compartilhadas, pois podem ser acessadas por todos os usuários cadastrados no sistema, respeitando o perfil de acesso de cada usuário.

Baseando-se nas considerações acima, é de extrema importância para a Secretaria Municipal de Educação a contratação de empresa para a prestação dos serviços acima citados, lembrando que o sistema demandado é de baixa complexidade, onde qualquer empresa do ramo de tecnologia pode elaborar seu desenvolvimento/arquitetura, mediante a proposta estabelecida nos requisitos da contratação.

(...)

Após leitura das justificativas/motivação verifica-se que a necessidade da contratação do sistema se aplica a qualquer unidade administrativa que, dentre várias funções, organiza as tarefas, melhora o fluxo de trabalho e economiza tempo em tarefas uma vez que a

utilização de métodos informatizados para execução de tarefas cotidianas proporciona uma maior rapidez para o cumprimento das atividades e facilitam a gestão das informações de qualquer secretaria escolar.

Não se menciona nada a respeito sobre as demandas das necessidades da gestão da escrituração escolar e do setor educacional, nem porque isso poderia ser relevante para o serviço público bem como a respeito da legislação vigente que fundamenta quais as demandas a serem atendidas pelo setor educacional.

Vale observar que não se considera razoável apontar como *“necessidade do software leva-se em consideração a comunicação em tempo real com os pais e responsáveis, fator este preponderante para o sucesso escolar”* tendo em vista que o sucesso escolar não pode ser baseado somente nesse fator.

Dessa forma, entende-se que assiste razão à denunciante ao afirmar que a *“dispensa de licitação foi tomada sem qualquer motivação, deixando de relatar os fatos e motivos legais que fundamentassem sua decisão”*, sem que houvesse a descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público, conforme dispõe a legislação vigente.

2. Contratação por um período pré-determinado de 11 meses

Na peça 02 - arquivo *“Denuncia TCE-MG - Município de São Tiago-MG e Capitão Andrade-MG”* a alegou a denunciante que como a escrituração escolar é o registro sistemático dos fatos e dados relativos à vida escolar do aluno e da unidade escolar, com a finalidade de assegurar, em qualquer época, a certificação do funcionamento da unidade escolar e da regularidade e autenticidade da vida escolar do aluno, não se pode almejar a contratação na modalidade de dispensa, por um período mínimo, já pré-determinado (11 meses), pois se trata de serviço contínuo e essencial à gestão escolar.

Análise

Quanto ao apontamento de que não se pode almejar a contratação na modalidade de dispensa, por um período mínimo, já pré-determinado (11 meses), pois se trata de serviço contínuo e essencial à gestão escolar, verifica-se o Estudo Técnico Preliminar – ETP do Processo Licitatório nº 005/2023 – Dispensa nº 003/2023 bem como o Termo de Referência assim dispõem quanto ao período da contratação e o valor estimada da contratação (peça 18 - arquivo *“PROCESSO 005-2023”*):

7. Estimativa das Quantidades a serem adquiridas

A contratação compreende os seguintes itens:

ITEM	ESPECIFICAÇÃO DO SERVIÇO	UNID. DE MEDIDA	QUANT.
1	Fornecimento de sistema de gestão da escrituração escolar, incluindo treinamento, concessão de licença de uso, testes e serviços de manutenção, atendimento e suporte técnico online e presencial.	Ud	11 meses

8. Estimativa do Valor da Contratação

A despesa total estimada da contratação é de RS25.215,85 (vinte e cinco mil, duzentos e trinta e cinco reais e oitenta e cinco centavos), conforme planilha orçamentária indicada no título 5.

(...)

TERMO DE REFERÊNCIA

(...)

(...)

2. DA ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO

(...)

(...)

2.2 – Valor de referência do objeto:

Item	Descritivo	Quant. de serv.	Valor estimado mensal	Valor total estimado
1	Fornecimento de sistema de gestão da escrituração escolar, incluindo treinamento, concessão de licença de uso, testes e serviços de manutenção, atendimento e suporte técnico online e presencial.	11	RS2.292,35	RS25.215,85

(...)

Informa-se que a **MINUTA DO CONTRATO N°**, na Cláusula Primeira que trata do objeto, bem como o **MODELO DA PROPOSTA COMERCIAL** (peça 18 - arquivo “**PROCESSO 005-2023**”) dispõem que a quantidade será de 11 meses.

Vale ressaltar que o art. 6º, inciso XV da Lei 14.133, considera como “*serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades*”

permanentes ou prolongadas” sendo que, conforme especificação do serviço a ser contratado, trata-se de serviço contínuo.

No que tange ao período da contratação importante citar trecho do artigo Duração e prorrogação dos contratos administrativos, elaborado por José Anacleto Abduch Santos:

(...)

5. Duração dos contratos de prestação de serviços contínuos e de fornecimentos contínuos, de locação de equipamentos e utilização de programas de informática.

(...)

Pela novel dicção legal, contratos de prestação de serviços contínuos e de fornecimentos contínuos são “serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas” (art. 6º, XV). A norma passa a admitir a existência de uma necessidade administrativa de receber, de modo contínuo, por prazo superior a 12 meses, o fornecimento de certos e determinados bens (obrigação de dar).

(...)

No caso em exame, além dos documentos anteriormente citados, verifica-se que a **MINUTA DO CONTRATO N°** assim dispõe quanto ao prazo da contratação (peça 18 - arquivo “*PROCESSO 005-2023*”):

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DO PRAZO

14.1 – O prazo do contrato será até 31/12/2023, contado a partir de sua assinatura.

Verifica-se ainda que Contrato n° 021/2023, firmado entre o município de São Tiago e a empresa H5 Soluções e Consultoria em Tecnologia Ltda. foi assinado em 03/02/2023 (peça 18 - arquivo “*PROCESSO 005-2023*”):



Ou seja, o referido Contrato terá um prazo de duração de 11 meses, tendo em vista que se iniciou em 03/02/2023 (data da assinatura) com prazo de duração até 31/12/2023, conforme Cláusula Décima Quarta o Contrato, assim, entende-se que assiste razão à denunciante

ao afirmar que não se pode almejar a contratação na modalidade de dispensa, por um período mínimo, já pré-determinado (11 meses) uma vez que a norma passa a admitir a existência de uma necessidade administrativa de receber, de modo contínuo, por prazo superior a 12 meses.

3. Vedação à participação de consórcios

Em inicial, o denunciante apresenta irrisignação quanto ao item 4.1.6 do edital, que veda a participação de empresas reunidas em consórcios.

Segundo sua narrativa, a restrição em voga deve vir acompanhada de justificativa plausível.

Análise

Da análise dos autos eletrônicos, percebe-se que a redação do edital consta a seguinte vedação à participação:

4.1. Não poderão concorrer neste Pregão:

4.1.6. Consórcios de empresas, qualquer que seja sua forma de constituição.

O denunciante argumentou que referida escolha deveria ser devidamente motivada e que sua ausência levaria a ilegalidade desta cláusula.

Todavia, não é esse o entendimento que se infere da Lei de Licitações.

Em seu artigo 33, a Lei 8.666/93 é clara ao dispor que a participação de empresas em consórcios é excepcional, senão vejamos.

Art. 33. **Quando permitida** na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas [...] (sem grifo no original).

Nota-se, portanto, que é necessária a motivação na hipótese de permissão de participação de consórcios e não em caso de restrição.

Nesse sentido foi a decisão do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, nos autos da Denúncia 980397, julgada em 26/02/2019, em sessão da Primeira Câmara. Veja-se:

No Relatório Técnico de Engenharia, apontou-se como suposta impropriedade a falta de justificativa, no edital, para a vedação de participação de empresas em consórcio, fls. 194/195.

Tenho que a autorização em tela é excepcional. Do texto da Lei nº 8.666/93, extrai-se ilação oposta ao apontamento da equipe de inspeção [...] O emprego, pelo legislador, da locução “quando permitida” evidencia que se trata de permissão excepcional e específica, a depender do juízo de oportunidade e conveniência da Administração.

É dizer: se a participação de consórcios é excepcional, algum sentido faria em exigir justificativas para sua permissão, mas jamais quanto à sua restrição.

Não bastasse a inequívoca letra da lei, decorre do próprio senso comum que a formação de consórcios de empresas só tem sentido para a possível execução de objetos extraordinários, vultosos, altamente complexos ou inauditos. Exatamente nesse sentido leciona o administrativista Marçal Justen Filho:

É usual que a Administração Pública apenas autorize a participação de empresas em consórcio quando as dimensões e a complexidade do objeto ou as circunstâncias concretas exijam a associação entre os particulares. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed., p. 476).

[...]

Assim, não havendo sido indicada infração a norma legal ou regulamentar, afasto o apontamento de impropriedade.

Conclui-se, portanto, que a Lei 8.666/93 autoriza de maneira extraordinária a participação de consórcios nas licitações pátrias. Assim, não há que se falar em indispensável justificativa quando de sua restrição, mas sim quando da sua previsão em edital.

Logo, esta Unidade Técnica sugere a improcedência do apontamento ora analisado

4. Do subjetivismo do edital - Da ausência de especificação técnica e requisitos referente ao software a ser contratado

Na peça 02 - arquivo “*Denuncia TCE-MG - Município de São Tiago-MG e Capitão Andrade-MG*” a denunciante ressaltou que o Termo de Referência da Dispensa nº 003/2023 – Processo nº 005/2023 do município de São Tiago – MG está impregnado de subjetivismos, que por si só, maculam todos os certames ferindo o princípio da competitividade.

Apontou que, de acordo com determinação legal, o objeto deveria estar descrito de forma clara, precisa e suficiente, em consonância com o disposto no inc. II do art. 3º da Lei nº 10.520/02 e art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Afirmou que o Termo de Referência deve conter todos os elementos necessários e suficientes à verificação da compatibilidade das despesas com as disponibilidades orçamentárias, aos julgamentos e classificações das propostas, à definição da estratégia de suprimento, à definição dos métodos de fornecimento ou de execução do serviço e à definição do prazo de execução do contrato.

Entendeu que tais omissões e subjetividade, por não apresentar descrições técnicas detalhadas, deixa o edital com patentes vícios, o que implica em clara restrição de competição e ou direcionamento dos certames, conforme itens 2 e 5.4 do Termo de Referência.

Após citar os referidos itens, alegou que o referido Termo de Referência sequer informa quais as especificações técnicas mínimas dos softwares, o que fere os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e do julgamento objetivo das propostas, uma vez que qualquer licitante poderá ser desclassificado, pois sequer sabe o que será avaliado, quais os critérios, itens, requisitos, funcionalidades, recursos, etc. que os softwares deverão atender.

Alegou ainda que a Administração Pública tem a discricionariedade de escolher software de gestão nos limites permitidos em Lei, optando por solução mais adequada, que atenda às suas necessidades, sem que esteja configurada a restrição e o direcionamento do certame, quando diversas empresas comercializem solução que atenda às especificações e parâmetros mínimos que deveriam estar estabelecidos nos editais.

Apontou que os parâmetros e exigências que os softwares precisam atender, deveriam estar totalmente detalhados no Termo de Referência ou mesmo no Edital, contendo a especificação dos sistemas, os quantitativos, as especificações das funcionalidades dos sistemas, a forma de execução dos serviços, o regime de execução, prazo para implantação, planos de treinamento e capacitação, além do suporte técnico e recursos operacionais (hardware servidor/cliente) que, no caso, não ocorreu.

Informou que sobre a questão, este Tribunal de Contas já teve a oportunidade de se manifestar, quando da apreciação da Denúncia nº 886.286, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvécio.

Apontou que o Termo de Referência, deve informar TODAS as especificações técnicas e requisitos mínimos de TODAS as funcionalidades, ferramentas e recursos que deverão constar dos respectivos Softwares, bem como as condições e requisitos para Licenciamento, Manutenção, Alteração, Atualização, Suporte e Hospedagem do respectivo Software, se for o caso.

Além disso, quaisquer empresas do ramo que pretende participar dos presentes certames só poderão fazer se souber por completo as especificações técnicas e descrição minuciosa e detalhada da solução técnica a ser adquirida, ou seja, os respectivos Softwares.

E da mesma forma, o Termo de Referência também devem informar todos os prazos e os cronogramas de execuções de cada uma das etapas de licenciamento, implantação, treinamento e funcionamento dos respectivos Softwares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Questionou o critério de avaliação, pontuação e classificação da proposta apresentada pelos licitantes, referentes aos respectivos softwares que a administração pretende contratar.

O Sr. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago, e a Sra. Clara Hinys de Assis Paula, Diretora do Departamento de Educação Infantil apresentaram as seguintes justificativas quanto a este apontamento da denúncia (peça 18 - arquivo “RESPOSTA A DENUNCIA 1.141.352”):

(...)

Também não procede a alegação da denunciante acerca de ausência de especificações, uma vez que toda a especificação técnica e requisitos referentes ao software a ser contratado estão inseridos no item 2 do Termo de Referência (parte integrante do processo de contratação) conforme se verifica abaixo:

2. DA ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO (art. 6º, XXIII, “a” da LEI 14.133/2021 - NOVA LEI DE LICITAÇÕES)

2.1 - Fornecimento da cessão de uso pelo prazo de 11 (onze) meses de software de Gestão de escrituração escolar, implantação, capacitação, suporte e manutenção para a Secretaria Municipal de Educação, conforme especificações abaixo:

- I – Cessão de uso pelo prazo de 11 (onze) meses de software de Gestão da escrituração escolar, definido pela gestão de registros diários pelos docentes, registros de notas/conceitos, gestão de emissão de declarações, gestão de elaboração de relatórios para informação aos sistemas de controle do Ministério da Educação, notadamente o EDUCACENSO;*
- II – Gestão de ativos e transporte escolar, com possibilidade de emissão de relatórios;*
- III – Gestão da comunicação entre a Rede Pública Municipal de Educação e a Comunidade escolar, notadamente Pais e/ou responsáveis pelos alunos, conselhos, sociedade civil organizada e outros órgãos de controle;*
- IV – Disponibilização de acesso, implantação, capacitação e assistência técnica para execução do software, ferramenta a ser utilizada para viabilizar os serviços acima descritos.*
- V – Módulos de ensino de intervenção pedagógica.*

Já os itens 5.4 e 5.5 do Termo de Referência também descreve as Funções Mínimas que a empresa contratada deverá obrigatoriamente executar através do software de Gestão de escrituração, implantação, capacitação, suporte e manutenção contratado para a Secretaria Municipal de Educação do município de São Tiago/MG.
(...)

Análise

O Termo de Referência da Dispensa nº 003/2023 - Processo Licitatório nº 005/2023 assim dispõe quanto ao objeto e suas especificações (peça 18 - arquivo “PROCESSO 005-2023):

(...)

TERMO DE REFERÊNCIA

1. DO OBJETO (art. 6º, XXIII, “a” da LEI 14.133/2021 - NOVA LEI DE LICITAÇÕES)

1.1 – A presente Dispensa tem como objeto a contratação de empresa especializada para fornecimento de software de gestão da escrituração escolar para a rede municipal de ensino, incluindo treinamento, concessão de licença de uso, testes e serviços de manutenção, atendimento e suporte técnico online e presencial.

2. DA ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO (art. 6º, XXIII, “a” da LEI 14.133/2021 - NOVA LEI DE LICITAÇÕES)

2.1 - Fornecimento da cessão de uso pelo prazo de 11 (onze) meses de software de Gestão de escrituração escolar, implantação, capacitação, suporte e manutenção para a Secretaria Municipal de Educação, conforme especificações abaixo:

I – Cessão de uso pelo prazo de 11 (onze) meses de software de Gestão da escrituração escolar, definido pela gestão de registros diários pelos docentes, registros de

notas/conceitos, gestão de emissão de declarações, gestão de elaboração de relatórios para informação aos sistemas de controle do Ministério da Educação, notadamente o EDUCACENSO;

II – Gestão de ativos e transporte escolar, com possibilidade de emissão de relatórios;

III – Gestão da comunicação entre a Rede Pública Municipal de Educação e a Comunidade escolar, notadamente Pais e/ou responsáveis pelos alunos, conselhos, sociedade civil organizada e outros órgãos de controle;

IV – Disponibilização de acesso, implantação, capacitação e assistência técnica para execução do software, ferramenta a ser utilizada para viabilizar os serviços acima descritos.

V – Módulos de ensino de intervenção pedagógica.

(...)

(...)

3. FUNDAMENTOS (art. 6º, XXIII, “b” da LEI 14.133/2021 - NOVA LEI DE LICITAÇÕES)

3.1 - A Fundamentação da Contratação e de seus quantitativos encontra-se pormenorizada em Tópico específico do Estudo Técnico Preliminar, apêndice deste Termo de Referência.

4. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO (art. 6º, XXIII, “c” da LEI 14.133/2021 - NOVA LEI DE LICITAÇÕES)

4.1 - A descrição da solução como um todo, encontra-se pormenorizada em tópico específico do Estudo Técnico Preliminar, apêndice deste Termo de Referência.

5. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO (art. 6º, XXIII, alínea “d” da LEI 14.133/2021 - NOVA LEI DE LICITAÇÕES)

5.1 - A contratação deverá observar os seguintes requisitos:

5.2 - Não será admitida a subcontratação do objeto contratual.

5.3 - Não haverá exigência da garantia da contratação dos arts. 96 e seguintes da Lei nº 14.133/21, pelas razões do valor a ser contratado ser irrisório.

5.4 – A empresa contratada deverá obrigatoriamente executar as funções mínimas descritas abaixo:

(...)

O Estudo Técnico Preliminar nº 02/2023 - item **4.2** e o Termo de Referência - item **5.4** da Dispensa nº 003/2023 - Processo Licitatório nº 005/2023 assim dispõem quanto às funções mínimas que a empresa contratada deverá obrigatoriamente executar (peça 18 - arquivo “PROCESSO 005-2023):

(...)

Implantação:

A implantação iniciará imediatamente após a assinatura do contrato, condicionada à liberação do Educacenso para fim de importação de dados.

Capacitação e treinamento:

Da equipe técnica da secretaria: Início em até 05 (cinco dias) após a importação de dados do Educacenso e configuração do calendário escolar, matriz curricular e enturmação.

Da equipe pedagógica e corpo docente: Imediatamente após a capacitação da equipe técnica da secretaria de educação.

Locação e licença de uso do software de gestão da escrituração escolar: Imediatamente após a assinatura do contrato.

Consultoria técnico-pedagógica: Imediatamente após a assinatura do contrato.

Assistência técnica e suporte: Imediatamente após a assinatura do contrato.

Infraestrutura:

Trabalhar em ambiente multiusuário permitindo a realização de tarefas concorrentes;

Funcionar em 100% Web, através dos browsers Chrome, Firefox e Internet Explorer;

Permitir acesso informações da Rede Municipal de Ensino em tempo real, independentemente do número de usuários ou conexões;
Acesso em ambiente seguro, sobre o protocolo HTTPS (HyperTextTransferProtocolSecure);
Definir nível de acesso dos operadores e grupos de operadores às funcionalidades do sistema;
Efetuar atualização on-line dos dados de entrada, permitindo acesso às informações imediatamente após o término da transação;
Possuir base única para unificação e centralização dos dados da Rede Municipal de Ensino, atendo a Secretaria Municipal de Educação como polo de dados centralizador de todas as unidades de ensino da Rede Municipal;
Possuir módulo único não necessitando de exportações ou importações de dados de outros sistemas paralelos para obtenção ou geração das informações necessárias à Secretaria ou Unidades de Ensino, tais como relatórios, declarações, documentos, gráficos e consultas;
Efetuar crítica e consistência de dados quando da confirmação da inserção, alteração ou exclusão de dados;
Permitir inclusão, no cabeçalho dos relatórios, do logotipo da Unidade Escolar, Secretaria Municipal de Educação, Denominação da Unidade, Denominação da Listagem ou Relatório, Data da emissão;
Permitir, no mínimo, as alternativas para consulta / Impressão: exibição em tela e impressão em papel;
Permitir impressão dos relatórios em impressoras tipo laser e jato;
Os usuários deverão possuir permissões diferenciadas de acessos para utilização do Software de Gestão Escolar que deverão ser visualizadas pelos gestores (administradores de sistemas) cadastrados da prefeitura para controle e gerenciamento ou pelos administradores da contratada;
Permitir o cadastro de senhas para acesso ao sistema, armazenadas na forma criptografada, através de algoritmos próprios do sistema, sendo utilizadas pelos usuários e pelos gestores (administradores de sistemas) da Gerência de Tecnologia da Informação e Secretaria Municipal de Educação.

Módulo Acadêmico:

Cadastro de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades ou super dotação, conforme o Plano de Desenvolvimento Individual (PDI), que especifica as habilidades e competências que os alunos apresentam, bem como adequação curricular;
O processo de avaliação deverá contemplar os critérios adotados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional LDB 9394/2004, em relação ao regime de anos, séries e ciclos;
Permitir a consulta e impressão do cadastro de Escola, Turma, Aluno e Funcionário;
Permitir informar o nome, nível do ensino, a modalidade, classificação, modo de ensino, modo do professor (Regente de turma ou Regente de disciplina);
Permitir definir o número de etapas bem como realizar a distribuição dos pontos e conceitos utilizados;
Permitir definir o aproveitamento mínimo para aprovação, recuperação e frequência mínima.
Permitir gerenciar matrícula para Educação Infantil e ensino fundamental (1º ao 9º ano);
Permitir gerenciamento do ano letivo das Unidades de Ensino, contemplando ensinos oferecidos, carga horária anual e por disciplina Base Nacional Comum e Parte Diversificada;
Emitir Plano Curricular para todos os tipos de ensino adotados pela Secretaria Municipal de Educação;
Emitir Diário de Classe;
Permitir controlar ocorrências de alunos;
Permitir consolidação das informações das Unidades da Rede Municipal de Ensino e sua visualização em relatórios gerenciais pela Secretária Municipal de Educação;

Emitir Boletim e Ficha Individual;
Emitir Livro de Matrícula;
Permitir emissão de declaração de frequência;
Permitir emissão de declaração de transferência;
Permitir emissão de declaração de escolaridade;
Emitir Histórico Escolar. O sistema deverá contemplar todos os modelos oficiais adotados pela Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais tais como Modelo Ensino Fundamental de Educação Infantil, 8 e 9 anos, Modelo Ensino Fundamental de 9 anos Ciclo e Série, Modelo Ensino Médio 9 anos Resolução SEE nº 1086/2008 e 2197/012, Magistério resolução CEE 440/2001, EJA Anual/Semestral Resolução SEE nº 521/2004;
Gerador de relatório, disponibilizando as informações cadastrais e acadêmicas dos alunos e funcionários para emissão;
Emitir Declarações de frequência, Histórico Escolar, Boletim, Transferência, Matrícula e Rematrícula;
Permitir o lançamento de resultados de avaliação do aprendizado, seja por nota ou conceito;
Permitir que as notas conceitos e faltas permaneçam com o aluno mesmo que ele tenha sido transferido ou remanejado;
Permitir a elaboração do quadro de horário de aula, das turmas contendo o nome do professor;
Permitir o cadastro de notas, conceito e faltas dos alunos seguindo as particularidades dos ensinos;
Processo de homologação das pré-matrículas para confirmação da matrícula;
Acesso online para os pais e/ou responsáveis aos boletins dos alunos, suas frequências e notas.

Censo do INEP:

Cadastro das Unidades de Ensino contendo no mínimo todas as informações necessárias para o preenchimento do Cadastro Escolar do INEP;
Cadastro de alunos contendo no mínimo todas as informações necessárias para o preenchimento do Cadastro Escolar do INEP;
Cadastro de funcionários da escola contendo no mínimo todas as informações necessárias para o preenchimento do Cadastro Escolar do INEP;
Cadastro de turmas e tipo de ensino contendo no mínimo todas as informações necessárias para o preenchimento do Cadastro Escolar do INEP;
Permitir a importação e exportação do arquivo de migração do Educacenso conforme layout especificado pelo INEP;
Permitir o processamento do arquivo de migração do Educacenso para atualização dos dados cadastrais de turma, aluno, escola e profissional conforme layout especificado pelo INEP;
Permitir a geração do arquivo no formato. TXT com a relação dos alunos sem ID conforme layout especificado pelo INEP;
Permitir realizar a aplicação do código INEP aos alunos identificados pelo arquivo de alunos sem ID, bem como a atualização do número de matrícula do Educacenso, conforme layout especificado pelo INEP.

Módulo de Acesso Web Alunos / Professores / Servidores:

Os professores poderão acessar o modulo para lançamento de notas bimestrais, notas, parciais, ocorrências e emissão dos diários;
Os pais/responsáveis poderão acessar o modulo para visualização de boletins, notas parciais, disponibilizados pelo professor;
Os servidores públicos designados pela Secretaria Municipal de Educação poderão acessar o módulo para emissão de diários eletrônicos para professores, emitir declarações para alunos e acompanhar lançamento total de notas;
O sistema deverá permitir a configuração da distribuição de pontos dentro de cada etapa, sendo configurado para toda a Escola;

O lançamento de faltas poderá ser feito pelo professor individualmente por aluno para cada item cadastrado na distribuição de pontos descrita no item anterior ou totalizado por etapa;

Não deverá permitir o lançamento de faltas ou conteúdo lecionado em dias e horários em que o professor não estiver lecionando;

Deverá definir as etapas abertas para digitação de notas para cada modalidade de ensino por Escola de modo que o professor tenha acesso restrito ao período disponibilizado;

Lançamento de ocorrência dos alunos;

Permitir o bloqueio do acesso por usuário;

Deverá disponibilizar no mínimo os seguintes relatórios: acompanhamento de lançamento total de notas, distribuição de notas e lançamento parcial, Diário eletrônico, acompanhamento de ocorrências;

Disponibilizar tutorial ensinando passo a passo a utilização do acesso WEB.

Módulo de Calendário:

Permitir cadastrar os feriados e recessos;

Permitir cadastrar as informações do Calendário escolar;

Permitir definir se o dia é letivo ou escolar;

Permitir emitir o relatório das atividades;

Permitir a emissão do Calendário Escolar;

Permitir o cadastro de Calendários específicos para cada tipo de ensino.

Modulo Programas:

Funcionalidades para cadastrar programas educacionais aderidos pela Secretaria Municipal de Educação ou pela Escola. Programas estes das esferas municipais, estaduais e federais.

Modulo BNCC:

Funcionalidades para cadastrar as diretrizes da BNCC - Currículo de Minas Gerais para a educação Infantil e Fundamental, parametrizar faixas e assim possibilitar o relacionamento das diretrizes no plano de aulas;

Funcionalidade para pesquisa de habilidades da BNCC por códigos, etapa ou palavras chave;

Funcionalidade com sugestão de desenvolvimento de atividades para cada habilidade da BNCC;

Funcionalidade com sugestão de, pelo menos uma, atividade por habilidades da BNCC em formato editável, preferencialmente em word.

Modulo Transporte:

Funcionalidades para gerenciar o transporte escolar através do cadastro de veículos (marcas e modelos), motoristas (CNHs), empresas terceirizadas, linhas, pontos por bairro e alunos transportados.

Modulo Ativos:

Funcionalidades para gerir ativos através do cadastro de infraestruturas físicas (escolas, salas de aula, salas, quadras, etc.) e do relacionamento com mobiliários, equipamentos e softwares.

Aplicativo:

App Android que permite aos professores fazerem chamadas, enviar informações e permitir aos pais e, ou responsáveis, comunicação direta de todas as ocorrências relativas aos alunos.

Modulo Gestão de Documentos Digitalizados:

Revisão, indexação, consolidação e compilação de documentos digitalizados, com disponibilização de armazenamento em nuvem, com possibilidade de acesso ao sistema por celular, tablete ou computador, com pesquisa por palavra chave em conteúdo de documento digitalizado, com funcionalidade de geração de link público para envio de documentos via e-mail ou aplicativo de mensagem;

Prover a organização e divisão dos documentos em uma estrutura hierárquica;

Ser desenvolvida totalmente para ambiente web;

Prover a identificação de documentos de acordo com a sua classificação/taxonomia;

Prover a identificação dos documentos de acordo com o tipo;

Possibilitar a visualização de versões antigas de um documento, bem como dos arquivos associados a esta versão.
Possibilitar o envio de um documento por e-mail ou aplicativo de mensagens através do sistema.
Possibilitar adicionar ou remover arquivos de um documento.
Possibilitar a identificação da situação atual de um documento.
Conter ambiente de lixeira para que os documentos excluídos fiquem armazenados até serem excluídos definitivamente.
Controlar acesso a lixeira por meio de permissões de usuário, possibilitando acessar todos os documentos da lixeira, ou apenas os documentos associados ao usuário.
Permitir a busca de documentos de acordo com diversos filtros: nível hierárquico, tipo do documento, classificação do documento, data de criação do documento, situação atual do documento.
Permitir a busca de documentos através dos dados de cadastros.
Permitir pesquisa por palavra-chave em documento digitalizado;
Permitir a busca de documentos a partir de palavras contidas em arquivos de formato *.pdf, (através de recurso OCR), possibilitando a visualização do trecho encontrado onde o parâmetro de busca foi encontrado.
(...)

Após leitura das especificações técnicas acima, verifica-se o item 5.4 do Termo de Referência informa somente as funções mínimas que a empresa contratada deverá obrigatoriamente cumprir, tanto que o item 4.1 do Termo de Referência esclarece que a *“descrição da solução como um todo, encontra-se pormenorizada em tópico específico do Estudo Técnico Preliminar, apêndice deste Termo de Referência”*.

Dessa forma, entende-se que não assiste razão à denunciante ao alegar que o Termo de Referência não informou os requisitos mínimos das funcionalidades, ferramentas e recursos que deverão constar dos respectivos softwares.

Quanto a todas as especificações técnicas detalhadas, com minúcias do software, verifica-se que tanto o Estudo Técnico Preliminar nº 02/203 bem como o Termo de Referência somente dispõem quanto às funções mínimas que a empresa contratada deverá obrigatoriamente executar.

Vale ressaltar que o Estudo Técnico Preliminar servirá de base para a elaboração do Termo de Referência do Edital (ou projeto básico), que define o objeto da contratação, descreve a solução de TI e especifica os requisitos da contratação, dentre outros elementos, conforme art. 18 da Lei 14.133/2021.

Vale ressaltar ainda que os requisitos mínimos a ser utilizados pela contratada se originaram das especificações estabelecidas no orçamento encaminhado pela empresa Sister Tecnologia e Inovação Ltda., em atendimento à solicitação feita por e-mail pela Secretaria Municipal de Educação de São Tiago (peça 18 - arquivo *“PROCESSO 005-2023”*).

Assim, entende-se que procede a alegação da denunciante a respeito da ausência de especificações técnicas detalhadas do objeto a ser adquirido, pois além de deixar o edital com irregularidades, pode implicar em clara restrição à competitividade ou ao direcionamento do certame.

Quanto aos prazos e os cronogramas de execuções de cada uma das etapas das funcionalidades do serviço a ser executados, a saber, licenciamento, testes, implantação, treinamento e funcionamento do software o Termo de Referência da Dispensa nº 003/2023 - Processo Licitatório nº 005/2023 assim dispõe (peça 18 - arquivo “PROCESSO 005-2023):

(...)

6. MODELO DE EXECUÇÃO DO CONTRATO (art. 6º, XXIII, alínea “e” da LEI 14.133/2021 - NOVA LEI DE LICITAÇÕES)

6.1 - O prazo máximo para a entrega do objeto (instalação do software e plena operação) será de até 10 (dez) dias, após a requisição emitida pela Secretaria Municipal de Educação.

6.1.1 - Caso não seja possível o cumprimento do prazo estabelecido no tópico acima, a empresa deverá comunicar as razões respectivas com pelo menos 2 (dois) dias de antecedência para que qualquer pleito de prorrogação de prazo seja analisado, ressalvadas situações de caso fortuito e força maior.

6.1.2 – O objeto deverá ser executado nas Unidades da Rede municipal de Educação.

(...)

Da cláusula acima, constata-se somente o prazo máximo para a instalação do software, ou seja, a implantação do sistema e sua operação, sendo que não consta dos autos prazos e cronogramas de execução das etapas de licenciamento, implantação, testes, treinamento e funcionamento do software, portanto, considera-se irregular a ausência dos prazos e os cronogramas de execuções de cada uma das etapas de licenciamento, implantação, treinamento e funcionamento do software a ser executado.

No tocante aos quantitativos, apontado pela denunciante, o Termo de Referência da Dispensa nº 003/2023 - Processo Licitatório nº 005/2023 assim dispõe (peça 18 - arquivo “PROCESSO 005-2023):

(...)

TERMO DE REFERÊNCIA

1. DO OBJETO (art. 6º, XXIII, “a” da LEI 14.133/2021 - NOVA LEI DE LICITAÇÕES)

1.1 – A presente Dispensa tem como objeto a contratação de empresa especializada para fornecimento de software de gestão da escrituração escolar para a rede municipal de ensino, incluindo treinamento, concessão de licença de uso, testes e serviços de manutenção, atendimento e suporte técnico online e presencial.

(...)

(...)

3. FUNDAMENTOS (art. 6º, XXIII, “b” da LEI 14.133/2021 - NOVA LEI DE LICITAÇÕES)

3.1 - A Fundamentação da Contratação e de seus quantitativos encontra-se pormenorizada em Tópico específico do Estudo Técnico Preliminar, apêndice deste Termo de Referência.

(...)

Já o Estudo Técnico Preliminar nº 02/2023 da Dispensa nº 003/2023 - Processo Licitatório nº 005/2023 assim dispõe quanto aos quantitativos (peça 18 - arquivo “*PROCESSO 005-2023*”):

(...)

7. Estimativa das Quantidades a serem adquiridas

A contratação compreende os seguintes itens:

ITEM	ESPECIFICAÇÃO DO SERVIÇO	UNID. DE MEDIDA	QUANT.
1	Fornecimento de sistema de gestão da escrituração escolar, incluindo treinamento, concessão de licença de uso, testes e serviços de manutenção, atendimento e suporte técnico online e presencial.	Ud	11 meses

(...)

De acordo com o artigo 6º, XXIII, “a”, da Lei 14.133/2021, o termo de referência é o “*documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos*”, dentre outros, conforme a alínea “a” a “*definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação*”.

No caso em exame verifica-se que a ausência da estimativa das quantidades a serem adquiridas, tanto no Termo de Referência bem como no Estudo Técnico Preliminar, assim, considera-se irregular este item, por não atender o disposto no art. 6º, XXIII, “a”, da Lei 14.133/2021.

Quanto à ausência dos critérios de avaliação, pontuação e classificação das propostas apresentadas pelos licitantes, referente ao software que a administração pretende contratar, apontados pela denunciante, entende-se que se trata da prova de conceito que, regra geral, é realizada na fase externa da contratação pública, e destina-se a permitir que a Administração se certifique sobre a efetiva adequação entre o objeto oferecido pelo licitante em

sua proposta, provisoriamente classificado em primeiro lugar, e as condições técnicas estabelecidas no edital.

Ressalta-se que prova de conceito é um teste ou demonstração que tem por objetivo definir a viabilidade das soluções que se deseja implantar, sendo que um dos pontos a ser verificado é a realização de testes, conforme consta na Dispensa nº 003/2023 - Processo Licitatório nº 005/2023 (peça 18 - arquivo “PROCESSO 005-2023) na descrição do objeto a ser executado, a saber, “*contratação de empresa para fornecimento de software de gestão da escrituração escolar para a rede municipal de ensino, incluindo treinamento, concessão de licença de uso, testes e serviços de manutenção, atendimento e suporte técnico online e presencial*” (Grifo nosso).

Quanto à necessidade de definir, previamente, as regras para a realização da prova de conceito cabe citar o Acórdão 2.992/2016 – Plenário do Tribunal de Contas da União:

(...)

9.4. dar ciência à AGU, com base no artigo 7º, da Resolução/TCU 265/2014, das seguintes impropriedades verificadas no Pregão Eletrônico 5/2016:

9.4.1. previsão, no edital, da realização de prova de conceito como etapa facultativa e sem indicar quais pontos seriam avaliados durante os testes, o que contraria os princípios da publicidade (transparência) e do julgamento objetivo.

(...)

Importante informar que é usual nas licitações para contratação de solução de tecnologia da informação a exigência de prova de conceito para verificar se o proposto pelo licitante classificado provisoriamente em primeiro atende as exigências do edital.

Após compulsar os autos, verifica-se a ausência de procedimentos a serem realizados para a prova de conceito, ou seja, a realização de testes, que deve estar, claramente, definido no edital como será feita a prova de conceito e o que deve ser atendido, bem como as condições para a aprovação e reprovação do sistema quando da sua análise, portanto, considera-se irregular a ausência dos pontos a serem avaliados durante os testes, por contrariar os princípios da publicidade (transparência) e do julgamento objetivo.

4. Da gratuidade dos serviços que se pretende contratar através do software educacional administrativo

Na peça 02 - arquivo “*Denuncia TCE-MG - Município de São Tiago-MG e Capitão Andrade-MG*” a denunciante apontou que os serviços pelos quais a Secretaria Municipal de Educação pretende pagar com recursos públicos, podem ser obtidos gratuitamente, junto à

instituição não governamental, inclusive de renome e destaque nacional, como é o caso da Plataforma CONVIVA, fato esse que precisa ser levado ao conhecimento do Controle Interno da Prefeitura e também do Ministério Público das Comarcas, além, é claro, deste Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Apontou ainda que a plataforma CONVIVA encontra-se disponível em: <https://convivaeducacao.org.br/oque-e>, sendo Educação um sistema de gestão gratuito para Dirigentes Municipais de Educação (DME), equipes técnicas das secretarias, gestoras e gestores escolares, além disso, a plataforma disponibiliza todas as funcionalidades do software que as secretarias de educação pretendem contratar, de forma gratuita.

No final de 2020, conforme dados da CONVIVA, 92% (noventa e dois por cento) dos municípios do país estavam cadastrados e 2.005 Secretarias Municipais de Educação acessavam mensalmente os conteúdos, as ferramentas e as áreas de trocas de experiências da plataforma.

Após apresentar algumas informações sobre a referida plataforma, alegou que não se justifica, conforme o Termo de Referência, a contratação dos serviços de software constante do objeto do certame ora denunciado, ao argumento de que os mesmos são necessários, uma vez que TODAS as funcionalidades, ferramentas e recursos deste software, podem ser obtidos de forma TOTALMENTE GRATUITA, causando um evidente dano ao erário.

Entendeu ainda que o objetivo dessa contratação foge dos padrões “*Éticos*”, face aos patentes indícios de que o interesse real presentes certame é facilitar as contratações de serviços de assessorias educacionais de determinada empresa do ramo. Ocorre, porém, que em “*MINAS existem MAIS*” empresas do ramo de assessoria educacional, as quais têm o direito de participar das licitações para o objeto de assessoria educacional (ou Softwares Educacionais ou de Gestão Escolar), dentro do que a legislação vigente assegura.

Diante dos argumentos apresentados, concluiu que não há respaldo legal, moralidade e muito menos interesse público, para que se prossiga com o objeto de contratações de software, fato este que também respalda a presente denúncia.

O Sr. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago, e a Sra. Clara Hinys de Assis Paula, Diretora do Departamento de Educação Infantil apresentaram as seguintes justificativas quanto a este apontamento da denúncia (peça 18 - arquivo “*RESPOSTA A DENUNCIA 1.141.352*”):

(...)

(III) existência de serviços equivalentes, gratuitos e acessíveis à Administração, de modo que o Denunciante questiona a necessidade da contratação, alegando inexistência de “respaldo legal, moralidade e muito menos interesse público”.

De forma evasiva, a denunciante alega que existem plataformas que oferecem serviços equivalentes, gratuitos e acessíveis à Administração, sugerindo que seriam dispensáveis qualquer dispêndio de recursos públicos para tal finalidade.

Como se sabe a Administração Pública goza de discricionariedade que lhe permite liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo. De acordo com o interesse público que deverá ser perseguido sempre.

Dessa forma, se a Administração entendeu, após estudos e consulta à equipe pedagógica do município, que uma plataforma com aquelas funcionalidades lhe atenderá e irá otimizar o serviço e o atendimento à Rede Municipal de Ensino, não se justifica fazer a opção pela contratação de plataforma ou sistemas eventualmente disponíveis com funcionalidade diferentes e insuficientes ao atendimento da demanda municipal. Principalmente aqueles programas gratuitos disponíveis na internet, que não se adequam às especificidades e características do perfil pedagógico do município. Ademais, vale ressaltar que o gratuito muitas das vezes é insuficiente quanto à assistência técnica para suporte e, levando-se em consideração que os pequenos municípios são carentes de técnicos especializados para tal função.

(...)

Análise

Importante esclarecer que as argumentações apresentadas pela denunciante a respeito da existência de plataformas que oferecem serviços equivalente, gratuitos e acessíveis foram claras e diretas, não merecendo prosperar a alegação dos responsáveis que foram evasivas, pois houve uma apresentação clara da possibilidade da administração se filiar a plataforma Conviva Educação por se tratar de *“um sistema de gestão gratuito para Dirigentes Municipais de Educação (DME), equipes técnicas das secretarias, gestoras e gestores escolares”* disponível em <https://convivaeducacao.org.br/>.

Importante esclarecer ainda que *“a Administração Pública goza de discricionariedade que lhe permite liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo. De acordo com o interesse público que deverá ser perseguido sempre”*, conforme alegações responsáveis.

Entretanto, cabe apontar que, ainda que a escolha da utilização ou não do software gratuito seja discricionário, a Administração Pública não se desobriga de demonstrar os motivos para obtenção de licenças de uso software em face da situação concreta, considerando sua disponibilidade e gratuidade em face do dispêndio de dinheiro público empregado em licitações como a ora analisada.

No caso em exame, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar nº 02/2023 (peça 18 - arquivo “PROCESSO 005-2023) não apresentou nenhum estudo quanto à viabilidade técnica, exigência que por objetivo identificar e analisar os cenários para o atendimento da demanda,

bem como não demonstrou a viabilidade técnica e econômica das soluções existentes no mercado, fornecendo as informações necessárias para subsidiar o respectivo processo de contratação, em desconformidade com o disposto no art. 18 da Lei 14.133/2021.

Embora os responsáveis tenham alegado que *“se a Administração entendeu, após estudos e consulta à equipe pedagógica do município, que uma plataforma com aquelas funcionalidades lhe atenderá e irá otimizar o serviço e o atendimento à Rede Municipal de Ensino, não se justifica fazer a opção pela contratação de plataforma ou sistemas eventualmente disponíveis”* aponta-se que o Estudo Técnico Preliminar não apresentou nenhuma justificativa quanto a necessidade da contratação de software por meio de licença em confronto com a existência de plataformas ou sistemas que oferecem serviços equivalentes, gratuitos e acessíveis à Administração, sendo irregular a ausência de tais estudos.

Assim, considera-se irregular a ausência de justificativas ou estudos técnicos e/ou econômicos que demonstrem os motivos da escolha ou não para a gratuidade dos serviços que se pretende contratar através do software com licença de uso para registro de escrituração escolar.

5. Contratação global de objetos divisíveis, de modo a restringir a competitividade do certame

Na peça 02 - arquivo *“Denúncia TCE-MG - Município de São Tiago-MG e Capitão Andrade-MG”* a denunciante, após análise do Edital e do respectivo Termo de Referência, apontou que está se licitando de forma global produtos e serviços que, necessariamente, deveriam ser licitados por item, em especial pelo fato de que não constam no edital as justificativas ou as plausibilidades para que os serviços/produtos em questão sejam licitados de forma global.

Assim, entendeu que a contratação de objetos divisíveis em um lote único, de forma global, implica em restrição de competição, o que só causa prejuízo à coletividade, em especial pelo fato de que os serviços e produtos que se pretende contratar, serão pagos com recursos da educação (Fonte 101).

Nos termos da Súmula n.º 247 do Tribunal de Contas da União, onde *“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.”

Afirmou que os serviços a serem licitados são perfeitamente divisíveis, podendo, portanto, serem licitados por itens ou unidades autônomas, com as respectivas exigências para habilitação adequadas a essa divisibilidade.

Afirmou ainda que se os serviços/produtos forem divididos por itens ou unidades autônomas nos certames regidos pelos editais, não haverá, nem ao menos em tese, qualquer prejuízo para o conjunto ou complexo e, muito menos, perda de economia de escala.

Alegou que, como já consignado, em especial pelo TCE MG, quando o objeto for divisível é necessário que se proceda à sua segregação em tantas licitações quantas forem necessárias, a fim de garantir a ampla competitividade e o atendimento ao artigo 23, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.666/93, evitando a aglutinação indevida de serviços/produtos em um mesmo objeto.

Alegou ainda que este é o entendimento consolidado do TCE MG, conforme Denúncia nº 1092428, relatoria do Cons. Subst. Adonias Monteiro, sessão do dia 05/08/2021, disponibilizada no DOC do dia 26/08/2021 e Denúncia n. ° 886286, julgada na 39ª Sessão Ordinária na data de 12/12/2017.

Enfatizou que como o critério de MENOR PREÇO GLOBAL se afasta do disposto no artigo 3º da Lei nº 8.666/93 e no artigo 4º da Lei nº 10.520, restringindo o caráter competitivo da licitação, em especial no caso específico da presente licitação, devido a ausência de dependência entre os objetos, ou seja, podem ser adquiridos em separado e há manifesta impossibilidade de participação de diversas empresas que, podem até ser de um dos ramos dos serviços/produtos licitados, porém não contemplam todos os itens licitados no presente certame.

Ressaltou que o disposto no §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, traduz a possibilidade de divisão do objeto em lotes, tendo em vista a obtenção de melhores preços e condições.

O Sr. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago, e a Sra. Clara Hinys de Assis Paula, Diretora do Departamento de Educação Infantil apresentaram as seguintes justificativas quanto a este apontamento da denúncia (peça 18 - arquivo “RESPOSTA A DENUNCIA 1.141.352”):

(...)

(IV) contratação global de objetos divisíveis, de modo a restringir a competitividade do certame

Também não merece prosperar a alegação apresentada pela denunciante de que está ocorrendo a contratação global de objetos divisíveis, de modo a restringir a

competitividade, o que não é verdade. O que se pretende contratar é um objeto indivisível, ou seja, a contratação de um software, sistema de escrituração escolar e seus respectivos módulos indispensáveis, conforme detalhamento presente no Termo de Referência recortado abaixo:

4. Descrição dos Requisitos da Contratação:

4.1 – Descrição:

Entendemos, portanto, que a contratação nos presentes termos, atende aos requisitos exigidos na Legislação em vigor, bem como atende às necessidades da Secretaria Municipal de Educação de São Tiago.

Trata-se de serviço essencial para a Secretaria Municipal de Educação, pois a escrituração escolar através de software permite a emissão de relatórios, declarações acerca da vida do escolar do aluno e principalmente simplifica o lançamento das atividades e frequência escolar pelos professores, otimizando o serviço.

O serviço a ser contratado enquadra-se nos pressupostos da Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021, Art. 75, inc. II, por se tratar de valor irrisório.

A futura contratação não gera vínculo empregatício entre os empregados da Contratada e a Administração, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize personalidade e subordinação direta.

Cumprir destacar, que o município contratante, ao elaborar o referido Processo de Dispensa de Licitação, sai na frente ao aplicar os requisitos no novo texto legal de licitações e contratos brasileiros, qual seja a Lei Federal nº 14.133/21, cumprindo com todas as exigências inseridas naquele texto legal.

E mais, ao proceder dessa maneira, a Administração se reveste de todos os cuidados para a contratação de serviços de qualidade a fim de atender as demandas da educação municipal e respectiva população atendida, sendo que as especificações e requisitos inseridos no Termo de Referência e ETP são as que melhor atendem à demanda do município de São Tiago.

(...)

Análise

O Processo Licitatório nº 005/2023 – Dispensa nº 003/2023, promovido pela Prefeitura Municipal de São Tiago, tem por objeto a “*contratação de empresa para fornecimento de software de gestão da escrituração escolar para a rede municipal de ensino, incluindo treinamento, concessão de licença de uso, testes e serviços de manutenção, atendimento e suporte técnico online e presencial*” (peça 18 - arquivo “*PROCESSO 005-2023*”).

Como se sabe a regra nas licitações é o parcelamento do objeto. A indivisibilidade somente se valida se amparada em estudo técnico e econômico, sendo que a obrigatoriedade do

parcelamento só pode ser afastada se comprovada sua inviabilidade técnica e econômica, conforme entendimento na doutrina e da jurisprudência.

Cabe citar que o “*entendimento dos órgãos de controle interno e de controle externo é de que o gestor público precisa demonstrar, na instrução processual, os benefícios ou prejuízos de aglutinar ou separar objetos em parcelas distintas, do ponto de vista técnico e econômico, considerando que há sempre um objetivo de melhor aproveitamento das possibilidades do mercado.*” (A Lei nº 14.133/2021 e a indevida aglutinação de objetos em licitação, elaborado 17 de dezembro de 2021, 8h00, por Jonas Lima).

Quanto ao planejamento de compras, a Lei nº 14.133/2021, estabelece em seu artigo 40, inciso V, alínea "b", como princípio, entre outros, o do parcelamento, "*quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso*".

A Lei 14.133/2021 assim dispõe quanto ao princípio do parcelamento como obrigatório:

(...)

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

(...)

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

(...)

No caso em exame, o objeto a ser contratado, a saber, fornecimento de software de gestão da escrituração escolar para a rede municipal de ensino, incluindo treinamento, concessão de licença de uso, testes e serviços de manutenção, atendimento e suporte técnico online e presencial, trata-se de objeto indivisível, uma vez que existe uma relação de imprescindibilidade que justifique a contratação integrada de escrituração escolar e o fornecimento de software, ou seja, há uma relação de dependência entre os objetos que não podem ser adquiridos em separado, assim, não assiste razão ao denunciante quanto a este apontamento.

No tocante as justificativas para o parcelamento ou não do objeto, de acordo com o §1º do art.18 da Lei 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar, dentre outros, deve ter o seguinte elemento:

(...)

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

(...)

Após leitura do Estudo Técnico Preliminar nº 02/2023 do Processo Licitatório nº 005/2023 – Dispensa nº 003/2023 (peça 18 - arquivo “*PROCESSO 005-2023*”) verifica-se a

ausência de justificativas para o parcelamento ou não da contratação, ou seja, ausência de uma avaliação sobre a sua viabilidade técnica e econômica, sendo a decisão de parcelar ou não o objeto um resultado dessa avaliação, que deveria ter de ser formalizada no ETP.

Vale ressaltar que nem sempre a divisão é viável e, em alguns casos, pode trazer prejuízos ao órgão contratante. Uma justificativa clara, em qualquer caso, irá contribuir para a transparência e permitir entender os motivos que levaram o órgão a tomar a decisão, seja pela divisão ou não do objeto.

Assim, considera-se irregular a ausência de justificativa relativa à viabilidade técnica e econômica para o parcelamento ou não do referido objeto.

III – CONCLUSÃO

Importante destacar a iniciativa e a coragem do município de São Tiago/MG ao realizar uma contratação com fundamento legal na Lei 14.133/2012, como afirmaram os responsáveis “*que o município contratante, ao elaborar o referido Processo de Dispensa de Licitação, sai na frente ao aplicar os requisitos no novo texto legal de licitações e contratos brasileiros, qual seja a Lei Federal nº 14.133/21*”, embora não tenham atendido as exigências inseridas naquele texto legal.

Ante o exposto, entende-se que o Sr. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago, e a Sra. Clara Hinys de Assis Paula, Diretora do Departamento de Educação Infantil, podem ser citados a respeito das irregularidades, abaixo relacionadas, no Processo Licitatório nº 005/2023 – Dispensa nº 003/2023:

1. Ausência de motivação do ato administrativo no estudo técnico preliminar;
2. Contratação por um período pré-determinado de 11 meses;
3. Ausência de especificações técnicas detalhadas do objeto a ser adquirido tanto no Estudo Técnico Preliminar como no Termo de Referência;
4. Ausência dos prazos e os cronogramas de execuções de cada uma das etapas de licenciamento, implantação, treinamento e funcionamento do software a ser executado;
5. Ausência da estimativa das quantidades a serem adquiridas tanto no Estudo Técnico Preliminar bem como no Termo de Referência;
6. Ausência de procedimentos a serem realizados para a prova de conceito, bem como as condições para a aprovação e reprovação do sistema a ser apresentado pela licitante que teve sua proposta classificada provisoriamente em primeiro lugar;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



7. Ausência no Estudo Técnico Preliminar de estudos/justificativas quanto à viabilidade técnica, exigência que por objetivo identificar e analisar os cenários para o atendimento da demanda, e quanto a viabilidade técnica e econômica das soluções existentes no mercado;
8. Ausência no Estudo Técnico Preliminar de justificativa relativa à viabilidade técnica e econômica para o parcelamento ou não do objeto.

1ª CFM, 20 de julho de 2023

Nilma Pereira Montalvão
Analista de Controle Externo
TC nº 1634-6