

Processo nº: 1.141.352
Natureza: Denúncia
Denunciante: Glória Maria Brum de Rezende
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de São Tiago
Relator: Conselheiro em exercício Licurgo Mourão

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 005/2023 – Dispensa nº 003/2023, realizado pelo Município de São Tiago, tendo 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.

2. A Denunciante alegou que o procedimento de dispensa de licitação em exame apresentou 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.

3. 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.

4. Em Manifestação Preliminar (SGAP, peça nº 23), este *Parquet* apresentou apontamento complementar concernente à ausência de fundamentação dos aspectos discricionários atinentes à escolha pela locação de software.

5. V. Exa. determinou a citação do Sr. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago; da Sra. Clara Hinys de Assis Paula, Diretora do Departamento de Educação Infantil; do Sr. Everaldo Antônio da Silva, Agente de Contratação; da Sra. Elizabeth Márcia dos Santos, Secretária Municipal de Educação; bem como do Sr. Antônio Carlos Ferreira, responsável pelo Controle Interno; para apresentarem defesa acerca das irregularidades apontadas nos autos (SGAP, peça nº 24).

6. Citados, os Responsáveis apresentaram defesa e documentos (SGAP, peças nº 30 a 56).

7. Em Reexame (SGAP, peça nº 63), a 1ª CFM entendeu que os argumentos apresentados na defesa não foram suficientes para ilidir as irregularidades verificadas em seu Relatório Inicial, com exceção daquela atinente à “ausência dos prazos e os cronogramas de execuções de cada uma das etapas de licenciamento, implantação, treinamento e funcionamento do software a ser executado”.

8. No entanto, considerando que a Prefeitura Municipal de São Tiago instaurou o Procedimento Licitatório em análise com base na Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei 14.133, de 2021, a qual, por tratar-se de norma relativamente recente, não possuía muitos precedentes que pudessem instruir os envolvidos à época da realização do certame, bem como considerando a

finalidade pedagógica de atuação desse Tribunal de Contas, a Unidade Técnica opinou pela não aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis, concluindo apenas pela expedição de recomendações.

9. No que diz respeito ao apontamento complementar apresentado por este *Parquet* de Contas (SGAP, peça nº 23), relativo à ausência de fundamentação dos aspectos discricionários atinentes à escolha pela locação de software, a 1ª CFM concluiu que as alegações aviadas em defesa não se prestaram a demonstrar, técnica e economicamente, a vantajosidade da modelagem da contratação utilizada, tendo em vista que os responsáveis não juntaram qualquer parecer ou estudo técnico contendo dados concretos como justificativa.

10. Todavia, considerando que não ficou comprovado nos autos a antieconomicidade da contratação, a Unidade Técnica opinou apenas pela expedição de recomendação aos responsáveis para que, em futuros certames, promovam e registrem estudo ou parecer técnico apto a fundamentar a escolha pela locação de software.

11. Vieram, então, os autos ao Ministério Público de Contas para parecer conclusivo.

12. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

I. Ausência de motivação do ato administrativo no estudo técnico preliminar

13. A 1ª CFM, em seu Exame Técnico Inicial (SGAP, peça nº 21), entendeu irregular a ausência de motivação do ato administrativo, uma vez que não foram apresentados os fatos e motivos legais que fundamentaram a decisão pela dispensa em tela, considerando o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público, conforme dispõe o art. 5º e § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021.

14. De acordo com a Unidade Técnica:

[...] 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.

15. Em sua defesa (SGAP, peças nº 30 a 56), os Responsáveis alegaram, em síntese, que a necessidade de contratação de um software para gestão escolar baseia-se na legislação educacional brasileira, bem como que a escolha do software está alinhada à Resolução do Estado de Minas

Gerais nº 4.692, de 29/12/2021, que destaca a importância da publicidade dos atos, atualização de dados e divulgação de resultados educacionais.

16. Eles sustentaram que a justificativa motivadora da contratação foi apresentada no item 2 do Estudo Técnico Preliminar - ETP. Ademais, pelo princípio da eventualidade, arguíram que, ainda que se conclua pela ausência de suficiente motivação do ato, esta não foi intencional, inexistindo qualquer intenção dolosa ou má-fé dos Responsáveis.

17. Em Reexame (SGAP, peça nº 63), a 1ª CFM entendeu que “[...] as justificativas/motivação apresentadas nos autos não foram claras, transparentes e consistentes, sendo o ato falho e incompleto, portanto, ausente a motivação do ato administrativo no Estudo Técnico Preliminar – ETP.”

18. Todavia, considerando que o Município de São Tiago instaurou o certame com base na Nova Lei de Licitações - Lei nº 14.133, de 2021, a qual, por tratar-se de norma relativamente recente, não possuía muitos precedentes que pudessem instruir os envolvidos, bem como considerando a finalidade pedagógica de atuação dessa Corte de Contas, a Unidade Técnica opinou pela não aplicação de multa aos Responsáveis.

19. Após reanálise dos autos, concordamos com o entendimento técnico quanto à procedência da irregularidade em questão, contudo, com a devida vênia, discordamos da opção pela não aplicação de multa, pelas razões que a seguir passamos a expor.

20. Motivação é o dever do agente público de explicitar, de forma clara e objetiva, os motivos de fato e de direito que levaram à prática de um determinado ato administrativo. Tal exigência visa garantir a transparência da atuação administrativa, permitindo o controle social e a defesa dos direitos dos administrados.

21. O princípio da motivação decorre do Estado Democrático de Direito, está previsto na Constituição da República de diversas formas, tanto explicitamente, como na atividade administrativa do Judiciário, quanto implicitamente, decorrendo logicamente dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade, eficiência e, principalmente, da controlabilidade judiciária dos atos administrativos.

22. Tal princípio, ainda que não reproduzido de forma explícita no diploma legal, já era plenamente estabelecido sob a égide da Lei nº 8.666, de 1993, constituindo um dos pilares do processo licitatório, garantindo a transparência e a possibilidade de controle dos atos administrativos.

23. Com o advento da Lei nº 14.133, de 2021, o princípio da motivação foi incorporado ao texto normativo (artigo 5º). A atual legislação exige motivação circunstanciada para as condições do edital, incluindo a justificativa para as exigências de qualificação técnica (art. 18, inciso IX). Ademais, estabelece que o estudo técnico preliminar deve ser devidamente motivado (art. 18, § 1º).

24. Reproduzimos abaixo, os referidos artigos da Nova Lei de Licitações:

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).

[...]

Art. 18. 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, compreendidos:

[...]

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

[...]

§ 1º 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, e conterá os seguintes elementos: (Grifou-se)

25. Em suma, a Nova Lei de Licitações fortaleceu o princípio da motivação, tornando-o mais exigente e completo. Trata-se de evolução que tem como objetivo garantir maior segurança jurídica aos licitantes, promover a eficiência dos processos licitatórios e contribuir para a construção de uma Administração Pública mais transparente e responsável.

26. No entanto, conforme mencionamos anteriormente, a aplicabilidade do princípio da motivação em matéria de licitações não constitui uma inovação da Lei nº 14.133, de 2021. Na vigência da Lei 8.666, de 1993, já era cogente a necessidade de motivação dos atos praticados em um procedimento licitatório, seja em sua fase interna, como a opção por determinada modalidade de licitação, em sua fase externa, como a justificativa para desclassificação de determinado participante, bem como na fase de gestão contratual, quando a Administração opta pela prorrogação de um contrato.

27. Nesse diapasão, divergimos da opinião técnica no que tange à não aplicação de multa em decorrência da irregularidade em comento, tendo em vista que a necessidade de motivação dos atos administrativos não representa inovação normativa estabelecida pela Nova Lei de Licitações.

28. Por todo o exposto, este Ministério Público de Contas entende pela procedência da irregularidade em comento e pela aplicação de multa aos Responsáveis, Sr. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago; Sra. Clara Hinys de Assis Paula, Diretora do Departamento de Educação Infantil; Sr. Everaldo Antônio da Silva, Agente de Contratação; Sra. Elizabeth Márcia dos Santos, Secretária Municipal e responsável pela formalização da demanda e pela aprovação do Termo de Referência (SGAP, peça nº 18, item “processo 005-2023”, p. 21 e 30); e o Sr. Antônio Carlos Ferreira, responsável pelo Controle Interno que emitiu parecer favorável ao prosseguimento da contratação (SGAP, peça nº 18, item “processo 005-2023”, p. 104).

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

29. Em sua Análise inicial (SGAP, peça nº 21), a Unidade Técnica entendeu irregular o estabelecimento do prazo de vigência da contratação por um período pré-determinado de 11 meses. De acordo com a argumentação técnica, o estabelecimento de tal prazo seria irregular:

[...] por se tratar de serviço contínuo e de fornecimento contínuos 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, visto que a norma admite a duração de contratos, de modo contínuo, por prazo superior a 12 meses.

30. Em defesa (SGAP, peças nº 30 a 56), os Responsáveis sustentaram, em síntese, que tal decisão foi tomada visando a cautela na contratação por períodos longos, considerando que foi a primeira contratação dessa natureza efetuada pelo Município. De modo análogo, os Srs. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago (SGAP, peça nº 40), e Everaldo Antônio da Silva, Agente de Contratação (SGAP, peça nº 49), aduziram que:

Conforme justificativas apresentadas pela área requisitante, também citada no presente processo, a opção pelo prazo de onze meses foi em virtude do contrato ter sido assinado em 03/02/2023 e o ano letivo de 2023 encerrou-se em 31/12/2023, 11 (Onze) meses, portanto. Ao fim do contrato e do ano letivo, em respeito aos interesses do município, far-se-ia uma nova análise mercadológica, aliada a uma análise pedagógica sobre a efetividade dos serviços prestados, a fim de que se verificar a vantajosidade de se manter tal contratação.

31. A 1ª CFM, em Reexame (SGAP, peça nº 63), entendeu que as razões apresentadas em Defesa não se prestaram ao afastamento da irregularidade em questão. Conforme a Unidade Técnica:

Considerando que os contratos de prestação de serviços contínuos ou de fornecimentos contínuos, no caso, utilização de programas de informática podem ser celebrados por até 5 (cinco) anos, ou seja, o prazo contratual inicial pode ser fixado, de imediato, por tal prazo, desde que observadas as devidas cautelas, entende-se que não merece acolhida os argumentos apresentados pelos responsáveis no que se refere ao receio de contratações prolongadas.

No tocante à *“possibilidade de prorrogação do contrato seria avaliada com base em análises mercadológicas e pedagógicas, garantindo a continuidade do serviço de forma vantajosa para o município”*, alegações dos responsáveis, cabe apontar que o referido Contrato não apresentou nenhuma cláusula a respeito de prorrogação contratual.

32. No entanto, considerando que o Município de São Tiago instaurou o certame com base na Nova Lei de Licitações - Lei nº 14.133, de 2021, a qual, por tratar-se de norma relativamente recente, não possuía muitos precedentes que pudessem instruir os envolvidos, bem como considerando a finalidade pedagógica de atuação dessa Corte de Contas, a Unidade Técnica opinou pela não aplicação de multa aos responsáveis.

33. Este *Parquet* de Contas, após análise da questão, concorda com a opinião técnica quanto à procedência da irregularidade em tela, todavia, com a devida vênia, discordamos da opção pela não aplicação de multa, pelas razões a seguir aventadas.

34. No que se refere ao prazo de vigência dos contratos, a Nova Lei de Licitações trouxe algumas inovações, especialmente no que tange aos contratos de prestação de serviços, como os de informática. Em comparação com a Lei nº 8.666, de 1993, ela permite maior flexibilidade e possibilidade de estabelecimento de prazos mais longos para determinados tipos de contratos. Tal alteração objetiva possibilitar que a Administração realize contratações mais estratégicas e de longo prazo, visando maior eficiência e economia.

35. Cumpre destacar que a definição do prazo de duração dos contratos constitui uma decisão estratégica da Administração, visto que envolve, diretamente:

- a) Planejamento - a duração do contrato deverá estar alinhada com o planejamento estratégico da Administração;
- b) Gerenciamento - contratos de longa duração demandam um gerenciamento mais complexo e detalhado;
- c) Riscos - contratos de longa duração podem envolver maior incerteza e riscos;
- d) Custos - o prazo de duração do contrato pode influenciar os custos da contratação.

36. Nesse diapasão, a Lei nº 14.133, de 2021, permitiu uma maior flexibilidade para a definição da duração dos contratos administrativos, contudo, exige que o Gestor apresente adequada justificativa quanto à escolha do prazo. A decisão quanto à duração ideal do contrato deve levar em conta diversos fatores, tais como o objeto do contrato, as necessidades da Administração, o planejamento estratégico e os riscos envolvidos.

37. Conforme citado alhures, a contratação em análise foi firmada tendo como prazo de vigência um período de 11 meses, sem previsão de possibilidade de prorrogação. Tal prazo, embora admitido, condiciona-se à apresentação de adequada justificativa. Para este Ministério Público de Contas, a referida justificativa deveria ser fundamentada, essencialmente, nos seguintes fatores:

- a) Natureza do Serviço – caso o serviço possua uma natureza específica ou um escopo muito delimitado;
- b) Necessidade Temporária – caso a contratação ocorra em situações de necessidade temporária ou para atender a demandas pontuais;
- c) Complexidade Técnica - em se tratando de serviços de alta complexidade técnica, poderá ser necessário o estabelecimento de um prazo de vigência menor para a execução e avaliação.

38. Destarte, é possível que a Administração deixe de firmar contratos plurianuais ou passíveis de prorrogação, desde que tal decisão seja tomada com a devida cautela e com observância aos preceitos legais.

39. Trata-se de competência discricionária que confere à Administração a liberdade para escolher a melhor opção para o interesse público, desde que fundamentada e não arbitrária. A não adoção de contratos plurianuais ou passíveis de prorrogação apenas se mostrará legítima se devidamente justificada e se não resultar em prejuízos para a Administração.

40. A fragmentação dos contratos, com o objetivo de viabilizar dispensas em razão do valor, pode gerar diversos problemas, como a perda de economia de escala, o aumento dos custos de transação, a insegurança jurídica e a dificuldade de planejamento. Além disso, contratações sucessivas das mesmas empresas, sem a devida justificativa, podem indicar a existência de algum tipo de favorecimento e devem ser evitadas¹.

¹ “Dispensa em razão do valor na Lei nº 14.133/21: contratos plurianuais e que admitem prorrogação”. Disponível em [https://zenite.blog.br/dispensa-em-razao-do-valor-na-lei-no-14-133-21-contratos-plurianuais-e-que-admitem-prorrogaao/#:~:text=Portanto%2C%20para%20a%20Z%3%AAnite%2C%20a,deve%20observar%20o%20limite%20legal](https://zenite.blog.br/dispensa-em-razao-do-valor-na-lei-no-14-133-21-contratos-plurianuais-e-que-admitem-prorrogaao/#:~:text=Portanto%2C%20para%20a%20Z%3%AAnite%2C%20a,deve%20observar%20o%20limite%20legal.). Acesso em 27/08/2024.

41. Na contratação em apreço, em consonância com a opinião técnica (SGAP, peça nº 63), entendemos que a justificativa apresentada pelos Defendentes se mostra insuficiente para fundamentar a escolha pelo estabelecimento de prazo de vigência inferior a 12 meses, sem previsão expressa de possibilidade de prorrogação.

42. Por todo o exposto, concluímos pela manutenção da irregularidade em comento, com consequente aplicação de multa aos Responsáveis, Sr. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago; Sra. Clara Hinys de Assis Paula, Diretora do Departamento de Educação Infantil; Sr. Everaldo Antônio da Silva, Agente de Contratação; Sra. Elizabeth Márcia dos Santos, Secretária Municipal e responsável pela formalização da demanda e pela aprovação do Termo de Referência (SGAP, peça nº 18, item “processo 005-2023”, p. 21 e 30); e o Sr. Antônio Carlos Ferreira, responsável pelo Controle Interno que emitiu parecer favorável ao prosseguimento da contratação (SGAP, peça nº 18, item “processo 005-2023”, p. 104).

III. Ausência de especificações técnicas detalhadas do objeto a ser adquirido tanto no Estudo Técnico Preliminar como no Termo de Referência

43. Em seu Exame Técnico Inicial (SGAP, peça nº 21), a 1ª CFM entendeu irregular a ausência de especificações técnicas detalhadas do objeto licitado, considerando que tanto o Estudo Técnico Preliminar quanto o Termo de Referência atinentes à contratação em exame “[...] informaram apenas as funções mínimas que a empresa contratada deverá obrigatoriamente executar, ou seja, não informaram todas as especificações técnicas detalhadas, com minúcias do software.”

44. Em defesa (SGAP, peças nº 30 a 56), os Responsáveis sustentaram, em resumo, que não foram apresentadas especificações mais detalhadas do objeto por receio de direcionamento a algum software específico, fato que constituiria ofensa à competitividade do certame.

45. A 1ª CFM, em sede de Reexame (SGAP, peça nº 63), entendeu que as razões apresentadas em Defesa não foram suficientes para o afastamento da irregularidade em tela. De acordo com a Unidade Técnica:

No tocante à ausência de especificações técnicas detalhadas do objeto a ser adquirido tanto no Estudo Técnico Preliminar como no Termo de Referência, ressalta-se que foi considerado irregular tendo em vista que o Estudo Técnico Preliminar – item 4.2 bem como o Termo de Referência – item 5.4 da Dispensa nº 03/2024 – Processo Licitatório nº 05/2023 (peça - arquivo “PROCESSO 005-2023) determinaram apenas quais as funções mínimas que a empresa contratada deverá obrigatoriamente executar, tendo a impressão que o objeto tinha sido apresentado de maneira incompleta, ou seja, faltando diversas funções.

Após leitura da justificativas apresentadas pelos responsáveis de que foi abordado “os aspectos necessários para um sistema de gestão escolar eficiente” não se considera razoável considerar as funções mínimas como os aspectos necessários para um sistema de gestão escolar eficiente, portanto, mantém-se a irregularidade quanto a este apontamento. (Grifou-se)

46. Contudo, tendo em vista que o certame em questão foi realizado com base na Lei nº 14.133, de 2021, a qual, por tratar-se de texto normativo relativamente hodierno, não possuía muitos precedentes que pudessem instruir os Responsáveis, bem como considerando a finalidade pedagógica de atuação dessa Corte de Contas, a Unidade Técnica opinou pela não aplicação de multa, entendendo suficiente apenas a emissão de notificação à Administração Municipal.

47. Após reanálise dos autos, também com relação a esta irregularidade, concordamos com o entendimento técnico quanto à sua procedência, todavia, com a devida vênia, discordamos da opção pela não aplicação de multa, pelas razões abaixo expostas.

48. Com a pretensão de garantir a transparência das cotações e a isonomia na oferta das propostas, a legislação em matéria licitatória sempre se preocupou com a particularização do objeto licitado com razoável grau de precisão, motivo da importância conferida aos projetos básicos, termos de referência e, com o advento da Lei nº 14.133, de 2021, ao estudo técnico preliminar.

49. A descrição do objeto deve traduzir, com fidelidade, a real necessidade da Administração Pública, listando todas as características indispensáveis e afastando os atributos irrelevantes e desnecessários, que apenas possuem o condão de restringir o caráter competitivo do certame.

50. Ademais, a correta definição do objeto não beneficia apenas a Administração, mas também o licitante, o qual ficará munido de informações que possibilitarão a perfeita compreensão e quantificação do objeto, o que irá refletir diretamente na formulação de uma proposta mais acertada.

51. A Lei nº 8.666, de 1993, até muito recentemente o principal diploma normativo em matéria de licitações e contratos, em seus artigos 14, 38, *caput* e 40, inc. I, já estabelecia que o objeto da licitação deveria ser caracterizado de forma suficiente e clara:

Art. 14. **Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto** e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

[...]

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, **a indicação sucinta de seu objeto** e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

Art. 40. O edital conterá 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:

I - objeto da licitação, em **descrição sucinta e clara**; (Grifou-se.)

52. Como não poderia deixar de ser, a Lei nº 14.133, de 2021, Nova Lei de Licitações, manteve o cuidado com a suficiente definição do objeto, o que se verifica em vários pontos de seu texto, especialmente em seus artigos 6º, 18 e 150, senão vejamos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...]

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) **definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;**

[...]

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório e caracterizada pelo planejamento [...], bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: [...]

II - **a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo,** conforme o caso;

[...]

§ 1º 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, e conterá os seguintes elementos: [...]

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

[...]

Art. 150. **Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto** e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

53. Com efeito, tanto no anterior como no hodierno regramento legal sobre licitações, a suficiente especificação do objeto a ser licitado constitui condição de legitimidade sem a qual o procedimento licitatório não pode prosperar, tendo em vista que, caso os itens que a Administração pretenda adquirir não sejam devidamente caracterizados, tanto a formulação quanto o julgamento das propostas serão prejudicados, tornando inviável uma contratação subsequente.

54. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, reiteradamente, reforça a necessidade da correta definição do objeto:

48. A definição precisa do objeto propicia a participação isonômica dos interessados na contratação e a competitividade de um certame. Nessa linha, é pacífico o entendimento desta Corte e a relevância com que o tema é abordado, conforme consignado na Súmula nº 177:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

49. No mesmo raciocínio, destaca-se fragmento do voto balizador do Acórdão nº 627/2003 – Plenário, por meio do qual o relator sustenta que a correta definição do objeto no Projeto Básico é condição inafastável para sua legitimidade, pois constitui elemento indispensável à efetiva observância dos princípios constitucionais da isonomia e da publicidade.²

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.4. dar ciência ao Comando [...], que:

9.4.4. deve ser observada a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca, bem como a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, utilizando o consumo e utilização prováveis como parâmetro para fixação dos quantitativos, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas de estimação, conforme prevê o art. 15, § 7º, I e II da Lei 8.666, de 1993;³

Nas contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicação (TIC), é recomendável que o órgão ou a entidade contratante: i) faça constar do edital de licitação exigência de que os licitantes informem em suas propostas a marca e o fabricante dos produtos ofertados, inclusive mediante o preenchimento no sistema eletrônico pertinente; ii) requiera dos fornecedores informações detalhadas dos componentes das soluções de TIC que se pretende contratar, a exemplo de: fabricante, modelo, part number, descrição técnica, quantidade e preço unitário; iii) requiera dos fornecedores (quando da pesquisa de preços) e exija dos licitantes (quando da entrega das propostas comerciais), planilha detalhada de formação dos preços dos serviços ofertados, contendo discriminação de todos os insumos e custos unitários; iv) realize análise crítica dos preços estimados, tanto os decorrentes de cotações de fornecedores, como os decorrentes de outras contratações públicas, utilizando inclusive os referenciais de preços internacionais, quando pertinentes.⁴

55. Por todo o exposto, discordamos da opinião técnica no que tange à não aplicação de multa em decorrência da irregularidade em questão, considerando que a necessidade de suficiente e clara caracterização do objeto não constitui inovação estabelecida pela Lei nº 14.133, de 2021, bem como vem sendo, reiteradamente, defendida pela jurisprudência especializada.

56. Destarte, este Ministério Público de Contas entende pela procedência da irregularidade em comento e opina pela aplicação de multa aos Responsáveis, Sr. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago; Sra. Clara Hinys de Assis Paula, Diretora do Departamento de Educação Infantil; Sr. Everaldo Antônio da Silva, Agente de Contratação; Sra. Elizabeth Márcia dos Santos, Secretária Municipal e responsável pela formalização da demanda e pela aprovação do Termo de Referência (SGAP, peça nº 18, item “processo 005-2023”, p. 21 e 30); e o Sr. Antônio Carlos Ferreira, responsável pelo Controle Interno que emitiu parecer favorável ao prosseguimento da contratação (SGAP, peça nº 18, item “processo 005-2023”, p. 104).

² TCU, Plenário, AC nº 2927/2009, Rel. Ministro José Múcio Monteiro, j. em 02/12/2009. Grifo nosso.

³ TCU, Plenário, AC nº 2155/2012, Rel. Ministro Raimundo Carneiro, j. em 15/08/2012. Grifo nosso.

⁴ TCU, Plenário, AC nº 1432/2024, Rel. Ministro Jorge Oliveira, j. em 17/07/2024. Grifo nosso.

IV. Ausência dos prazos e os cronogramas de execuções de cada uma das etapas de licenciamento, implantação, treinamento e funcionamento do software a ser executado

57. No que tange especificamente ao apontamento relativo à “ausência dos prazos e os cronogramas de execuções de cada uma das etapas de licenciamento, implantação, treinamento e funcionamento do software a ser executado”, após análise dos autos, este *Parquet* corrobora com o entendimento técnico (SGAP, peça nº 63), no sentido de que os esclarecimentos apresentados em defesa afastaram a suposta irregularidade, vez que os Responsáveis informaram que a previsão de prazos e cronogramas de execuções constou no item 5.4 do Termo de Referência do Procedimento Licitatório em apreço (SGAP, peça nº 18, “PROCESSO 005-2023”).

58. Destarte, entendemos pela improcedência do apontamento em questão.

V. Ausência da estimativa das quantidades a serem adquiridas tanto no Estudo Técnico Preliminar bem como no Termo de Referência

59. Outra irregularidade apontada pela 1º CFM em sua Análise Inicial (SGAP, peça nº 21) diz respeito à ausência da estimativa das quantidades a serem adquiridas, em desacordo com o art. 6º, XXIII, a, da Lei nº 14.133, de 2021⁵.

60. Segundo a Unidade Técnica, “[...] Embora o software a ser contratado seja apenas um, conforme alegou os responsáveis, a concessão de licença, treinamento, serviços de manutenção, etc. envolvem mais de um servidor, mais de um departamento, mais de uma escola municipal, ou seja, os quantitativos deveriam ter sido previstos.”

61. Em sua defesa, os Srs. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago (SGAP, peça nº 40), e Everaldo Antônio da Silva, Agente de Contratação (SGAP, peça nº 49) apresentaram idêntica justificativa, a qual reproduzimos abaixo:

No que tange a irregularidades pela ausência de quantitativos, a unidade técnica informou que considerou como quantitativo no ETP e no TR a quantidade de meses (onze), já que o software seria apenas um. Entende-se que tais quantitativos foram previstos, não devendo o apontamento prevalecer.

Contudo, ainda que se fale em alguma falha nesse sentido, entende-se que a mesma não foi intencional, já que a servidora em questão entendeu à época que o requisito legal estava suprido, devendo tal apontamento ser relevando, o que ora se requer.

⁵ Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, **os quantitativos**, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; (Grifou-se)

62. A 1ª CFM, em sede de Reexame (SGAP, peça nº 63), concluiu que os argumentos apresentados pelos Defendentes não foram capazes de elidir a irregularidade em apreço. De acordo com a Unidade Técnica:

Importante observar o campo denominado QUANT., no item 7 do Estudo Técnico Preliminar nº 02/2023 da Dispensa nº 003/2023 - Processo Licitatório nº 005/2023 (peça 18 - arquivo "PROCESSO 005-2023), se refere ao tempo de duração do contrato: 11 meses.

Embora o software a ser contratado seja apenas um, conforme alegou os responsáveis, a concessão de licença, treinamento, serviços de manutenção, etc. envolvem mais de um servidor, mais de um departamento, mais de uma escola municipal, ou seja, os quantitativos deveriam ter sido previstos.

Assim, considera-se irregular a ausência da estimativa das quantidades a serem adquiridas tanto no Estudo Técnico Preliminar bem como no Termo de Referência, em afronta ao art. 6º, XXIII, "a", da Lei 14.133, de 2021. (Grifou-se)

63. A estimativa quantitativa constitui um elemento fundamental em qualquer processo licitatório, seja ele sujeito à Lei nº 14.133, de 2021 ou à legislação pretérita. Ela consiste em uma previsão detalhada dos bens, serviços ou obras a serem adquiridos pela Administração Pública, quantificando as necessidades e definindo os parâmetros para a comparação das propostas.

64. A Nova Lei de Licitações reforçou a importância da estimativa quantitativa, buscando garantir maior transparência, eficiência e economicidade nos processos licitatórios. Mesmo em casos de dispensa de licitação, a estimativa quantitativa é um procedimento importante, pois garante que a contratação seja realizada de forma transparente e justificada.

65. Nesse diapasão, em consonância com a opinião técnica, entendemos pela procedência da irregularidade em tela, com consequente aplicação de multa aos Responsáveis, Sr. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago; Sra. Clara Hinys de Assis Paula, Diretora do Departamento de Educação Infantil; Sr. Everaldo Antônio da Silva, Agente de Contratação; Sra. Elizabeth Márcia dos Santos, Secretária Municipal e responsável pela formalização da demanda e pela aprovação do Termo de Referência (SGAP, peça nº 18, item "processo 005-2023", p. 21 e 30); e o Sr. Antônio Carlos Ferreira, responsável pelo Controle Interno que emitiu parecer favorável ao prosseguimento da contratação (SGAP, peça nº 18, item "processo 005-2023", p. 104).

VI. Ausência de procedimentos a serem realizados para a prova de conceito, bem como das condições para a aprovação e reprovação do sistema a ser apresentado pela licitante que teve sua proposta classificada provisoriamente em primeiro lugar

66. Outra irregularidade verificada pela Unidade Técnica em seu Relatório Inicial (SGAP, peça nº 21) diz respeito à ausência de procedimentos a serem realizados para a prova de

conceito, bem como das condições para a aprovação e reprovação do sistema a ser apresentado pela licitante que teve sua proposta classificada provisoriamente em primeiro lugar.

67. De acordo com a 1ª CFM:

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.

68. Sobre o apontamento em tela, os Srs. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago (SGAP, peça nº 40), e Everaldo Antônio da Silva, Agente de Contratação (SGAP, peça nº 49), apresentaram a seguinte justificativa:

Com relação ao apontamento de irregularidade pela ausência dos critérios de avaliação, pontuação e classificação das propostas apresentadas pelos licitantes, referente ao software que a administração pretendia contratar, que, segundo a Unidade Técnica, se traria de prova de conceito, a área requisitante informou que não tinha conhecimento sobre a necessidade de tal exigência, já que em pesquisas em contratações semelhantes de outros municípios, que subsidiou a elaboração do termo de referência em apreço, a mesma não localizou nada a respeito. Portanto, ainda que se fale em alguma falha nesse sentido, entende-se que a mesma não foi intencional, mas fruto de desconhecimento técnico da área requisitante, devendo tal apontamento ser relevando, o que ora se requer.

69. A 1ª CFM, em sede de Reexame (SGAP, peça nº 63), concluiu que as justificativas apresentadas não foram capazes de afastar a irregularidade em análise.

70. Como forma de justificar seu entendimento, informou que, após uma pesquisa por meio do “Google”, realizada em 21/03/2024, localizou a Dispensa Eletrônica nº 06/2023, deflagrada pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, que tem por objeto a *“Contratação de Serviço de Central Telefônica – On-premise com fornecimento de licenças e gateway físico E1, nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento”*, a qual, em seu subitem. 4.1.2. determina que *“Será obrigatória a apresentação de amostra (prova de conceito e/ou catálogos, protótipos, etc.) pela licitante melhor classificada, conforme etapas previstas neste Termo de Referência.”*

71. A Unidade Técnica destacou ainda que, no que tange à previsão legal, a prova de conceito está referenciada nos artigos 17, § 3º, e 41, II, da Lei nº 14.133/21:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:
[...]

§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste

artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

[...]

II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;

[...]

Parágrafo único. A exigência prevista no inciso II do caput deste artigo restringir-se-á ao licitante provisoriamente vencedor quando realizada na fase de julgamento das propostas ou de lances.

72. Contudo, tendo em vista que o certame em questão foi realizado com base na Lei nº 14.133, de 2021, a qual, por tratar-se de legislação recente, não possuía muitos precedentes que pudessem instruir os Responsáveis, bem como considerando a finalidade pedagógica de atuação dessa Corte de Contas, a Unidade Técnica opinou pela não aplicação de multa, entendendo suficiente apenas a emissão de recomendação aos Gestores Municipais.

73. No que tange à irregularidade em questão, concordamos com o entendimento técnico quanto à sua procedência, todavia, com a devida vênia, discordamos da opção pela não aplicação de multa, pelas razões abaixo reproduzidas.

74. A prova de conceito, comumente chamada de POC, constituiu uma ferramenta essencial em processos licitatórios que possuam objetos complexos de inovações e tecnologia da informação, bem como em contratações de sistemas destinados à gestão administrativa. De modo similar às análises de amostras em aquisições de produtos, ela permite demonstrar, antes da contratação, a viabilidade técnica e funcional da proposta apresentada pelo licitante, confirmando que ela atende aos requisitos do edital e comprovando, na prática, a exequibilidade das soluções propostas.

75. Sua inclusão no processo licitatório visa garantir o interesse público ao minimizar riscos e aumentar a probabilidade de sucesso na execução do contrato.

76. Embora não estivesse explicitamente prevista nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, a jurisprudência já reconhecia sua importância, como demonstra o Acórdão nº 1.823/2017 do Tribunal de Contas da União - TCU⁶:

[...] Precedentes desta Corte de Contas que mencionam a "prova de conceito" indicam que a referida exigência tem por objetivo que a licitante demonstre, na prática, sua

⁶ TCU, Plenário, Acórdão nº 1.823/2017, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. em 23/08/2017.

capacidade técnica, assemelhando-se à exigência de apresentação de amostras, no caso do fornecimento de produtos (acórdãos 794/2017, 1667/2017 e 2079/2014, todos do Plenário e Acórdão 6343/2017-TCU-Segunda Câmara). [...]

77. A Lei 14.133, de 2021, finalmente consolidou essa prática, em seus artigos 17, § 3º, e 41, II, anteriormente transcritos.

78. Cumpre destacar que a exigência de prova conceito constitui importante providência a ser tomada não apenas no momento da realização do certame, mas também em todo o período de vigência do contrato. Nesse sentido, Marçal Justen Filho⁷ destaca que o exame das amostras e a realização das provas de conceito durante a vigência do contrato visam combater *“[...] uma das mais graves distorções verificadas em contratações públicas, consistente na incompatibilidade entre a prestação executada efetivamente pelo contratado e a amostra produzida durante a licitação”*.

79. Por todo o exposto, discordamos da opinião técnica no que tange à não aplicação de multa em decorrência da irregularidade em questão, considerando que a prova conceito constitui importante instrumento para que se possa avaliar se o objeto ofertado pelo licitante atende às especificações técnicas definidas no edital, no projeto básico ou no termo de referência.

80. Destarte, este Ministério Público de Contas entende pela procedência da irregularidade em comento e pela aplicação de multa aos Responsáveis, Sr. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago; Sra. Clara Hinyes de Assis Paula, Diretora do Departamento de Educação Infantil; Sr. Everaldo Antônio da Silva, Agente de Contratação; Sra. Elizabeth Márcia dos Santos, Secretária Municipal e responsável pela formalização da demanda e pela aprovação do Termo de Referência (SGAP, peça nº 18, item “processo 005-2023”, p. 21 e 30); e o Sr. Antônio Carlos Ferreira, responsável pelo Controle Interno que emitiu parecer favorável ao prosseguimento da contratação (SGAP, peça nº 18, item “processo 005-2023”, p. 104).

VII. Ausência no Estudo Técnico Preliminar de estudos/justificativas quanto à viabilidade técnica, exigência que tem por objetivo identificar e analisar os cenários para o atendimento da demanda, e quanto a viabilidade técnica e econômica das soluções existentes no mercado;

81. Em seu Relatório Inicial (SGAP, peça nº 21), a 1ª CFM entendeu irregular a ausência, no Estudo Técnico Preliminar atinente ao Processo Licitatório em tela, de “[...]”

⁷ “Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021”, 2021, p. 551.

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[...]”.

82. De acordo com a Unidade Técnica (SGAP, peça nº 63):

Na peça 21, a Unidade Técnica, no item **II – ANÁLISE TÉCNICA**, subitem **4. Da gratuidade dos serviços que se pretende contratar através do software educacional administrativo**, apontou, em síntese, que o Estudo Técnico Preliminar 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, de 2021. Apontou ainda 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, considerando 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.

83. No que tange à irregularidade em comento, os Srs. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago (SGAP, peça nº 40), e Everaldo Antônio da Silva, Agente de Contratação (SGAP, peça nº 49), apresentaram a seguinte justificativa:

Segundo a Unidade Técnica não houve justificativas ou estudos técnicos e/ou econômicos que demonstrassem os motivos da escolha ou não para a gratuidade dos serviços que se pretendia contratar através do software com licença de uso para registro de escrituração escolar, notadamente considerando a existência de softwares gratuitos que atendessem o objeto contratual.

Sobre esse aspecto, a área requisitante informou que à época, após estudos e consulta junto à equipe pedagógica do município, foi verificado que os sistemas gratuitos não atenderiam o perfil pedagógico almejado, notadamente considerando que os mesmos não ofereceriam o devido suporte a tempo e a hora, rotinas de manutenção corretiva, adaptativa e evolutiva do sistema, razão pela qual optou-se por sua contratação.

Segundo a área requisitante, não há softwares públicos gratuitos disponíveis que possuam as funcionalidades de DIÁRIO ELETRÔNICO (Software de gestão da escrituração escolar), objeto da contratação. E que se fosse assim, Brasil afora, inúmeros municípios não contratariam serviços similares. Fosse assim, o governo de Minas Gerais não contrataria serviço similar.

Como informou a área requisitante o portal CONVIVA (<https://convivaeducacao.org.br/>), citado pela denunciante como uma solução de software livre similar ao objeto contratado, e, portanto, uma possível solução gratuita, observou-se dentre suas funcionalidades, na seção FERRAMENTAS (<https://convivaeducacao.org.br/ferramentas>), nenhuma que lembrasse, nem de longe, as funções de um DIÁRIO ELETRÔNICO (Software de gestão da escrituração escolar).

Dentre as funcionalidades do software contratado pelo município e não localizadas no site do CONVIVAS e nem qualquer software gratuito eventualmente disponível, que, registra-se, não se tem conhecimento, destacam-se as seguintes:

1. Registros de planos de aula
2. Registros de chamada
3. Registros de notas
4. Emissão de relatórios escolares

5. Emissão de declarações diversas
6. Emissão de históricos escolares
7. Comunicação com pais e; ou responsáveis por meio de aplicativo de mensagens.

Essas funções são fundamentais para a gestão da **ESCRITURAÇÃO ESCOLAR**, atendendo aos princípios de organização, modernização, economia (tornam desnecessários os diários de papel) e são amplamente defendidas pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais e pelo Ministério da Educação.

Ademais, tal informação não constou no ETP e termo de referência, o que impossibilitou ao defendente uma avaliação à época, visto que não era de seu conhecimento tal fato técnico.

Por tal razão, a ausência de tal informação não pode ser imputada ao defendente, que não detém conhecimento técnico para tanto.

Contudo, ainda que se fale em alguma falha nesse sentido, entende-se que a mesma não foi intencional, mas fruto de uma escolha da área requisitante do que melhor atenderia aos anseios dos professores para uma melhor gestão escolar municipal.

Portanto, apela-se para o caráter pedagógico dessa Corte não sendo aplicada nenhuma penalidade por uma decisão que o servidor responsável entendeu com suficiente, mas meras recomendações, que serão fielmente acatadas por esta Administração nas futuras contratações.

84. Em Reexame (SGAP, peça nº 63), a 1ª CFM concluiu que as justificativas apresentadas não se prestaram ao afastamento da irregularidade em questão. Segundo a Unidade Técnica:

[...] não constaram nos autos do Processo Licitatório nº 005/2023 – Dispensa nº 003/2023, tanto no Estudo Técnico Preliminar bem como no Termo de Referência, justificativas ou estudos técnicos e/ou econômicos que demonstrassem os motivos da escolha ou não para a gratuidade dos serviços que se pretendia contratar através do software com licença de uso para registro de escrituração escolar, notadamente considerando a existência de softwares gratuitos que atendessem o objeto contratual, portanto, considera-se irregular este apontamento.

[...]

Quanto à ausência no Estudo Técnico Preliminar de estudos/justificativas referente 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, em desconformidade com o disposto no art. 18 da Lei 14.133, de 2021, informa-se que não foram apresentadas justificativas/esclarecimentos quanto a este apontamento, portanto, entende-se pela permanência da referida irregularidade.

85. Todavia, a 1ª CFM opinou pela não aplicação de multa, entendendo suficiente apenas a emissão de recomendação aos Gestores Municipais, considerando que a licitação em análise foi realizada com base na Lei nº 14.133, de 2021, a qual, por tratar-se de legislação recente, não possuía muitos precedentes que pudessem instruir os Responsáveis.

86. O Estudo de Viabilidade Técnica representa essencial etapa do planejamento de uma contratação pública. Seu objetivo é demonstrar a real necessidade que justifica a contratação, analisar a viabilidade técnica da solução proposta e contribuir para a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, que detalhará os requisitos e condições para a execução do objeto.

87. A ausência de Estudo de Viabilidade Técnica em processos de contratação pode resultar em:

- a) **ineficiência**: contratações que não atendem às necessidades da administração, gerando desperdício de recursos públicos;
- b) **ilegalidade**: impossibilidade de efetivação da contratação devido a irregularidades, impedindo o atendimento da demanda;
- c) **restrições indevidas**: especificações técnicas que limitam a concorrência, elevando os custos e prejudicando a obtenção das melhores condições para a administração.

88. Sobre o tema, essa Corte de Contas já se manifestou em consulta, enfatizando a necessidade do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica como requisito fundamental para justificar a decisão do Gestor em adotar plataformas digitais que acarretem despesas para a Administração Pública. Vejamos:

CONSULTA. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE PLATAFORMA DIGITAL PARA REALIZAÇÃO DE PREGÃO ELETRÔNICO. PLURALIDADE DE SISTEMAS. NECESSÁRIO ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FEDERAIS. PORTAL NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS.

1. É possível ao administrador público, mediante processo licitatório ou, observados os requisitos legais, por contratação direta, optar por plataforma onerosa para realização de pregão eletrônico, devendo essa decisão ser acompanhada de estudo de viabilidade técnica e econômica que demonstre a vantagem da solução onerosa sobre as plataformas gratuitas disponíveis, ainda que o ônus seja apenas para o licitante.

2. Se a contratação por meio de pregão eletrônico envolver a transferência de recursos federais, além do estudo de viabilidade técnica e econômica, a plataforma para realização do pregão eletrônico deverá, ainda, ser integrada à plataforma de operacionalização das modalidades de transferências voluntárias do Governo Federal.

3. Nos termos do art. 174 da Lei n. 14.133/21, a Administração Pública deverá dar publicidade a seus atos no Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP, observadas, quanto aos municípios com até vinte mil habitantes, as disposições contidas no art. 176 da referida lei.⁸ (Grifou-se)

89. Diante do que foi apresentado, discordamos da opinião técnica no que tange à não aplicação de multa em decorrência da irregularidade em questão, tendo em vista que o Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica constitui importante instrumento para que se possa demonstrar a real necessidade da contratação; avaliar todas as alternativas possíveis para atender à demanda, considerando aspectos técnicos e econômicos; escolher a melhor solução; bem como servir como base para a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico.

90. Destarte, este Ministério Público de Contas entende pela procedência da irregularidade em comento e pela aplicação de multa aos Responsáveis, Sr. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago; Sra. Clara Hinys de Assis Paula, Diretora do

⁸ Processo 1101746 – Consulta. . Relator Cons. Cláudio Couto Terrão. Deliberado em 27/9/2023. Publicado no DOC em 31/10/2023

Departamento de Educação Infantil; Sr. Everaldo Antônio da Silva, Agente de Contratação; Sra. Elizabeth Márcia dos Santos, Secretária Municipal e responsável pela formalização da demanda e pela aprovação do Termo de Referência (SGAP, peça nº 18, item “processo 005-2023”, p. 21 e 30); e o Sr. Antônio Carlos Ferreira, responsável pelo Controle Interno que emitiu parecer favorável ao prosseguimento da contratação (SGAP, peça nº 18, item “processo 005-2023”, p. 104).

91. Ao final, cumpre frisar que a irregularidade em tela está diretamente relacionada àquela a ser abordada no item IX do presente parecer, “Ausência de fundamentação dos aspectos discricionários atinentes à escolha pela locação de software. Assim, no item IX, serão incluídos comentários adicionais sobre a viabilidade técnica e econômica da contratação.

VIII. Ausência no Estudo Técnico Preliminar de justificativa relativa à viabilidade técnica e econômica para o parcelamento ou não do objeto

92. Em sua Análise Inicial (SGAP, peça nº 21) a 1ª CFM apontou como irregular a “[...] ausência de uma avaliação sobre a 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, em desacordo com o art. 18, § 1º da Lei 14.133, de 2021”.

93. No que tange ao apontamento em questão, os Srs. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago (SGAP, peça nº 40), e Everaldo Antônio da Silva, Agente de Contratação (SGAP, peça nº 49), apresentaram a seguinte justificativa:

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

Decididamente, não há dois objetos para que se possa, mesmo que conceitualmente, pensar em parcelamento. Não há quaisquer menções a contratação de assessoria, como afirma erroneamente a denunciante. Há a contratação de um software - um diário eletrônico (software de gestão da escrituração escolar) e a necessária e indispensável garantia de serviços técnicos de capacitação dos servidores municipais e suporte técnico para eventuais problemas de utilização que surjam ao longo do contrato.

Isso é claramente demonstrado no ETP e no TR, portanto esta é uma alegação que não merece prosperar.

Entende-se que as justificativas da área requisitante são plausíveis, não merecendo prosperar o apontamento ora rebatido.

Não sendo este o entendimento, apela-se para o caráter pedagógico dessa Corte não sendo aplicada nenhuma penalidade por uma decisão que o servidor responsável entendeu com suficiente, mas meras recomendações, que serão fielmente acatadas por esta Administração nas futuras contratações.

94. Em Reexame (SGAP, peça nº 63), a Unidade Técnica concluiu que as justificativas apresentadas não foram capazes de afastar a irregularidade em análise, “[...] uma vez que não consta do Processo Licitatório nº 005/2023 – Dispensa nº 003/2023 justificativas para o parcelamento ou

não da contratação, ou seja, não avaliação da viabilidade técnica e econômica, que impactaria na decisão de parcelar ou não o objeto da contratação.”

95. Contudo, a Unidade Técnica opinou pela não aplicação de multa, entendendo suficiente apenas a emissão de recomendação aos Gestores Municipais, considerando que a licitação em análise foi realizada com base na Lei nº 14.133, de 2021, a qual, por tratar-se de legislação recente, não possuía muitos precedentes que pudessem instruir os Responsáveis.

96. A Nova Lei de Licitações, no inciso VIII do § 1º de seu art. 18, ao versar sobre a elaboração do estudo técnico preliminar, menciona, como um dos elementos que nele devem constar, as *"justificativas para o parcelamento ou não da contratação"*:

Art. 18. 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, compreendidos:

[...]

§ 1º 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, e conterá os seguintes elementos:

[...]

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

97. É sabido que, na seara das contratações públicas, a regra de observância prioritária deve ser o parcelamento do objeto licitado visando à aquisição ou contratação dos melhores bens ou serviços disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade, salvo se comprovado, por meio de estudo técnico, que o parcelamento possa resultar na perda de economia de escala, em detrimento da obtenção do menor custo na contratação.

98. A doutrina e a jurisprudência reforçam a ideia da necessidade de apresentação, nos autos do procedimento licitatório, de estudo técnico demonstrando a inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento do objeto.

99. Todavia, o parcelamento do objeto em itens, embora promova maior competitividade ao ampliar o número de proponentes, exige cautela do órgão licitante. É preciso garantir que a divisão não comprometa a eficiência administrativa ou gere custos adicionais.

100. Assim, quando o parcelamento apresentar obstáculos operacionais, técnicos ou econômicos que possam dificultar a execução do objeto ou elevar os gastos públicos, sua adoção não é recomendada, uma vez que a finalidade primordial do parcelamento é a obtenção de melhores condições para a administração.

101. Nesse contexto, este *Parquet* de Contas corrobora com o entendimento técnico, no sentido de que, no Estudo Técnico Preliminar concernente ao Procedimento Licitatório em tela, não foi apresentada justificativa relativa à viabilidade técnica e econômica para o parcelamento ou não do objeto.

102. Entretanto, após análise da natureza do objeto contratado; o qual contempla uma solução para fornecimento de software, treinamento, concessão de licença de uso, realização de testes e serviços de manutenção, atendimento e suporte técnico online e presencial; entendemos que se tratam de serviços estritamente ligados e interdependentes, de modo que o parcelamento do objeto contratado poderia comprometer sua integridade e, conseqüentemente, a qualidade e garantia dos serviços.

103. Por todo o exposto, opinamos pela procedência da irregularidade em comento, concluindo, contudo, pela não aplicação de multa, e expedição de notificação aos Responsáveis para que, em certames futuros, apresentem suficiente justificativa técnica para o não parcelamento do objeto, observando as determinações legais aplicáveis.

IX. Ausência de fundamentação dos aspectos discricionários atinentes à escolha pela locação de software

104. 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.

105. 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**

106. Na mesma linha de argumentação aviada pela Denunciante, este Ministério Público de Contas, em Manifestação Preliminar (SGAP, peça nº 23), apresentou apontamento complementar referente à não 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.

107. Sobre o tema, os Srs. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago (SGAP, peça nº 40), e Everaldo Antônio da Silva, Agente de Contratação (SGAP, peça nº 49) apresentaram idêntica justificativa, vejamos:

[...]

Sobre esse aspecto, a área requisitante informou que à época, após estudos e consulta junto à equipe pedagógica do município, foi verificado que os sistemas livres não atenderiam o perfil pedagógico almejado, notadamente considerando que os mesmos não ofereceriam o devido suporte a tempo e a hora, rotinas de manutenção corretiva, adaptativa e evolutiva do sistema, razão pela qual optou-se por sua contratação.

A área requisitante aduziu, ainda, que ao receber o ofício da Administração para prestação de esclarecimentos, bem como a citação de defesa junto à Corte de Contas, foi convocada uma reunião com os servidores que utilizaram o referido software para verificação das vantagens e/ou desvantagens de sua utilização, tendo todos, conforme Ata de reunião (em anexo), realizada aos dias 08 de janeiro de 2024, às 14 horas na Secretaria Municipal de Educação, reafirmado que o software trouxe mais celeridade e eficiência na execução de suas funções, conforme se percebe nos trechos abaixo destacados:

“(…) o diário foi um avanço muito significativo, que o começo foi complicado, mas que agora tem sido de grande utilidade para os servidores, depois de muitos aprimoramentos está sendo bem utilizado, além de permite a participação dos pais observando a frequência escolar de cada aluno. Terminou a fala dizendo que hoje o diário é bem aceito e um facilitador, inclusive, foi muito bem elogiado pela inspetora da superintendência que veio para fiscalizar os documentos da escola José Aldo (…”. (Coordenadora Pedagógica, Valércia)

“(…) que o diário foi uma evolução enorme, de fácil acesso para quem tem pouco conhecimento em informática, além de ser um grande facilitador para os professores e para as secretárias escolares (… (Outras Professoras)

Maria Luiza mencionou que plataformas como essas, que facilitam o trabalho do professor é uma forma de valorizar os profissionais da educação (Professora Maria Luiza).

(…) que houve uma adequação com as demandas locais e no sistema gratuito não existe essa flexibilidade, já que o sistema da H5 é programado com as demandas e as especificidades das escolas da rede municipal (…)” (Professora Andreia).

Portanto, verifica-se que os serviços contratados atenderam satisfatoriamente às demandas da secretaria requisitante.

Com relação à possibilidade de se filiar às redes de compartilhamento de soluções criadas pelo Governo Federal e Governo Estadual, a área requisitante esclareceu que a ausência de tal análise foi um lapso, mas que a mesma não teria o condão de trazer prejuízos para a contratação, pelas seguintes razões.

Informou a área requisitante que encaminhou expediente à Superintendência Regional de Ensino - São João del - Rei, sobre a possibilidade de utilização do DED (Diário Eletrônico Digital), tendo a mesma informado que a mesma é uma ferramenta de gestão apenas para a rede estadual de Minas Gerais, não sendo disponibilizada, portanto, aos municípios, conforme email de resposta anexo.

Quanto ao Governo Federal, a área requisitante informou desconhecer que o mesmo utilize sistema semelhante, para fins de questionamento quanto à possibilidade de filiação, haja vista a natureza do serviço, que não é da competência do Governo Federal, que é apenas responsável apenas pelo Ensino Superior.

No que tange aos consórcios, a área requisitante informou que o município é filiado a alguns, e, atualmente, nenhum sugeriu a gestão compartilhada deste tipo de serviço, razão pela tal opção sequer foi aventada.

Em conclusão, a área requisitante entendeu que a ausência de tal análise não teria o condão de levar a Administração à outra decisão no ETP, que não a que foi adotada, já que inexistente atualmente redes de compartilhamento.

Em um olhar leigo, entende-se que, ainda que se mantenha o apontamento de falta de fundamentação com relação aos aspectos discricionários atinentes à escolha pela locação de software, notadamente com relação a opções gratuitas e redes de compartilhamento com Governos Federal e Estadual e/ou consórcios, a mesma não foi intencional, mas fruto da escolha pelo que se julgou como melhor ao atendimento das demandas da área requisitante, bem como inexistência de redes de compartilhamento.

De qualquer forma, não sendo este o entendimento, apela para o caráter pedagógico dessa Corte não sendo aplicada nenhuma penalidade por ausência de prejuízos, mas meras recomendações, que serão fielmente acatadas por esta Administração nas futuras contratações.

108. Em Reexame (SGAP, peça nº 63), a 1ª CFM entendeu que os argumentos apresentados pelos Defendentes não foram capazes de afastar a irregularidade em tela. Contudo, considerando que tal falha não resultou em antieconomicidade para a contratação, concluiu ser suficiente apenas a emissão de recomendação aos Responsáveis, sem cominação de multa. Vejamos:

Em que pesem as alegações dos responsáveis, entende-se que não ficou demonstrada técnica e economicamente nos autos a vantajosidade da modelagem da contratação pretendida, uma vez que não se observou dentre a documentação enviada parecer ou estudo técnico com dados concretos como justificativa.

No entanto, considerando que não ficou comprovado nos autos a antieconomicidade da contratação, entende-se que pode ser recomendado aos responsáveis que nos próximos procedimentos licitatórios, promovam e registre o competente estudo ou parecer técnico atinentes à escolha pela locação de software.

109. **No nosso entendimento, ainda que as justificativas apresentadas pelo Gestor Municipal fossem pertinentes, entendemos que a sua não inclusão nos autos do Procedimento Licitatório denota falha no planejamento da contratação, bem como fere o princípio da**

motivação dos atos administrativos e inviabiliza o controle do poder discricionário, uma vez que sem motivação inexiste transparência e sem transparência não há controle.

110. Por todo o exposto, este Ministério Público de Contas entende pela manutenção da irregularidade em comento.

111. Cumpre destacar que, em anteriores análises de certames com objeto análogo ao ora examinado, entendemos pela não cominação de multa pela irregularidade em comento, vez que, no que tange à motivação pela escolha de locação de software, há entendimento dessa Corte acerca da possibilidade da apresentação de justificativa em sede de defesa⁹.

112. Contudo, no presente caso, entendemos que a justificativa apresentada pelos Defendentes não se mostrou suficiente para o afastamento da irregularidade, motivo pelo qual, pugnamos pela aplicação de multa.

113. Nesse diapasão, entendemos pela procedência da irregularidade em tela, com consequente aplicação de multa aos Responsáveis, Sr. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago; Sra. Clara Hinys de Assis Paula, Diretora do Departamento de Educação Infantil; Sr. Everaldo Antônio da Silva, Agente de Contratação; Sra. Elizabeth Márcia dos Santos, Secretária Municipal e responsável pela formalização da demanda e pela aprovação do Termo de Referência (SGAP, peça nº 18, item “processo 005-2023”, p. 21 e 30); e o Sr. Antônio Carlos Ferreira, responsável pelo Controle Interno que emitiu parecer favorável ao prosseguimento da contratação (SGAP, peça nº 18, item “processo 005-2023”, p. 104).

CONCLUSÃO

114. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas opina pela:

a) **procedência parcial da Denúncia**, em face das irregularidades aqui reconhecidas;

b) **aplicação de multa** aos Responsáveis, Sr. Alexandre Nonato Almeida Vivas, Prefeito Municipal de São Tiago; Sra. Clara Hinys de Assis Paula, Diretora do Departamento de Educação Infantil; Sr. Everaldo Antônio da Silva, Agente de Contratação; Sra. Elizabeth Márcia dos Santos, Secretária Municipal e responsável pela formalização da demanda e pela aprovação do Termo de Referência (SGAP, peça nº 18, item “processo 005-2023”, p. 21 e 30); e o Sr. Antônio Carlos Ferreira, responsável pelo Controle Interno que emitiu parecer favorável ao prosseguimento da

⁹ Tribunal de Contas de Minas Gerais. Primeira Câmara. DENÚNCIA nº 1.084.533. Relator: Conselheiro Cláudio Terrão. Sessão de 07/11/2023.

contratação (SGAP, peça nº 18, item “processo 005-2023”, p. 104);

c) **notificação aos Gestores Municipais** para que promovam, em futuros certames com objeto análogo, a realização de estudos técnicos preliminares aptos a justificar a 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, bem como a celebração de consórcio público para desenvolvimento conjunto do software desejado;

d) **notificação aos Gestores Municipais** para que, em licitações futuras, apresentem suficiente justificativa técnica para o não parcelamento do objeto, observando as determinações legais aplicáveis.

115. É o parecer conclusivo.

Belo Horizonte, 19 de dezembro de 2024.

Sara Meinberg
Procuradora do Ministério Público de Contas
(ASSINADO DIGITALMENTE)