



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

**Processo nº:** 1.141.352  
**Natureza:** Denúncia  
**Denunciante:** Glória Maria Brum de Rezende  
**Jurisdicionado:** Prefeitura Municipal de São Tiago  
**Relator:** Conselheiro Wanderley Ávila

**PARECER**

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos de Denúncia, com pedido de suspensão liminar do certame, formulada pela Sra. Glória Maria Brum de Rezende, em face de supostas irregularidades ocorridas no Procedimento Licitatório nº 006/2023 - Pregão Presencial nº 002/2023, promovido pelo Município de Capitão Andrade, e no Procedimento Licitatório nº 005/2023 – Dispensa nº 003/2023, realizado pelo Município de São Tiago.

2. De início, cumpre destacar que, à vista da ausência de elementos que atestem a conexão entre os processos de contratação acima referidos, este Ministério Público de Contas requereu que a análise de cada um dos certames ocorresse em processo independente (SGAP – autos nº 1.141.315, peça nº 23).

3. Destarte, o exame do Procedimento Licitatório nº 006/2023 - Pregão Presencial nº 002/2023, promovido pelo Município de Capitão Andrade, será realizado nos autos nº 1.141.315, ficando a presente análise destinada, exclusivamente, ao Procedimento Licitatório nº 005/2023 – Dispensa nº 003/2023, deflagrado pelo Município de São Tiago.

4. Posto isso, o Procedimento Licitatório nº 005/2023 – Dispensa nº 003/2023, teve 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.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

5. A Denunciante alega que o procedimento de dispensa de licitação em exame apresenta as seguintes irregularidades, em síntese (SGAP - peça nº 2):

a) ausência de motivação da escolha da contratação por dispensa de licitação;

b) contratação de serviço contínuo e essencial à gestão escolar por um período pré-determinado de 11 meses;

c) subjetivismo do edital, decorrente da insuficiência de especificações técnicas e detalhamento de requisitos atinentes ao software a ser contratado;

d) os serviços de fornecimento de software pelos quais a Prefeitura de São Tiago pretende pagar com recursos públicos podem ser adquiridos de forma gratuita;

e) restrição à competitividade, em virtude do não parcelamento do objeto.

6. O Conselheiro-Presidente determinou a intimação da Denunciante para que emendasse a inicial (SGAP - peça nº 04). Intimada, a Denunciante promoveu a complementação da exordial (SGAP - peça nº 07).

7. A Denúncia foi recebida e distribuída (SGAP - peças nº 8 e 9).

8. Conforme razões apresentadas em Decisão Monocrática (SGAP – peça nº 10), V. Exa. entendeu prejudicada a análise do pedido de suspensão liminar do certame, à vista da apresentação dos seguintes documentos pelos Denunciados: “[...] **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 nº 21/2023, com data de 03/02/2023”.

9. Ademais, V. Exa. determinou a intimação dos Denunciados para que encaminhassem a essa Corte:

**[...] 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.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

10. Intimados, os Responsáveis apresentaram justificativas e documentos (SGAP – peças nº 17 e 18).
11. Ato contínuo, V. Exa. determinou o encaminhamento dos autos à Unidade Técnica para análise e, posteriormente, a este Ministério Público de Contas, para manifestação (SGAP – peça nº 20).
12. Em seu exame técnico inicial (SGAP – peça nº 21), a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios - 1ª CFM - concluiu pela procedência da Denúncia, requerendo a citação dos Responsáveis para que se manifestem a respeito das seguintes irregularidades:
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;
  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.
13. Ressalta-se que consta no relatório técnico deste Processo a análise de irregularidade relativa a impedimento de participação de empresas reunidas em consórcio, na qual conclui pela sua improcedência. Contudo, cumpre esclarecer que, nos termos da exordial da Denúncia (SGAP - peça nº 2), a ocorrência da mencionada irregularidade foi alegada apenas referente ao Procedimento Licitatório nº 006/2023 - Pregão Presencial nº 002/2023, promovido pelo Município de Capitão Andrade (em análise nos autos nº 1.141.315), e não nos presentes autos.
14. Vieram, então, os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar (SGAP – peça nº 22).
15. É o relatório, no essencial.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

### FUNDAMENTAÇÃO

16. Nos termos do art. 61, §3º, do Regimento Interno dessa Corte, este Ministério Público de Contas vem aos autos apresentar as seguintes ponderações e apontamentos complementares aos indicados pela Denúncia e pela Unidade Técnica:

#### **Ausência de fundamentação dos aspectos discricionários atinentes à escolha pela locação de software**

17. Dentre as irregularidades arguidas pela Denunciante consta o fato de que os Responsáveis não consideraram a possibilidade de obtenção gratuita dos serviços de fornecimento de software educacional contratados pela Prefeitura de São Tiago.

18. De acordo com a Denunciante (SGAP - peça nº 2):

Os serviços pelos quais as Secretarias Municipais de Educação pretendem pagar com recursos públicos, **PODEM SER OBTIDOS GRATUITAMENTE PELAS RESPECTIVAS SECRETARIAS**, junto à instituição não governamental, inclusive de renome e destaque nacional, como é o caso da Plataforma CONVIVA, **fato esse que inegavelmente precisa ser levado ao conhecimento dos Controles Internos das Prefeituras e também do Ministério Público das Comarcas, além, é claro, deste Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.**

A plataforma CONVIVA (disponível em: <https://convivaeducacao.org.br/oque-e>) Educação é **um sistema de gestão gratuito para Dirigentes Municipais de Educação (DME), equipes técnicas das secretarias, gestoras e gestores escolares.** 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.

[...]

Portanto, não se justifica nos Termos de Referência a contratação dos serviços de software constantes dos objetos dos certames ora denunciados (EM ESPECIAL POR MEIO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO), 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.**

19. Destarte, no presente tópico, faremos uma análise sobre a observância, por parte do Gestor Público, do dever de motivar a opção pela locação de software, modelo adotado na contratação em tela, em detrimento de outras alternativas aptas ao atendimento da necessidade do Município.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

20. Conforme preceitua o “Manual de Boas Práticas em Licitação - Contratação de Sistemas de Gestão Pública”<sup>1</sup>, elaborado por esse Tribunal de Contas, anteriormente ao início de um procedimento licitatório direcionado à obtenção de software de gestão pública, cabe ao Gestor, analisando as opções que lhe são apresentadas, ponderar sobre qual delas apresenta a alternativa que melhor atenda ao interesse público.

21. O Administrador Público deverá escolher entre fazer uso de um software livre ou gratuito, caso existam, ou locar ou adquirir a licença de um software proprietário, além de verificar a disponibilidade de soluções criadas pelo Governo Federal ou Estadual<sup>2</sup>, bem como a viabilidade de celebração de consórcio público para a redução do custo fixo de desenvolvimento do software.

22. Por conseguinte, independentemente da opção selecionada, deverá o Administrador apresentar estudo técnico e/ou econômico que justifique sua escolha, especialmente se tal opção não corresponder à mais vantajosa ao erário.

23. Nos termos do referido “Manual de Boas Práticas em Licitação - Contratação de Sistemas de Gestão Pública”<sup>3</sup> (fl. 18):

A elaboração desse estudo decorre do princípio da motivação dos atos administrativos, fundamental para o controle do regular exercício do poder discricionário, especialmente num Estado Democrático de Direito. Sem motivação inexistente transparência e sem transparência não há controle. Por conseguinte, a falta de elementos para se aferir a relação de pertinência entre as razões de fato e de direito com a decisão do administrador público compromete a fiscalização confiada às Cortes de Contas, bem como o exercício do controle social.

24. Nesse diapasão, embora a escolha pela aquisição/locação de licença de uso de software esteja situada no campo discricionário do Gestor, tal opção deve ser tecnicamente justificável.

25. É permitido ao Gestor efetuar a compra ou locação de software, além de fazer uso de software gratuito, desde que motive sua opção sob os prismas da “vantajosidade” e da

---

<sup>1</sup> Disponível em [https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2015/Manual%20Final\\_Editado\\_26%2001%2015%20pdf.pdf](https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2015/Manual%20Final_Editado_26%2001%2015%20pdf.pdf). Acesso em 10/04/2023.

<sup>2</sup> <http://www.softwarepublico.gov.br> - ambiente virtual de compartilhamento de soluções em tecnologia de informação com software público mantido pelo Governo Federal.

<sup>3</sup> Disponível em [https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2015/Manual%20Final\\_Editado\\_26%2001%2015%20pdf.pdf](https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2015/Manual%20Final_Editado_26%2001%2015%20pdf.pdf). Acesso em 10/04/2023.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

“viabilidade”. O ato administrativo discricionário carente de motivação constitui ato carente de transparência, item essencial para o exercício do controle, seja estatal ou social.

26. Nesse sentido tem se manifestado essa Corte de Contas:

[...] considero sanadas as irregularidades, frise-se, por crer que a ausência de motivação, que consistia no tema ora questionado, foi sanada com as justificativas apresentadas.

Não obstante, determino aos Denunciados que, em futuros certames, motivem a opção pelo fornecimento remunerado de softwares, pela inviabilidade de realização de consórcios, a escolha pela locação de softwares e o fornecimento por uma mesma empresa, bem como para todas as escolhas de mérito que forem realizadas na condução dos processos licitatórios.<sup>4</sup>

---

Ressalte-se, quanto a este último item, que a ação colaborativa, consubstanciada, por exemplo, na formação de consórcios públicos, regulados pela Lei nº 11.107/05, ou na contratação direta de órgãos ou entidades que integram a Administração Pública, nos termos do inciso XVI do art. 24 da Lei nº 8.666/93, possibilita a redução do custo fixo da “construção” do software e é medida plenamente viável, quando se considera a semelhança nos perfis populacional e orçamentário de grande parte dos municípios mineiros.

Demais disso, é cada vez mais comum o intercâmbio de informações e expertise entre os órgãos e entidades da Administração Pública na área de tecnologia da informação, seja pela cessão de softwares, por meio da celebração de convênios, seja pela abertura de programas-fonte a outros entes, com o retorno dos benefícios produzidos, uma vez que se assegura aos favorecidos a possibilidade de modificar e adaptar os programas e sistemas para fazê-los evoluir, para corrigi-los ou para enriquecê-los com novas funcionalidades.

Deve-se mencionar, ainda, o acelerado desenvolvimento de softwares públicos, que atendem de forma cada vez mais satisfatória à demanda dos gestores, auxiliando-os na gestão pública e permitindo grande economia nos gastos com sistemas informatizados. Exemplo disso é o e-cidade, software público de gestão municipal patrocinado pelo governo federal, que no município de [...] permitiu a redução das despesas mensais nesse setor de R\$3.000,00 (três mil reais) para apenas R\$140,00 (cento e quarenta reais) [Essas informações foram retiradas de

---

<sup>4</sup> Tribunal de Contas de Minas Gerais. Segunda Câmara. DENÚNCIA n. 800.682. Relator: Conselheiro Eduardo Carone Costa. Sessão de 07/02/2013.  
1.141.352 / JAVF



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

notícia veiculada no Jornal Gazeta do Oeste, em 07/07/11, no endereço eletrônico: <http://www.g37.com.br/index.asp?c=padrao&modulo=conteudo&url=3578>].

Com efeito, deve-se ponderar que a discricionariedade do ato administrativo não ampara decisões antieconômicas, isto é, o gestor municipal não pode, a pretexto de atuar no exercício de seu poder discricionário, adotar estratégias que sejam prejudiciais ao interesse público. A motivação é requisito indispensável ao controle do regular exercício do poder – inclusive do poder discricionário – resguardando o cidadão e o patrimônio público contra a transformação dessa discricionariedade em arbítrio.<sup>5</sup>

27. *In casu*, o Termo de Referência anexo aos autos do Procedimento Licitatório nº 005/2023 – Dispensa nº 003/2023 assim descreve o objeto licitado (SGAP – peça nº 18):

#### **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.

28. Ademais, o referido Termo de Referência trouxe a seguinte justificativa para a contratação:

#### **JUSTIFICATIVA**

Tal solicitação se justifica tendo em vista que a contratação 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 e também Considerando que a comunicação em tempo real com os pais e responsáveis é fator preponderante para o sucesso escolar dos alunos considerando as demandas do setor educacional no que tange à legislação vigente.

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.

29. Após intimados para se manifestarem sobre as irregularidades aventadas nos autos, os Responsáveis apresentaram os seguintes esclarecimentos quanto à irregularidade em comento (SGAP – peça nº 18):

---

<sup>5</sup> Tribunal de Contas de Minas Gerais. Primeira Câmara DENÚNCIA n. 804.626. Relator: Conselheiro Cláudio Terrão. Sessão de 11/12/2012.  
1.141.352 / JAVF



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

(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 plataformas ou sistemas eventualmente disponíveis com funcionalidades 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 vezes é insuficiente quanto a assistência técnica para suporte e, levando-se em consideração que os pequenos municípios são carentes de técnicos especializados para tal função.

30. Em que pesem as justificativas alhures descritas, no entendimento deste *Parquet*, as razões apresentadas mostram-se insuficientes à demonstração da proficuidade da escolha pela locação de software, em comparação com as demais opções disponíveis aos Gestores, tais como o uso de software livre ou gratuito, a aquisição da licença de um software proprietário, o uso de soluções criadas pelo Governo Federal ou Estadual<sup>6</sup>, bem como a celebração de

---

<sup>6</sup> <http://www.softwarepublico.gov.br> - ambiente virtual de compartilhamento de soluções em tecnologia de informação com software público mantido pelo Governo Federal.  
1.141.352 / JAVF



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

consórcio público para desenvolvimento conjunto do software desejado, com conseqüente decréscimo de seu custo de produção.

31. A nosso ver, a opção pela locação de software deve ser pautada em estudos técnicos que comprovem tratar-se da escolha mais adequada ao atendimento dos anseios da administração, devendo considerar, ao menos:

- a) a vantajosidade de se utilizar softwares gratuitos existentes;
- b) a viabilidade de filiar-se às redes de compartilhamento de soluções criadas pelo Governo Federal e Governo Estadual;
- c) a viabilidade de celebração de consórcio público para a redução do custo fixo de desenvolvimento do software;
- d) vantajosidade de se adquirir a licença permanente do software.

32. Assim, no entendimento deste *Parquet*, verifica-se um descompasso da atitude dos Responsáveis com as balizas fixadas para a apuração da viabilidade e vantajosidade da contratação, considerando que não consta nos autos qualquer análise técnica que comprove a maior proficiência de tal modelo em relação às demais alternativas possíveis.

33. Destarte, em complemento aos argumentos apresentados pela Denunciante, concluímos que o Procedimento Licitatório nº 005/2023 - Dispensa nº 003/2023 - não apresentou estudo técnico apto a justificar a necessidade de contratação dos sistemas previstos em confronto com a existência de módulos funcionais, gratuitos e livremente disponíveis para download, bem como não foram contempladas as questões quanto à viabilidade de se filiar às redes de compartilhamento de soluções criadas pelo Governo Federal e Governo Estadual, a viabilidade da celebração de consórcio público para a redução do custo fixo de desenvolvimento do software, ou a vantagem de se adquirir a licença permanente do software, fato que, conforme explanação anterior, entendemos irregular.

34. Em decorrência da irregularidade em comento, pugnamos pela citação do Sr. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago, Sr. Everaldo Antônio da Silva, Agente de Contratação, bem como da Sra. Clara Hinys de Assis Paula, Diretora do Departamento de Educação Infantil, para apresentação de defesa e esclarecimentos.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

### CONCLUSÃO

35. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas opina pela citação Sr. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago, Sr. Everaldo Antônio da Silva, Agente de Contratação, bem como da Sra. Clara Hinys de Assis Paula, Diretora do Departamento de Educação Infantil, para apresentarem defesa e justificativas que entenderem pertinentes acerca das irregularidades verificadas no Procedimento Licitatório nº 005/2023 – Dispensa nº 003/2023.
36. Requer que, apresentadas as defesas, a Unidade Técnica competente manifeste-se conclusivamente, na forma determinada pelo art. 307, § 1º, da Resolução nº 12, de 2008, desse Tribunal.
37. Pleiteia, por fim, o retorno dos autos para parecer conclusivo.
38. É o parecer.

Belo Horizonte, 07 de novembro de 2023.

**Sara Meinberg**

Procuradora do Ministério Público de Contas  
(ASSINADO DIGITALMENTE)