



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

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

**Processo nº:** 1.144.655  
**Natureza:** Denúncia  
**Denunciante:** Glória Maria Brum de Rezende  
**Jurisdicionado:** Prefeitura Municipal de Caeté  
**Relator:** Conselheiro Wanderley Ávila

**PARECER**

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos de Denúncia formulada por Glória Maria Brum de Rezende, com pedido de suspensão cautelar do certame, em face de supostas irregularidades contidas no Edital do Pregão Presencial nº 008/2023, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Caeté, tendo 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 [...]

2. A Denunciante alega que o edital em tela apresenta as seguintes irregularidades, em síntese (SGAP, peça nº 2):

- a) exigência de firma reconhecida na procuração;
- b) licitação de objetos divisíveis em lote único;
- c) especificações excessivas.

3. A Denúncia foi recebida e distribuída (SGAP – peças nº 4 e 5).

4. O então Relator determinou a intimação da Sra. Gisele Moreira dos Santos, Pregoeira Municipal, para que encaminhasse a essa Corte cópia da documentação relativa às fases interna e externa do certame, bem como para que tomasse conhecimento do inteiro teor da Denúncia, apresentando esclarecimentos que entendesse necessários à elucidação dos fatos denunciados (SGAP – peça nº 6).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

5. A Denunciante emendou a inicial, juntando documentos (SGAP – peças 8 a 10).
6. Intimada, a Sra. Gisele Moreira dos Santos, Pregoeira Municipal de Caeté, apresentou documentação, informando, contudo, que deixou de prestar maiores informações [...] *um vez que, não obstante, tenha constado do despacho proferido pelo nobre Conselheiro que o ofício deveria vir instruído com cópia da denúncia, esta não foi encaminhada ao setor de licitação.* Assim, requereu o envio de cópia da Denúncia, bem como devolução do prazo concedido para apresentação de esclarecimentos (SGAP – peças nº 12 a 14).
7. Em Despacho (SGAP – peça nº 17), V. Exa. esclareceu à responsável que a forma de acesso aos autos eletrônicos foi devidamente informada no ofício original (SGAP – peça nº 7), concedendo novo prazo de 5 (cinco) dias para apresentação de documentos e justificativas quanto aos apontamentos constantes na presente Denúncia, sem prejuízo de eventual abertura de contraditório em momento oportuno.
8. Novamente intimada, a Pregoeira apresentou justificativas (SGAP – peça nº 21).
9. Conforme razões apresentadas em Decisão Monocrática (SGAP – peça nº 23), V. Exa. indeferiu o pedido cautelar de suspensão do certame, considerando que não restou evidenciado nos autos prejuízo à competitividade do certame. Ato contínuo, determinou o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação - CFEL para análise e, posteriormente, a este Ministério Público de Contas, para Manifestação Preliminar.
10. A CFEL procedeu ao exame técnico (SGAP – peça nº 28), concluindo pela improcedência da Denúncia.
11. Vieram, então, os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar (SGAP – peça nº 29).
12. É o relatório, no essencial.

### **FUNDAMENTAÇÃO**

13. No que tange às irregularidades apresentadas na Denúncia, este *Parquet* corrobora com o entendimento técnico, concluindo pela sua improcedência, todavia, após



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

analisar os autos, o Ministério Público de Contas entende ser necessário apresentar as seguintes considerações:

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

14. 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 licitação em tela, em detrimento de outras alternativas aptas ao atendimento da necessidade do Município.

15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. 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

---

<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 11/07/2023.

<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 11/07/2023.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

com a decisão do administrador público compromete a fiscalização confiada às Cortes de Contas, bem como o exercício do controle social.

19. 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.

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

21. 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 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

---

<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. 1.144.655 / JAVF



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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>

22. *In casu*, o instrumento convocatório assim descreve o objeto licitado (SGAP – peça nº 14, Proc. Licit. Pregão Presencial 008-23, fl. 41-v):

**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, conforme descrição detalhada do serviço, requisitos obrigatórios e demais especificações, o qual será processada e julgada de acordo com as disposições deste edital e seus anexos, da Lei Federal nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993, Lei Federal nº 10.520 de 17/07/2002, Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, todas com as redações vigentes e demais legislações.

23. O item 5 do documento intitulado “Projeto Básico” trouxe a seguinte justificativa para a abertura do certame (SGAP – peça nº 14, Proc. Licit. Pregão Presencial 008-23, fls. 31/32):

#### 5. Quanto a justificativa da necessidade:

Justifica-se a abertura do presente Processo Licitatório devido as organizações, públicas e ou privadas, precisarem se adaptar à “Era de Informação”, onde as ferramentas tecnológicas têm exercido um papel preponderante no desenvolvimento e crescimento. A eficiência, um dos princípios basilares da gestão pública, certamente se ampara na utilização de ferramentas tecnológicas adequadas, mais precisamente através da correta implantação e utilização do sistema, com uma visão transversal do ciclo de gestão pública.

Ressalvamos que a presente contratação promoverá a capacitação dos servidores públicos do Município, no que se refere às competências técnicas para a utilização dos recursos de tecnologia da informação e comunicação (TICs), para manipular o software contratado, e às

---

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



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

competências funcionais para a execução dos procedimentos e processos concernentes às legislações vigentes e suas possíveis atualizações priorizando os serviços de prestação de contas junto aos órgãos controladores.

O Ministério da Educação (MEC), por meio do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) oferece aos entes federados assistência técnica para execução dos programas federais.

Tal assistência ocorre por meio de manuais ou cursos feitos em nível estadual. As formações ocorrem com um grande número de pessoas, não atendendo as especificidades de cada município.

Os serviços técnicos especializados significam a capacitação para exercício de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para qualquer profissional.

A especialização identifica uma capacitação maior do que usual e comum e é produzida pelo domínio de uma área restrita, com habilidades que ultrapassam o conhecimento da média dos profissionais necessários ao desenvolvimento da atividade em questão.

O especialista é aquele prestador de serviço técnico profissional que dispõe de uma capacitação diferenciada, permitindo-lhe solucionar problemas e dificuldades complexas.

O governo federal por meio do Ministério da Educação – MEC e do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação utilizam de plataformas on line para cadastro, execução e prestação de contas dos programas federais.

[...]

24. Por sua vez, o Termo de Referência - Anexo I do Edital, apresenta em seu item 5 a seguinte justificativa para a contratação em comento (SGAP – peça nº 14, Proc. Licit. Pregão Presencial 008-23, fls. 53-v/54):

#### 5. JUSTIFICATIVA

Justifica-se a contratação pela necessidade de, em um sistema unificado, para atender a todas as demandas da Secretaria Municipal de Educação, tanto nos aspectos administrativos, quanto técnicos,

orçamentários e pedagógicos; oferecendo assistência direta a todos os profissionais, possibilitando a otimização de processos e o alcance dos objetivos da Educação Municipal.

Cabe à Secretaria Municipal de Educação ofertar condições para que o desempenho das funções concernentes à gestão e execução dos serviços de educação municipal se deem com atuação harmoniosa de todos os atores do processo educativo, de forma a alcançar os objetivos a que se propõe.

Dessa forma, a plataforma de gestão educacional, ao permitir a regulação e efetiva tramitação de informações, compartilhamento de soluções; implantação, acompanhamento e gestão de processos relacionados a boas práticas administrativas e garantia de uma visão macro do trabalho desenvolvido, com cada servidor entendendo o seu papel no processo; possibilitará o alcance de resultados efetivos. A plataforma de gestão educacional permitirá que a Secretaria Municipal de Educação ofereça capacitação permanente aos servidores administrativos, aos profissionais do magistério, aos gestores escolares, enfim, a toda rede municipal de educação.

Além das informações estruturadas e organizadas, a plataforma será o instrumento através do qual os setores da Educação Municipal terão acesso à assistência especializada, em relação a todos os temas fundamentais para a gestão educacional; sejam eles relacionados à gestão, administração, elaboração de projetos técnicos e pedagógicos, alimentação escolar, transporte escolar, gestão de sistemas estaduais e federais, engenharia, jurídicos, alimentação escolar, ações de suporte pedagógico, intervenções pedagógicas.

A assistência técnica, via plataforma de gestão escolar, deve ser efetivada por profissionais das respectivas áreas, com experiência e competência comprovada. Outro fator importante é ressaltar que a assistência técnica deve ser tempestiva e prestada a todos os servidores de todos os setores da administração pública municipal.

Fundamental também que seja possível ao gestor acompanhar em tempo real as atividades de assistência técnica prestadas através da plataforma educacional, havendo a possibilidade de emissão de relatórios capazes de comprovar a efetividade do processo e, assim, justificar os eventuais pagamentos pelos serviços prestados.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

25. Em que pesem as justificativas constantes do procedimento licitatório em exame, no entendimento deste *Parquet*, as razões apresentados mostram-se insuficientes à demonstração da proficuidade da escolha pela locação de software, em comparação com as demais opções disponíveis ao Gestor, tais como o uso de software livre ou gratuito (caso existente), 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 consórcio público para desenvolvimento conjunto do software desejado, com conseqüente decréscimo de seu custo de produção.

26. 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.

27. 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.

28. Destarte, concluímos que o Edital do Pregão Presencial nº 008/2023 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

---

<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.  
1.144.655 / JAVF



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

do software, ou a vantagem de se adquirir a licença permanente do software, fato que, conforme explanção anterior, entendemos irregular.

29. Em decorrência da irregularidade em comento, pugnamos pela citação da Sra. Gisele Moreira dos Santos, Pregoeira e Subscritora do Edital, para apresentação de defesa e esclarecimentos.

### 2 - Da pesquisa de preços de mercado

30. Analisando os autos do Procedimento Licitatório do Pregão Presencial nº 008/2023 (SGAP – peça nº 14, Proc. Licit. Pregão Presencial 008-23), observa-se que o Mapa Comparativo de Preços realizado pela Prefeitura Municipal de Caeté foi acostado à fl. 35, informando que o valor médio do serviço licitado teve como base orçamentos coletados junto a três fontes, a Minas Mais Tecnologia Assessoria Ltda., a Planus Brasil Consultoria e Engenharia Ltda. e a Conejo Assessoria e Consultoria Ltda., chegando-se a um valor médio mensal de R\$4.333,33, e total (anual) médio de R\$51.999,99, conforme excerto abaixo:

### PREFEITURA MUNICIPAL DE CAETÉ

PRAÇA JOÃO PINHEIRO, 40, CENTRO, CAETÉ - MG



### Mapa Comparativo de Preços

Requisição de Compras nº 13/2023 - Contratação de empresa especializada para prestação de serviços para oferta especializada 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.

Lote: 1	Item:1-Contratação de empresa especializada para prestação de serviços para oferta especializada de plataforma	Quantidade	12,0000
Fornecedor		Valor Unitário	Valor Total
(M)	37.658.395/0001-24 - MINAS MAIS TECNOLOGIA ASSESSORIA LTDA	R\$ 3.500,0000	R\$ 42.000,0000
	17.288.204/0001-72 - PLANUS BRASIL CONSULTORIA E ENGENHARIA LTDA	R\$ 4.000,0000	R\$ 48.000,0000
	27.133.429/0001-03 - CONEJO ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA	R\$ 5.500,0000	R\$ 66.000,0000
Preço Médio		R\$ 4.333,3333	R\$ 51.999,9996

<b>Sugestão pelo menor preço</b>	<b>R\$ 42.000,0000</b>
<b>Valor pelos preços médios</b>	<b>R\$ 51.999,9996</b>

(M) Menor Preço (E) Empate

31. À vista da Declaração constante à fl. 34 do Procedimento Licitatório (SGAP – peça nº 14, Proc. Licit. Pregão Presencial 008-23), entende-se que a mencionada pesquisa de preços foi chancelada pelo Secretário Municipal de Educação, Sr. Kleyton Cristiano da Silva:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

#### DECLARAÇÃO



DECLARO, como Ordenador de Despesas, para fins do Art. 16 inciso II da LC nº 101 de 04/05/2000, haver adequação orçamentária e financeira nas respectivas dotações e valores:

02.07.00112.122.0002.2.002.3.3.90.40 -517/518

#### Locação de softwares

O valor estimado total é de R\$ 52.000,00(Cinquenta e dois mil reais)

Em conformidade com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentária. O valor é relativo à Contratação de empresa especializada para prestação de serviços para oferta especializada 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, mediante Procedimento Licitatório. O presente certame Licitatório reger-se-á pelas disposições da Lei nº 8.666/93, de 21/06/1993 e suas alterações, e demais legislações pertinentes e, ainda, pelo estabelecido no Edital e seus anexos.

Atenciosamente,

Caeté, 16 de março de 2023

  
Kleiton Cristiano da Silva

Secretário Municipal de Educação

32. Cumpre, assim, avaliar a regularidade da pesquisa de preços ante a ordem jurídica instituída.
33. Sabe-se que a pesquisa de preços realizada pela Administração deve retratar, da forma mais fiel possível, os preços correntes no mercado, pois será utilizada como parâmetro objetivo para: 1) o julgamento das propostas, com vistas à obtenção daquela mais vantajosa para a Administração; 2) a exclusão das propostas desconformes ou incompatíveis; 3) evitar irregularidades referentes a atos antieconômicos, como, por exemplo, o sobrepreço e o superfaturamento.
34. Acerca do tema de preço, os artigos 40, §2º, II, e 43, IV, ambos da Lei nº 8.666, de 1993, dispõem, *in verbis*:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

[...]

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

[...]

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

[...]

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis; [grifos aditados]

35. A importância do orçamento foi reforçada também na Lei nº 10.520, de 2002, em seu art. 3º, III, especificamente para a modalidade pregão:

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

[...]

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

36. O orçamento e a pesquisa de preço a que se referem os dispositivos transcritos têm em vista a apuração do valor de mercado para o objeto de que se pretende contratar, servindo, na fase interna da licitação, para estimar os recursos necessários e, na fase externa, para balizar a avaliação de aceitabilidade das propostas, afastando da disputa as ofertas inexequíveis ou superfaturadas.

37. O orçamento caracteriza, portanto, importante ferramenta para a consecução do principal objetivo do procedimento licitatório – a vantajosidade da contratação – e, por isso, deve ser confeccionado de maneira criteriosa, de modo a munir a Administração de elementos fidedignos que a permitam alcançar os melhores preços dentro de determinado padrão de qualidade.

38. A leitura das passagens legislativas evidencia a ênfase em várias ocasiões da necessidade de se atentar para o preço de mercado nas contratações públicas, porém sem a definição de forma específica para sua aferição.

39. Assim, a metodologia para a pesquisa de preços acabou por ser construída pela praxe administrativa e pelos órgãos de controle, sendo que, durante longo período, considerou-se suficiente para tal a cotação do produto ou serviço com três fornecedores.

40. Essa posição, aliás, era pacífica na jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU até recentemente, consoante se vislumbra do excerto do seguinte acórdão:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

“[ACÓRDÃO]:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se avalia o atendimento às determinações contidas nos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 1.616/2003-TCU-Plenário, prolatado nos autos da auditoria realizada na área de licitações, contratos e convênios da Agência Espacial Brasileira-AEB, por meio do qual foi determinado à 6ª Secex que (1) efetuasse estudo detalhado da proposta de preços apresentada pelo consórcio PMM para contratação de serviços de fornecimento dos subsistemas da Plataforma Multimissão e (2) diligenciasse à Agência Espacial Brasileira no sentido de obter a confirmação do cumprimento dos serviços relativos à primeira parcela do Contrato 14/2001,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inc. II, do RI/TCU, à Agência Espacial Brasileira que:

[...]

9.1.2. proceda, quando da realização de licitação, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto art. 43, inc. IV, da Lei 8.666/93, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório;<sup>7</sup>

41. Porém, da constante necessidade de aprimorar o processo de contratação pública e da constante verificação da ocorrência de fraudes e sobrepreços, desenvolveu-se uma nova linha jurisprudencial, no sentido de que a pesquisa de preços deve ser mais ampla, a fim de conferir maior fidedignidade aos valores apurados e, por consequência, oferecer à Administração parâmetros mais próximos da realidade do mercado.

42. E foi alinhando-se a essa nova visão acerca do orçamento exigido na fase interna das licitações que o TCU redirecionou recentemente seus julgados, agora para orientar seus jurisdicionados sobre a insuficiência das três cotações para fins de aferição do preço de mercado, senão vejamos:

REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE CONLUÍO EM LICITAÇÃO. ESTIMATIVA IRREAL DE PREÇOS ORÇADOS. DILIGÊNCIAS. NÃO CONFIGURAÇÃO DA COLUSÃO AVENTADA. NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO NA METODOLOGIA DE PESQUISAS DE PREÇOS QUE EMBASAM A ORÇAMENTAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre supostas irregularidades praticadas por empresas que estariam agindo em conluio em licitações públicas realizadas no âmbito da Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e da Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 169, inciso V, 237, inciso VII, e 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la improcedente;

<sup>7</sup> Tribunal de Contas da União. AC 1547-33/07-Plenário. Rel. Min. Augusto Sherman. Sessão de 08/08/2007. Grifos adotados. 1.144.655 / JAVF



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

9.2. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União que:

9.2.1. orientem os órgãos, entidades e secretarias administrativas que lhe estão vinculados ou subordinados sobre as cautelas a serem adotadas no planejamento de contratações de empresas para prestação de serviços de organização de eventos, de modo a não restringir a pesquisa de preços às cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando também outros parâmetros, conforme previsto no art. 2º da IN SLTI/MP 5/2014, c/c o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993;

9.2.2. promovam ações de treinamento e capacitação em formação e estimativa de preços, a partir de pesquisas feitas com fornecedores, em mídia e sítios especializados, em contratações similares de outros entes públicos e nos portais oficiais de referenciamento de custos, como forma de aperfeiçoar as diretrizes estabelecidas na IN 5/2014 da SLTI/MP e no ‘Caderno de Logística - Pesquisa de Preços’, publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Portal ‘Comprasgovernamentais.gov.br’;

9.3. dar ciência desta deliberação à representante;

9.4. arquivar o processo.<sup>8</sup>

43. Cotejando a metodologia instituída jurisprudencialmente com o orçamento realizado no Pregão Presencial nº 008/2023, verifica-se que foi adotado o formato mais conservador para a pesquisa de preços de mercado, uma vez que somente três cotações foram colhidas durante a fase interna.

44. Destarte, o modelo adotado pelo Município de Caeté não se coaduna com o hodierno entendimento do TCU, no sentido de que as estimativas de custos devem basear-se em uma “cesta de preços aceitáveis”<sup>9</sup>, não devendo se ater à pesquisa com três fornecedores, cujo resultado pode não refletir a realidade do mercado.

45. À vista da irregularidade em tela, entendemos que deve ser citado o Sr. Kleyton Cristiano da Silva, Secretário Municipal de Educação, para apresentação de defesa e esclarecimentos.

### **3 – Exigência de certidão negativa de falência e de recuperação judicial**

46. Após exame dos autos do Processo Licitatório referente ao Pregão Presencial nº 008/2023, este *Parquet* constatou que o subitem 10.1.3 do Instrumento Convocatório (SGAP – peça nº 14, Proc. Licit. Pregão Presencial 008-23, fl. 45-v) exigiu a apresentação de “*certidão negativa de falência e de recuperação judicial e extrajudicial (falência e concordata)*” como requisito de qualificação econômico-financeira dos licitantes:

<sup>8</sup> Tribunal de Contas da União. Acórdão 2816/2014-Plenário. Rel. Min. José Múcio Monteiro. Sessão de 22/10/2014. Grifos aditados.

<sup>9</sup> Tribunal de Contas da União. Acórdão 1875/2021-Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Sessão de 04/08/2021 1.144.655 / JAVF



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

#### **10.1.3 QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA:**

10.1.3.1 Certidão Negativa de Falência e de Recuperação judicial e extrajudicial (falência e concordata), expedida pelo cartório distribuidor da comarca da sede da pessoa jurídica ou de execução de pessoa física, com validade de até 3 (três) meses, contados a partir da sua emissão, até a data de abertura do processo, de acordo com o Inciso II do art. 31 da Lei 8.666/93.

47. No presente tópico, analisaremos a regularidade de tal exigência.

48. O art. 27, inc. III, da Lei nº 8.666, de 1993, preceitua que o interessado em participar de uma licitação pública deve demonstrar idoneidade econômica e financeira para suportar os ônus econômicos do contrato administrativo, nos seguintes termos:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

(...)

III - qualificação econômico-financeira;

49. Por sua vez, o art. 31, inc. II, do mencionado diploma, estabelece:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:  
(...)

II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

50. Analisando o dispositivo acima transcrito, verifica-se que não há referência à recuperação judicial ou extrajudicial, institutos que não se confundem com a antiga concordata. Destaque-se que, com o advento da Lei nº 11.101, de 2005, o instituto da concordata foi excluído do ordenamento jurídico pátrio, sendo substituído pelo regime de recuperação judicial ou extrajudicial.

51. Sobre o tema, considerável parte da doutrina especializada entende que a mesma vedação anteriormente direcionada à concordata deve ser aplicada à recuperação judicial, criada pela Lei nº 11.101, de 2005, uma vez que haveria presunção de insolvência do empresário em recuperação.

52. Todavia, a jurisprudência tem permitido que empresas possuidoras de plano de recuperação devidamente aprovado em assembleia participem de licitações. Nesse sentido decidiu o Superior Tribunal de Justiça – STJ, nos termos abaixo reproduzidos:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. CONSTRUÇÃO DE CAMPUS UNIVERSITÁRIO. EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. PARTICIPAÇÃO EM CERTAME LICITATÓRIO. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA DE APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO NEGATIVA DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL. VIABILIDADE FINANCEIRA DA EMPRESA. COMPROVAÇÃO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. |



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

I - Na origem, trata-se de mandado de segurança impetrado por empresa que se sagrou vencedora em licitação para construção de outra etapa do campus da Universidade Federal de Cariri/CE, mas fora informada, posteriormente, que o referido contrato não seria assinado, em razão da impetrante encontrar-se em recuperação judicial.

II - Ordem concedida, decisão mantida pelo Tribunal Regional Federal a quo em grau recursal, sob o principal fundamento de não caber à Administração, em consonância com o princípio da legalidade, interpretar restritivamente quando assim a lei não dispuser.

III - Sem negar prima facie a participação de empresa em processo de licitação pela exigência e apresentação de Certidão Negativa de Débitos (CND), aplica-se a vontade expressa pelo legislador da Lei de Recuperação Judicial, viabilizando, de forma efetiva, à sociedade empresária a superação da crise econômico-financeira" (AgInt no REsp n. 1.841.307/AM, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 9/12/2020).

IV - Na hipótese dos autos, o Tribunal de origem registrou a presença de situação fática peculiar de que a empresa comprovou possuir capacidade econômico-financeira para honrar o contrato, concedendo a ordem pleiteada.

V - Recurso especial improvido.<sup>10</sup>

53. O entendimento desse Tribunal de Contas segue a mesma orientação, considerando irregular a disposição editalícia que vede a participação no certame de empresas em processo de recuperação judicial ou extrajudicial, ou que exija a apresentação de certidão negativa de falência e de recuperação judicial e extrajudicial, sob pena de inabilitação, sem que seja oportunizada a apresentação de plano de recuperação homologado pelo juízo competente.

54. De acordo com a jurisprudência dessa Corte, é preciso considerar outros requisitos de habilitação econômico-financeira que, porventura, possam garantir que o empresário ou sociedade empresária que se encontre nessa condição tenham capacidade econômica para a execução do contrato, além dos demais requisitos habilitatórios:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE PNEUS, CÂMARAS DE AR E SERVIÇOS DE RECAUCHUTAGEM. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. REJEITADA. MÉRITO. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. RESTRIÇÃO QUANTO À APRESENTAÇÃO DE IMPUGNAÇÕES AO EDITAL E À INTERPOSIÇÃO DE RECURSOS VIA E-MAIL. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. Reconhece-se a legitimidade ativa, inexistindo condicionante à proposição de denúncia perante a esta Corte de Contas somente para quem tenha impugnado o edital no momento oportuno, ou que tenha participado da licitação, pleiteado a sua anulação, ou sua suspensão no Judiciário, por ausência de previsão legal nesse sentido, não se devendo alegar cumprimento de um direito, anterior a outro, como condicionante de validade.

---

<sup>10</sup> Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.826.299 - CE (2019/0201966-6) - Segunda Turma. Rel. Min. Francisco Falcão. Sessão de 16/08/2022. 1.144.655 / JAVF



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

2. É irregular cláusula editalícia que veda a participação de empresário ou sociedade empresária em recuperação judicial, ou a exigência de certidão negativa, com a consequente inabilitação do licitante, sem a avaliação, anterior dos demais requisitos de habilitação econômico-financeira que, no caso de proponente nessa situação, abrangerá a verificação do cumprimento do seu plano de recuperação, homologado pelo juízo competente, na forma do art. 58 da Lei n. 11.101/2005, para análise das exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações do futuro contrato, comportando, inclusive, a promoção de diligências junto ao Poder Judiciário para a obtenção de informações atualizadas. (grifo nosso)

3. Constitui flagrante violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no inciso LV, do art. 5º, da CR/88, e restrição injustificável ao caráter competitivo do certame, ferindo os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da eficiência, e inciso I, do § 1º, do art. 3º, da Lei nº 8.666/93, impedir a remessa das razões de recurso e contrarrazões via fac-símile ou correio eletrônico, exigindo o protocolo na sede da Prefeitura, devendo inexistir óbice para que as diversas formas de impugnação e recursos coexistam (presencial, facsímile e e-mail), priorizando o controle de legalidade sobre os procedimentos licitatórios.<sup>11</sup> (grifo nosso)

55. Em consonância com o entendimento jurisprudencial alhures exposto, bem como em observância ao princípio da preservação da empresa, este *Parquet* de Contas entende que o empresário ou sociedade empresária em recuperação judicial não podem ser impossibilitados de participar de certames, desde que amparados por certidão emitida pela instância judicial competente, que certifique sua aptidão econômica e financeira para tal.

56. Por todo o exposto, concluímos ser irregular a exigência prevista no subitem 10.1.3 do Instrumento Convocatório em tela, concernente à exigência de apresentação de “certidão negativa de falência e de recuperação judicial e extrajudicial (falência e concordata)” como requisito de qualificação econômico-financeira.

57. No que tange à irregularidade em questão, pugnamos pela citação da Sra. Gisele Moreira dos Santos, Pregoeira e Subscritora do Edital, para apresentação de defesa e esclarecimentos.

### CONCLUSÃO

58. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas opina pela citação da Sr. Kleyton Cristiano da Silva, Secretário Municipal de Educação do Município de Caeté, bem como da Sr. Gisele Moreira dos Santos, Pregoeira e Subscritora do Edital, para apresentarem

---

<sup>11</sup> Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia nº 1.101.775. Segunda Câmara. Rel. Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão de 21/10/2021



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

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

defesa e as justificativas que entenderem pertinentes acerca das irregularidades verificadas no Edital do Pregão Presencial nº 008/2023.

59. 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.

60. Pleiteia, por fim, o retorno dos autos para parecer conclusivo.

61. É o parecer.

Belo Horizonte, 13 de dezembro de 2023.

**Sara Meinberg**

Procuradora do Ministério Público de Contas  
(ASSINADO DIGITALMENTE)