

**Processo:** 1144655  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** Glória Maria Brum de Rezende  
**Responsáveis:** Gisele Moreira dos Santos e Kleyton Cristiano da Silva  
**Jurisdicionado:** Prefeitura do Município de Caeté  
**MPTC:** Procuradora Sara Meinberg  
**RELATOR:** CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

### SEGUNDA CÂMARA – 01/10/2024

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA OFERTA DE PLATAFORMA DE GESTÃO EDUCACIONAL, COM LICENÇA DE USO DE SOFTWARE. EXIGÊNCIA DE FIRMA RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DE LOTE DO EDITAL. SERVIÇOS INTERDEPENDENTES. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO PARA A LOCAÇÃO DE SOFTWARE. INSUFICIÊNCIA DA PESQUISA DE PREÇOS. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL OU EXTRAJUDICIAL. PROVIMENTO PARCIAL. RECOMENDAÇÕES.

1. Considerando que o art. 32 da Lei n. 8.666/1993 não exige a apresentação de documento com firma reconhecida em cartório, a ausência dessa formalidade não pode resultar na inabilitação automática do licitante, sob pena de configurar formalismo excessivo e restrição à competitividade.
2. O parcelamento do objeto da licitação em itens, com vistas a ampliar a competitividade e o aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, constitui regra geral a ser seguida por força do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, mas que, no entanto, pode encontrar óbice de ordem operacional, técnica e econômica, com dificuldades na execução ou aumento de despesas administrativas, ocasiões em que não caberá o parcelamento do objeto.
3. Em atenção ao princípio da motivação, a Administração deverá fundamentar nos autos do procedimento licitatório a opção pela compra ou locação de *software* de gestão pública, ou porventura a utilização de *software* gratuito, sob a ótica da vantagem e da viabilidade.
4. A pesquisa de preços deve ser realizada da forma mais ampla possível, a fim de evidenciar os preços efetivamente praticados no mercado.
5. É restritiva a cláusula editalícia que veda a participação de empresas em recuperação judicial com a consequente inabilitação do licitante sem avaliação anterior dos demais requisitos de habilitação econômico-financeira, que permitam analisar as exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações do futuro contratado.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, da Nota de Transcrição e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedente a Denúncia, em razão das seguintes irregularidades, apontadas em face do Pregão Presencial nº 008/2023, Processo Administrativo nº 016/2023:
- a) insuficiência da pesquisa de preços de mercado;
  - b) exigência de certidão negativa de falência e de recuperação judicial;
- II) deixar de aplicar multa, conforme a fundamentação;
- III) recomendar aos gestores públicos que, em futuros certames:
- c) procedam à pesquisa de mercado da forma mais ampla possível, consultando, dentre outros, portais de compras governamentais, pesquisas publicadas em mídia especializada, sítios eletrônicos e contratações similares de outros órgãos ou entes públicos;
  - d) possibilitem a participação de empresas em recuperação judicial, desde que demonstrada a capacidade econômico-financeira da licitante;
- IV) determinar a intimação das partes desta decisão, nos termos do art. 245, II e § 2º, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas;
- V) determinar, ultimadas as providências cabíveis, o arquivamento os autos, nos termos do art. 258, inciso I, do RITCEMG.

É como voto.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em Exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 01 de outubro de 2024.

MAURI TORRES  
Presidente

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
TELMO PASSARELI  
Conselheiro em exercício

*(assinado digitalmente, nos termos do disposto  
no art. 357, § 2º, do Regimento Interno)*

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO  
SEGUNDA CÂMARA – 17/9/2024**

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de Denúncia oferecida pela empresa Glória Maria Brum de Rezende, em face do Edital do Pregão Presencial nº 008/2023, Processo Administrativo nº 016/2023, que teve 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 [...]”, conforme Edital anexado à peça nº 2 do Sistema de Gestão e Administração de Processos (SGAP).

A documentação protocolizada sob o nº 431501/2023 foi recebida por este Tribunal no dia 04/04/2023 (peça nº 3 do SGAP), recebida como Denúncia em 11/04/2023 (peça nº 4 do SGAP) e distribuída à minha relatoria na mesma data (peça nº 5 do SGAP).

Remetidos os autos ao meu gabinete, determinei a intimação da Senhora Gisele Moreira dos Santos, Pregoeira do Município de Caeté, para que encaminhasse a este Tribunal de Contas o inteiro teor das fases interna e externa do Pregão Presencial nº 008/2023, Processo Administrativo nº 016/2023, bem como justificativas em face dos apontamentos da Denúncia, sem prejuízo de eventual abertura do contraditório em momento oportuno (peça nº 6 do SGAP).

Devidamente intimada, a requerida apresentou documentação à peça nº 9 do SGAP e requereu a suspensão do prazo concedido para apresentação das informações solicitadas, sob o fundamento de que a cópia da Denúncia não havia sido encaminhada ao setor de licitação do Município (peça nº 12 do SGAP).

Após reiterada a intimação (peça nº 17 do SGAP), a Senhora Gisele Moreira dos Santos, Pregoeira Municipal e representante do Município de Caeté, apresentou esclarecimentos à peça nº 21 do SGAP.

Sob uma análise perfunctória dos fatos denunciados (peça nº 23 do SGAP), não constatei o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, elementos caracterizadores do *periculum in mora*, motivo pelo qual indeferi o pedido de suspensão liminar do certame.

Os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) para análise inicial da Denúncia, oportunidade na qual, à peça nº 28 do SGAP, concluiu pela improcedência e arquivamento dos autos diante das ausências e irregularidades apontadas.

Lado outro, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (peça nº 30 do SGAP) corroborou com o entendimento técnico e concluiu pela improcedência dos apontamentos trazidos pela denunciante. No entanto, realizou aditamentos, apontando as seguintes irregularidades: (i) ausência de fundamentação dos aspectos discricionários atinentes à escolha pela locação de software; (ii) insuficiência da pesquisa de preços de mercado e (iii) exigência de certidão negativa de falência e de recuperação judicial.

Por fim, requereu a citação dos Senhores Kleyton Cristiano da Silva, Secretário Municipal de Educação do Município de Caeté e Gisele Moreira dos Santos, Pregoeira e Subscritora do Edital, para que apresentassem defesa e justificativas que entendessem pertinentes acerca das irregularidades verificadas no Edital do Pregão Presencial nº 008/2023.

Devidamente citados, os responsáveis apresentaram defesa à peça nº 36 do SGAP.

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, após análise das defesas apresentadas, concluiu pela procedência da Denúncia, com aplicação de multa e expedição de recomendação para que os gestores públicos não incorram nas mesmas irregularidades em processos licitatórios futuros (peça nº 39 do SGAP).

O Ministério Público de Contas opinou pela procedência parcial da Denúncia e aplicação de multa à Senhora Gisele Moreira dos Santos, Pregoeira e subscritora do Edital, em razão das seguintes irregularidades: (i) ausência de fundamentação dos aspectos discricionários atinentes à escolha pela locação de software e (ii) exigência de certidão negativa de falência e de recuperação judicial.

Quanto a alegada insuficiência da pesquisa de preços de mercado, concluiu pela aplicação de multa ao Senhor Kleyton Cristiano da Silva, Secretário Municipal de Educação. Por fim, entendeu pela expedição de determinação à Prefeitura Municipal de Caeté, para que os responsáveis não incorram nas irregularidades constatadas na Denúncia.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### II. 1 – Exigência de firma reconhecida

Em síntese, a Denunciante se insurgiu em face do disposto nos subitens 8.8.2 e 8.8.3 do Edital do Pregão Presencial nº 008/2023, Processo Administrativo nº 016/2023, vejamos:

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

8.8.3 Modelo de credenciamento:

#### PROCURAÇÃO

A (nome da empresa), CNPJ nº \_\_\_\_\_, com sede à \_\_\_\_\_, neste ato representado pelo(s) (diretores ou sócios, com qualificação completa – nome, RG, CPF, nacionalidade, estado civil, profissão e endereço) pelo presente instrumento de mandato, nomeia e constitui seu(s) Procurador (es) o Senhor (es) (nome, RG, CPF, nacionalidade, estado civil, profissão e endereço), a quem confere(m) amplos poderes para junto ao MUNICÍPIO DE CAETÉ, praticar os atos necessários para representar a outorgante na licitação na modalidade de Pregão Presencial nº 006/2022 (ou de forma genérica para licitações em geral), usando dos recursos legais e acompanhando-os, conferindo-lhes, ainda, poderes especiais para desistir de recursos, interpô-los, apresentar lances verbais, negociar preços e demais condições, confessar, transigir, desistir, firmar compromissos ou acordos, receber e dar quitação, podendo ainda, substabelecer esta para outrem, com ou sem reservas de iguais poderes, dando tudo por bom firme e valioso, e, em especial, (se for o caso de apenas uma licitação).

Local, data e assinatura.

(RECONHECER FIRMA)

Recomendação: Na hipótese de apresentação de procuração por instrumento particular, a mesma deverá vir acompanhada do Contrato Social da licitante ou de outro documento, onde esteja expressa a capacidade/competência do outorgante para constituir mandatário. (Grifo original)

Salientou que, desde a entrada em vigor da Lei nº 13.726/2018, é vedada a exigência de documentos com firma reconhecida e de cópias autenticadas por parte da Administração Pública.

Colacionou entendimento jurisprudencial deste Tribunal de Contas e concluiu pela restrição à competitividade do certame, bem como afronta ao disposto na Lei nº 13.726/2018 e art. 32 da Lei nº 8.666/93.

O Município de Caeté, representado pela Senhora Gisele Moreira dos Santos, Pregoeira Municipal, se manifestou no sentido de que a ausência de reconhecimento de firma não importaria em inabilitação da empresa licitante. Ainda, alegou que houve apenas a indicação de um modelo de procuração cujo conteúdo faz menção da expressão “reconhecimento de firma”, tratando-se de modelo sugestivo que não implica em obrigação de utilização pelos licitantes.

À peça nº 23 do SGAP, procedi à análise perfunctória dos fatos alegados na Denúncia e deixei de conceder o pedido liminar de suspensão por não ter verificado ofensa à legislação e prejuízo ao certame.

Em sede de análise inicial da Denúncia, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) entendeu não ter sido prevista a exigência de reconhecimento de firma no subitem 8.8.2 do instrumento convocatório, sendo necessária a apresentação tão somente de cópia do Estatuto ou Contrato Social acompanhado da última alteração, procuração pública emitida em serviço notarial ou procuração particular e um documento de identificação com foto.

Por fim, entendeu que a apresentação de procuração particular com firma reconhecida correspondia apenas a um modelo sugerido aos licitantes, concluindo pela improcedência do apontamento (peça nº 28 do SGAP).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas se manifestou preliminarmente à peça nº 30 do SGAP e corroborou com o entendimento da Unidade Técnica no que tange às irregularidades apresentadas na Denúncia.

Devidamente citados, os responsáveis apresentaram defesa à peça nº 36 do SGAP, mas se abstiveram de manifestar em relação ao presente apontamento.

A Unidade Técnica, em análise das defesas apresentadas (peça nº 39 do SGAP), não realizou manifestação complementar.

Do mesmo modo, o Ministério Público de Contas não se manifestou sobre o apontamento em sede de parecer conclusivo (peça nº 40 do SGAP).

Pois bem.

No que tange à exigência de reconhecimento de firma, cumpre destacar que a Lei nº 13.726/2018, conhecida como Lei de Desburocratização, que racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prevê a dispensa do referido reconhecimento, vejamos:

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

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

A jurisprudência vem entendendo que a ausência reconhecimento de firma não é passível de inabilitação de empresa licitante no certame, conforme posicionamento do Superior Tribunal de Justiça que abaixo colaciono:

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

1. A ausência de reconhecimento de firma é mera irregularidade formal, passível de ser suprida em certame licitatório, em face dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

2. Recurso especial improvido.<sup>1</sup>

No mesmo sentido é o entendimento deste Tribunal de Contas, a exemplo do voto proferido na Denúncia nº 1.098.318, de minha relatoria, apreciada na sessão do dia 10/02/2022, vejamos:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. INABILITAÇÃO POR RECONHECIMENTO DE FIRMA NA PROCURAÇÃO E NA PROPOSTA COMERCIAL. RASURA DE DOCUMENTOS. IRREGULARIDADES AFASTADAS. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

Considerando que o art. 32 da Lei n. 8.666/1993 não exige a apresentação de documento com firma reconhecida em cartório, a ausência dessa formalidade não pode resultar na inabilitação automática do licitante, sob pena de configurar formalismo excessivo e restrição à competitividade.

Conforme estudo técnico realizado pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (peça nº 28 do SGAP), constato que o subitem 8.8.2 do Edital, impugnado pela Denunciante, não exige firma reconhecida, mas tão somente a apresentação de cópia do Estatuto ou Contrato Social acompanhado da última alteração, procuração pública emitida em serviço notarial ou procuração particular e um documento de identificação com foto.

Ademais, nos termos do entendimento exarado em sede de Decisão Monocrática (peça nº 23 do SGAP), verifico que o “modelo de credenciamento” que contempla o reconhecimento de firma não se trata de modelo vinculativo, podendo ser ou não aderido pelos licitantes.

Assim sendo, afasto a irregularidade apontada e julgo improcedente a Denúncia neste aspecto.

## II. 2 – Contratação de objetos divisíveis em um lote único

A Denunciante alegou que a Administração contratou de forma global, em um mesmo item, os serviços de software e serviços de assessoria e capacitação, sem a devida justificação.

Ponderou que o Edital restringiu a participação de inúmeras empresas dos segmentos licitados de software educacionais e de assessoria técnica educacional. Por fim, afirmou que a contratação que consta no Termo de Referência não encontra respaldo legal ou jurisprudencial.

Devidamente intimada, a Senhora Gisele Moreira dos Santos, Pregoeira Municipal apresentou a seguinte justificativa (peça nº 21 do SGAP):

[...] Os gestores educacionais, além de acesso à legislação, também terão acesso à interpretação de todo o material, feita a partir de análises por texto, áudio e vídeo. **A contratação da plataforma nos termos em que se propõe representará uma fundamental economia para os cofres municipais, uma vez que em um mesmo espaço os gestores terão informações e dados confiáveis para balizar sua atuação e o planejamento pedagógico.**

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

---

<sup>1</sup> REsp 542.333/RS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/10/05, DJ 07/11/05, p. 191.

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

Imaginemos a seguinte situação: Contrata-se uma empresa para ofertar a licença de uso do software (plataforma educacional), como pretende o município, e outra empresa para prestar assistência técnica humana relacionada ao uso da plataforma. Essa seria, aí sim, uma incoerência que beiraria o absurdo.

Ao agrupar os serviços em um único contrato o Município além do amparo legal conferido pela legislação estuda a fundo as necessidades da Secretaria de Educação sob todos os aspectos cabendo ressaltar a economicidade com a economia de escala decorrente, bem como a qualidade necessária. (Grifo nosso)

Encaminhados os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) para análise inicial da Denúncia, a Unidade Técnica afastou as irregularidades apontadas, sob o fundamento de que a escolha de licitar o objeto em lote único não apresentou ilegalidade, tendo em vista que a contratação se refere ao software de gestão escolar, dotados de módulos integrados, acompanhados de assistência técnicas, implantação, treinamento e suporte da empresa que prestará o serviço (peça nº 28 do SGAP).

Na mesma esteira, o Ministério Público de Contas proferiu parecer corroborando com o entendimento técnico e concluiu pela improcedência da Denúncia neste aspecto (peça nº 30 do SGAP).

Os Senhores Kleyton Cristiano da Silva, Secretário Municipal de Educação, e Gisele Moreira dos Santos, Pregoeira Municipal, em que pese terem apresentado defesa à peça nº 36 do SGAP, não se manifestaram quanto ao presente tópico.

A Unidade Técnica não apresentou manifestação complementar quanto ao apontamento (peça nº 39 do SGAP).

Do mesmo modo, o Ministério Público de Contas não se manifestou sobre o apontamento em sede de parecer conclusivo (peça nº 40 do SGAP).

Passo ao exame.

A controvérsia diz respeito à alegação de irregularidade da contratação de objetos divisíveis em um lote único no Pregão Presencial nº 008/2023.

Convém destacar que o Pregão Presencial nº 008/2023 teve por objeto a “contratação de empresa especializada para oferta de plataforma de gestão educacional, com licença de uso de software com atualizações que garantem 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 Edital anexado à peça nº 2 do SGAP.

O parcelamento do objeto da licitação em itens, com vistas a ampliar a competitividade e o aproveitamento dos recursos do mercado, constitui regra geral a ser observada pelos gestores públicos, conforme disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, aplicada ao presente caso:

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

[...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à

licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Ademais, destaco que o parcelamento também é previsto na Lei nº 14.133/21, vejamos:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

V - atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do **parcelamento**, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

[...]

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

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

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

§ 1º Na aplicação do **princípio do parcelamento** deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado. (Grifo nosso)

O Tribunal de Contas da União também tratou sobre o assunto no enunciado da Súmula nº 247:

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

No mesmo sentido, apresento a Súmula nº 114 deste Tribunal de Contas:

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

Nesse sentido, observa-se que regra consiste na divisão do objeto, sendo necessária a apresentação de justificativa na hipótese contrária.

A respeito da divisibilidade do objeto, colaciono entendimento consubstanciado na Denúncia nº 1.084.529, de relatoria do Conselheiro Durval Ângelo, julgado pelo Colegiado da Primeira Câmara na sessão do dia 27/09/2022, vejamos:

DENÚNCIA. PREFEITURA. PREGÃO. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO DO CERTAME. IMPROCEDÊNCIA. EXTINÇÃO DO FEITO COM JULGAMENTO DO MÉRITO.

A divisibilidade do objeto do certame é a regra, sempre que for possível. Cabe à Administração Pública justificar se algum fator impeditivo da divisibilidade se encontra presente no caso concreto, caso opte pelo não parcelamento, tendo em vista a determinação do art. 23, § 1º da Lei 8.666/93 de que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis.

Entretanto, deve-se considerar que, inobstante constituir regra geral a ser observada, a Administração Pública pode encontrar óbices de ordem operacional, técnica e econômica, de tal modo que o parcelamento deixa de reduzir despesas administrativas e passa a dificultar a execução do objeto ou aumentar os custos para o poder público.

Além disso, esta Corte de Contas vem entendendo que a Administração possui certa margem de discricionariedade, de modo que cabe ao gestor averiguar em cada caso a possibilidade de parcelar o objeto da licitação para que possa atingir o interesse público sem comprometer a execução e economicidade dos serviços.

Nessa esteira, apresento trechos do voto proferido nos autos da Representação nº 1.058.586, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, apreciado pela Segunda Câmara na sessão do dia 06/08/2020, vejamos:

De início, percebo a necessidade de transcrever, para o deslinde da questão, o texto do § 1º do art. 23 da Lei de Licitações, nestes termos:

Art. 23 – [...] § 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Veja-se, que a redação é clara, serão divididas as obras, os serviços e as compras em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis e visando, sempre, ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. Esse melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, por certo, reside na esfera discricionária do gestor público que detém, com mais propriedade que este Tribunal, o conhecimento da realidade do mercado em sua região ou no entorno de seu município, das limitações geográficas que podem ou não onerar os contratos, da existência ou não de diversos fornecedores, enfim, da melhor opção que atenderá ao interesse público.

## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A regra do parcelamento do objeto deve ser lida, ainda, em consonância com o que dispõe o art. 12 do Estatuto das Licitações e Contratações Públicas:

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

- I - segurança;
- II - funcionalidade e adequação ao interesse público;
- III - economia na execução, conservação e operação;
- IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;
- V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;
- VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;
- VII - impacto ambiental.

Assim, além do juízo técnico administrativo de verificar a viabilidade de parcelamento do objeto em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, deve o gestor levar em consideração conjuntamente a segurança, a funcionalidade e a adequação ao interesse público; a economia na execução, a conservação e a operação; a possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação; a facilidade na execução, na conservação e na operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço; a adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas; e o impacto ambiental.

Ademais, só procedendo assim é que se verão atendidas as diretrizes e os princípios insertos no art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/93. Os dispositivos legais citados não exigem para reunião em lote único que haja correlação, interdependência e vínculo entre os itens que compõem o objeto licitado. Com efeito, repiso, o administrador público, na legítima esfera de sua competência e na sua margem legal de discricionariedade, é quem melhor detém o conhecimento de seu mercado local e de sua real necessidade.

Na mesma linha, apresento a Denúncia nº 1.141.348, de relatoria do Conselheiro Agostinho Patrus, apreciada pela Primeira Câmara na sessão do dia 19/03/2024, em que se debateu a ausência de parcelamento para a contratação de serviços de software escolar e serviços de assessoria e capacitação do corpo técnico municipal, conforme trechos que abaixo transcrevo:

[...] Logo, da leitura dos itens acima, verifica-se que a municipalidade intenciona adquirir sistema de automação escolar para gestão unificada de creches e escolas da Secretaria de Educação, de modo que se faz necessária contratação de vários serviços relativos à assistência técnica, consultoria técnico-pedagógica e capacitação de pessoal acerca da plataforma.

Assim, como bem pontuado pela Cfel, não obstante as alegações da denunciante, considero que, de fato, existe uma interdependência entre o objeto central da licitação e os serviços acessórios que justifica o aglutinamento dos produtos/serviços licitados, de forma que a contratação fracionada dos serviços poderia impor dificuldades a execução contratual, razão pela qual entendo que a adoção do critério de julgamento por menor preço global em lote único in casu não apresentou ilegalidade, já que demonstrou, na verdade, a opção do gestor que melhor atendeu ao interesse público e apresentou vantagem para a Administração Pública, sem ofensas aos princípios da ampla competitividade e da economicidade, uma vez que visou tornar mais eficiente o processo licitatório, mormente o já definido por este Tribunal no âmbito da Denúncia de n. 1084361, de relatoria do Cons. Substituto Licurgo Mourão<sup>2</sup>

De todo modo, considerando a temática apreciada, entendo que não é possível atribuir ilegalidade à opção de contratação adotada pela municipalidade, pois a análise acerca da necessidade de parcelamento ou não do objeto reside na esfera discricionária do gestor público que detém, com mais propriedade, o conhecimento da realidade do mercado em sua região ou no entorno de seu município, da existência ou não de diversos fornecedores, ou de eventuais dificuldades na implantação de determinado software, enfim, da melhor opção que atenderá ao interesse público<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Denúncia de n. 1084361, de relatoria do Cons. Substituto Licurgo Mourão. 2ª Câmara. Sessão do dia 4/7/2023)

<sup>3</sup> Denúncia n. 1076909. Relator Conselheiro SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO. 2ª Câmara. Sessão do dia 1º/12/2022)

Portanto, em consonância com o posicionamento do Órgão Técnico e do Ministério Público de Contas, considero improcedente o presente apontamento da denunciante.

Conforme manifestação da Unidade Técnica (peça nº 28 do SGAP), o Município pretende adquirir um sistema unificado a fim de atender as demandas da Secretaria Municipal de Educação, nos aspectos administrativos, técnicos, orçamentários e pedagógicos, vejamos:

#### 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.

Nesse sentido, além da licença de uso de software, o Pregão Presencial nº 008/2023 previu serviços de consultoria técnico-pedagógica e a capacitação dos usuários, os quais, prestados de maneira separada, poderiam comprometer a execução dos serviços.

Dito isso, da documentação arrolada aos autos, constata-se que a escolha pelo não parcelamento do objeto pautou-se pelo melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, tendo em vista que a contratação se refere ao software de gestão escolar, dotados de módulos integrados, com acompanhamento de assistência técnica e suporte da empresa que prestará o serviço, sem ofensas aos princípios da ampla competitividade e da economicidade.

Assim, na esteira da manifestação da Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (peça nº 28 do SGAP) e parecer proferido pelo Ministério Público de Contas (peça nº 30 do SGAP), julgo improcedente a irregularidade apontada.

## **II. 3 – Especificações excessivas – ausência de razoabilidade e proporcionalidade em itens previstos no Termo de Referência do Edital**

Em síntese, a Denunciante alegou indícios de direcionamento do certame, sob o fundamento de que o Termo de Referência, Anexo I do Edital, apresentou inúmeras exigências na especificação do objeto, com excessivo detalhamento.

Colacionou trechos do Termo de Referência que, em sua opinião, demonstrou exigências detalhadas exclusivas de um único fornecedor, conforme abaixo transcrevo:

### **3. Legislação**

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

Ponderou não ser razoável a realização, no mesmo dia, da publicação e interpretação discutida por profissionais especializados, de leis, decretos, portarias, resoluções e pareceres, sob o fundamento de que a própria doutrina especializada e até mesmo a jurisprudência dos Tribunais Superiores demandam anos para consolidar um entendimento específico ou majoritário sobre determinado tema.

Reiterou que tal serviço se configura como jurídico, o que demonstra a incompatibilidade, ilegalidade e inviabilidade de se contratar os objetos de software educacional e de assessoria educacional em um mesmo item. Por fim, pugnou pela suspensão do certame para que a Administração possa fazer as adequações necessárias ao prosseguimento do processo licitatório.

O Município de Caeté, representado pela Pregoeira Municipal, Senhora Gisele Moreira dos Santos, se absteve de apresentar esclarecimentos quanto a alegada especificação excessiva (peça nº 21 do SGAP).

Em sede de juízo perfunctório (peça nº 23 do SGAP), não identifiquei detalhamento excessivo capaz de fornecer indícios de que as especificações foram atribuídas a uma única solução tecnológica, motivo pelo qual indeferi o pedido de suspensão liminar.

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL), em análise inicial da Denúncia (peça nº 28 do SGAP), não vislumbrou restrição à competitividade do certame, sob o fundamento de que, a princípio, a Administração Pública não indicou marcas ou características que pudessem ser atribuídas a apenas um fornecedor, exigindo apenas especificações mínimas dos produtos que seriam adquiridos para a rede de ensino pública municipal.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas reiterou o estudo técnico da CFEL e concluiu pela improcedência das irregularidades apontadas pela Denunciante (peça nº 30 do SGAP).

À peça nº 36 do SGAP, os responsáveis se abstiveram de manifestar acerca da irregularidade ora analisada (peça nº 36 do SGAP).

Na mesma esteira, a Unidade Técnica (peça nº 39 do SGAP) e o Ministério Público de Contas (peça nº 40 do SGAP), não apresentaram manifestações complementares quanto ao apontamento.

Passo ao exame.

Conforme exposto anteriormente, a Denunciante alegou o excesso de especificações do Edital e mencionou o módulo “legislação”, que exige o repositório de informações com toda a legislação educacional existente no país, “atualizados no mesmo dia da publicação de novas atos legais, organizados por temas, com acesso liberado para profissionais autorizados pelos municípios, com interpretação discutida por profissionais especializados, em textos, áudio e vídeo (sic).”

Inicialmente, cumpre destacar que cabe à Administração Pública especificar o objeto de acordo com as necessidades, definindo de forma clara e objetiva.

Em contrapartida, a Lei nº 8.666/93, aplicada ao presente caso, veda a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços com especificações exclusivas, excetuados os casos tecnicamente justificáveis, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços forem realizados sob o regime de administração contratada, vejamos:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

[...]

§ 5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

Ocorre que, em atenção ao estudo elaborado pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (peça nº 28 do SGAP), não há no Termo de Referência, Anexo I do Edital (peça nº 2 do SGAP), qualquer indicação de marca ou outro elemento que aponte excessiva descrição do objeto licitado. Ao contrário, as exigências dispostas nos módulos que delimitam os objetos licitados guardam compatibilidade com o escopo da contratação.

Assim sendo, coaduno com o estudo apresentado pela Unidade Técnica (peça nº 28 do SGAP) e manifestação do Ministério Público de Contas (peça nº 30 do SGAP) e afasto a irregularidade apontada por não vislumbrar direcionamento do certame.

#### **II. 4 – Ausência de fundamentação da escolha pela locação de software**

Em sede de análise inicial da Denúncia (peça nº 30 do SGAP), o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas apresentou aditamentos e apontou que as razões apresentadas no procedimento licitatório não demonstraram de forma suficiente a proficuidade da escolha pela locação de software, em comparação com as demais opções disponíveis ao Gestor, como o uso de software livre ou gratuito, a aquisição da licença de um software proprietário, o uso de soluções criadas pelo Governo Federal ou Estadual, bem como a celebração de consórcio público para desenvolvimento conjunto, com conseqüente decréscimo de seu custo de produção.

Discorreu acerca da possibilidade de o Gestor efetuar a compra ou a locação de software, além de usufruir de forma gratuita, desde que motive sua opção sob os prismas da “vantajosidade” e da “viabilidade”.

Colacionou entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas e concluiu que o Edital do Pregão Presencial nº 008/2023 não apresentou estudo técnico apto a justificar a necessidade de contratação dos sistemas previstos, pugnando pela citação da Senhora Gisele Moreira dos Santos, Pregoeira e Subscritora do Edital, para que apresentasse defesa e esclarecimentos sobre a irregularidade apontada.

Após determinada a citação da Senhora Gisele Moreira dos Santos, Pregoeira Municipal, e do Senhor Kleyton Cristiano da Silva, Secretário Municipal de Educação (peça nº 31 do SGAP), os responsáveis apresentaram defesa, tendo sido juntada à peça nº 36 do SGAP. Alegaram que, em pesquisa realizada na internet, não obtiveram nenhum resultado de software de gestão educacional que fosse desenvolvido por órgão governamental.

Ponderaram que o programa “i-Educar” de uso livre e on-line, desenvolvido por particulares, não possui informações acerca da assistência técnica e/ou treinamento de pessoal.

Quanto a demonstração da “vantajosidade” e “viabilidade” apontado pelo Ministério Público de Contas, afirmaram que as pesquisas por item do gênero não traziam em seus prospectos a assistência técnica e/ou treinamento de usuários.

Alegaram que a existência de software desenvolvido por órgão governamental não significa o atendimento das necessidades do Município, que pretende a contratação de empresa especializada em gestão educacional, incluindo serviços de implantação, treinamento, suporte e atendimento técnico.

Por fim, ressaltaram a insuficiência do corpo técnico do Município, bem como a dificuldade na capacidade de alocação de dados, disponibilidade de caixas de diálogo, números de linhas, gerenciador de senhas, ou qualquer outra condicionante técnica, tendo restado claro na descrição do objeto a necessidade por um instrumento de gestão educacional.

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (peça nº 39 do SGAP), após análise da defesa apresentada, concluiu que os responsáveis não demonstraram a realização de estudos técnicos que conduziram a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Aduziu que o Município não comprovou que a locação de plataforma de gestão educacional, com licença de uso de software com atualizações, incluindo serviços de implantação, treinamento, suporte e atendimento técnico de todos os módulos e assistência humana especializada para resolução de todos os temas tratados por meio da plataforma, era a mais adequada para o atendimento da necessidade da Administração.

Por fim, ratificou o entendimento do Ministério Público de Contas e concluiu pela rejeição das alegações de defesa.

Em parecer conclusivo, o *Parquet* de Contas opinou pela procedência parcial da Denúncia com aplicação de multa à Senhora Gisele Moreira dos Santos, Pregoeira e Subscritora do Edital, em razão da ausência de fundamentação dos aspectos discricionários atinentes à escolha pela locação de software.

Por fim, pugnou pela expedição de determinação à Prefeitura Municipal de Caeté para que os gestores públicos, em certames futuros, não incorram nas irregularidades constatadas na Denúncia (peça nº 40 do SGAP).

Pois bem.

O aditamento do Ministério Público de Contas diz respeito à insuficiência de demonstração da viabilidade e vantajosidade da escolha pela locação de software em relação às demais alternativas possíveis existentes no mercado.

Conforme destacado anteriormente, o Pregão Presencial nº 008/2023 teve por objeto a contratação de plataforma de gestão educacional, com licença de uso de software, incluindo serviços de implantação, treinamento, suporte e atendimento técnico de todos os módulos de assistência humana especializada para atendimento das necessidades de gestão da Rede Municipal de Educação de Caeté.

À vista disso, importa consignar que a opção pela locação de software, em que pese estar circunscrita na discricionariedade da Administração Pública, deve ser justificada em decorrência do princípio da motivação, fundamental para o controle do regular exercício do poder discricionário.

Nessa linha, colaciono entendimento deste Tribunal de Contas, no julgamento da Denúncia nº 886.286, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio, apreciada pelo Colegiado da Primeira Câmara na sessão do dia 12/12/2017:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. LOCAÇÃO DE SOFTWARE. (...) DESCUMPRIMENTO DE DISPOSIÇÕES CONTIDAS NAS LEIS N. 10.520/02 E 8.666/93. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTAS. RECOMENDAÇÕES.

[...]

6. O objeto a ser licitado deve ser descrito de forma clara, precisa e suficiente, em consonância com o disposto no inc. II do art. 3º da Lei n. 10.520/02 e art. 3º da Lei n. 8.666/93.

7. A escolha efetuada pela Administração Pública pela aquisição da licença de uso de software trata-se de uma decisão discricionária do gestor, contudo deve ser tecnicamente justificável.

Apresento ainda o entendimento esboçado no julgamento da Denúncia nº 1.058.650, de relatoria do Conselheiro Substituto Telmo Passareli, na sessão do dia 12/12/2023, oportunidade na qual a Primeira Câmara reconheceu a discricionariedade na aquisição da licença de uso de software, desde que justificada a necessidade e molde da contratação, bem como observados os princípios que regem os procedimentos licitatórios, conforme trechos do voto abaixo colaciono:

Inicialmente, conforme exposto pela unidade técnica, importa consignar que a jurisprudência deste Tribunal é pacífica acerca da discricionariedade da Administração Pública na escolha do modelo de contratação de softwares, nos termos do que anotou o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, no bojo da Denúncia 1047616, apreciada pela Segunda Câmara em 10/03/2022:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. LOCAÇÃO DE SOFTWARE. GESTÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREÇOS MÉDIOS DOS SERVIÇOS. AUSÊNCIA DO CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA ESCOLHA PELA CONCESSÃO DE USO DE SOFTWARE. INSUFICIÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

[...]

2. Observados os princípios da isonomia e da ampla competitividade, a fim de alcançar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, a escolha efetuada para aquisição da licença do uso de software é uma decisão discricionária do gestor.  
[...]

Ainda, o Conselheiro Sebastião Helvecio dispôs no âmbito da Denúncia 886286(7) que “A escolha efetuada pela Administração Pública pela aquisição da licença de uso de software tratase de uma decisão discricionária do gestor, contudo deve ser tecnicamente justificável” (sem grifos no original).

Nesse viés, entendo que, havendo justificativa da necessidade e molde da contratação, observados os princípios que regem os procedimentos licitatórios, a decisão se encontra no campo discricionário da Administração Pública.

E, no caso dos autos, tal qual o estudo técnico, entendo que as argumentações defensivas apresentadas pelo Sr. José Pocai Júnior são suficientes para justificar a escolha do

Município de Monte Sião em “locar” o software e não o adquirir de forma permanente, razão pela qual considero improcedente o apontamento.

Não obstante, proponho seja expedida recomendação ao gestor para que instrua os procedimentos licitatórios análogos com justificativas para a escolha discricionária do modelo de contratação, em atenção ao princípio da motivação dos atos administrativos e, em especial, ao princípio da transparência.

Consoante anteriormente relatado, verifico que os responsáveis, em sede de defesa, justificaram a locação de software no atendimento das necessidades do Município, que pretendeu a contratação de empresa especializada em gestão educacional, incluindo serviços de implantação, treinamento, suporte e atendimento técnico.

Assim sendo, no caso em exame, alinho-me aos entendimentos jurisprudenciais acima colacionados para afastar a irregularidade apontada, vez que a decisão de locação do software, devidamente justificada, se encontra no campo discricionário da Administração Pública, que buscou atender as particularidades da Secretaria Municipal de Educação e ao interesse público.

Julgo, portanto, improcedente a Denúncia neste aspecto.

## **II. 5 – Insuficiência da pesquisa de preços de mercado**

O Ministério Público de Contas apontou que o Pregão Presencial nº 008/2023 adotou o formato mais conservador para a pesquisa de preços de mercado, uma vez que somente três cotações foram colhidas durante a fase interna do certame.

Colacionou entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União no sentido de que as estimativas de custos devem basear-se em uma “cesta de preços aceitáveis”, não devendo se ater à pesquisa com três fornecedores.

Por fim, se manifestou pela citação do Senhor Kleyton Cristiano da Silva, Secretário Municipal de Educação, para apresentação de defesa e esclarecimentos (peça nº 30 do SGAP).

Devidamente citados, os responsáveis apresentaram defesa à peça nº 36 do SGAP e alegaram, em síntese, não ser cabível a exigência de apresentação de mais de três orçamentos prévios, sob o fundamento de que representa rigorismo desnecessário para as especificidades do objeto do certame.

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, após análise das defesas apresentadas, verificou que os orçamentos apresentados são insuficientes para que se tenha uma exata noção do preço, tendo em vista a discrepância dos mesmos, que apresentaram uma variação de 36,36% (trinta e seis vírgula trinta e seis por cento) entre o maior e o menor valor (peça nº 39 do SGAP).

Ponderou que o preço médio encontrado, qual seja, R\$ 51.999,99 (cinquenta e um mil, novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos) não reflete com fidedignidade o valor de mercado. Ainda, ressaltou que se o preço vencedor da licitação fosse o médio, este estaria acima do mínimo cotado, ou seja, 19,23% (dezenove vírgula vinte e três por cento) acima, representando grande diferença.

Suscitou ter sido editada pelo Ministério da Economia, no âmbito Federal, a Instrução Normativa nº 73/2020, de 05 de agosto de 2020, que dispõe sobre os procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Por fim, ratificou o entendimento do Ministério Público de Contas e concluiu pela rejeição das alegações de defesa.

Em manifestação conclusiva (peça nº 40 do SGAP), o Ministério Público de Contas opinou pela procedência parcial da Denúncia, com aplicação de multa ao Senhor Kleyton Cristiano da Silva, Secretário Municipal de Educação.

Pois bem.

Inicialmente, convém destacar que a Lei nº 8.666/93, aplicada ao presente caso, prevê, em seu art. 40, § 2º, II, a cotação de preços como etapa inicial e indispensável do procedimento licitatório, que deve ser precedido de ampla pesquisa de mercado, vejamos:

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:

[...]

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

Além disso, o art. 43, IV, da referida Lei prevê o processamento e o julgamento da licitação com a verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente:

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;

Em análise da documentação arrolada aos autos, verifico que a Administração de Caeté, na fase interna do certame (peça nº 14 do SGAP, fl. 35), realizou orçamento com 3 (três) empresas, oportunidade em que foram cotados os seguintes valores anuais referentes à prestação dos serviços licitados, que totalizaram o valor médio de R\$ 51.999,99 (cinquenta e um mil, novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos):

- a) Minas Mais Tecnologia Assessoria Ltda.: R\$ 42.000,00 (quarenta e dois mil reais);
- b) Planus Brasil Consultoria e Engenharia Ltda.: R\$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais);
- c) Conejo Assessoria e Consultoria Ltda.: R\$ 66.000,00 (sessenta e seis mil reais).

Em vista desse cenário, o Ministério Público de Contas apontou a irregularidade da estimativa do valor de uma futura contratação a partir da mera apresentação de três orçamentos, sob o fundamento de que, na maioria das vezes, não confere fidedignidade aos valores apurados e, por consequência, não oferecem à Administração parâmetros mais próximos da realidade do mercado.

Quanto à referida matéria, destaco que a suficiência de três cotações para fins de aferir o preço do mercado deve ser analisada no caso concreto.

Nesse sentido, apresento o entendimento do Tribunal de Contas da União, proferido no Acórdão nº 1875/2021, de Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, no sentido de que as estimativas de custos devem basear-se em uma “cesta de preços aceitáveis”, conforma abaixo colaciono:

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE COMPUTAÇÃO EM NUVEM. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE CAUTELAR. IMPROCEDÊNCIA. INDEFERIMENTO DOS REQUERIMENTOS PARA INGRESSO NOS AUTOS COMO PARTE INTERESSADA. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

#### ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Representação, com pedido de medida cautelar *inaudita altera pars*, sobre possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 18/2020, sob a responsabilidade do Ministério da Economia (ME), realizado com vista a contratar empresa especializada para prestação de serviços gerenciados de computação em nuvem, sob o modelo de cloud broker (integrador) de multi-nuvem, com valor estimado de R\$ 370.475.894,80.

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

9.1. com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, do RI/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, conhecer da presente Representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. com espeque no art. 276 do RI/TCU, indeferir o requerimento de medida cautelar, *inaudita altera pars*, formulado pela empresa Claro S/A, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

9.3. com fulcro no art. 146, §1º do RI/TCU, indeferir o requerimento de ingresso da empresa Claro S/A. nos autos na qualidade de interessada;

9.4. com base no art. 146, §1º, do RI/TCU e do art. 138, §2º, do Código de Processo Civil, indeferir o requerimento de ingresso da empresa Microsoft do Brasil Importação e Comércio de Software e Vídeo Games Ltda. nos autos, seja na qualidade de interessada, seja na qualidade de *amicus curiae*;

9.5. com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, recomendar ao Ministério da Economia, devendo esse órgão estender para toda a Administração Pública por intermédio da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, em atenção às disposições da Instrução Normativa 73, de 5 de agosto de 2020 (Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão):

9.5.1. as pesquisas de preços para estimativa de valor de objetos a serem licitados devem ser baseadas em uma "cesta de preços", devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames;

9.5.2. a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais;

Este Tribunal de Contas também já se manifestou sobre a matéria, a exemplo da Denúncia nº 1.098.364, de relatoria do Conselheiro Substituto Telmo Passareli, apreciada em sessão da Primeira Câmara do dia 06/06/2023, conforme ementa abaixo:

DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO.REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E PRODUTOS DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL. RETIFICAÇÃO COM SUPRESSÃO DE ITENS. DIRECIONAMENTO. ANÁLISE DO CASO CONCRETO.

AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. DOCUMENTOS APÓCRIFOS. DEFICIÊNCIA NA COTAÇÃO DE PREÇOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

5. A metodologia na qual se apresentam apenas 3 orçamentos para formação de preços não encontra atualmente respaldo na doutrina e jurisprudência, fazendo-se necessária uma maior diversificação das fontes das informações coletadas, observando-se, por exemplo, outras contratações públicas, sistemas referenciais de preços, sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão.

No caso em apreço, conforme demonstrado pela Unidade Técnica, a variação entre o maior e menor preço ofertado correspondeu a 36,36% (trinta e seis vírgula trinta e seis por cento). Ademais, da análise do Mapa Comparativo de Preços (peça nº 14 do SGAP), verifico uma discrepância entre o valor sugerido pela Administração Pública, R\$ 42.000,00 (quarenta e dois mil reais) e o valor médio total baseado na cotação das 3 (três) empresas, R\$ 51.999,99 (cinquenta e um mil, novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos).

Considerando a discrepância de valores apontada, esperava-se que a Administração Pública ampliasse a pesquisa de preços para além das três cotações realizadas, tais quais contratações públicas, sistemas referenciais de preços, sítios especializados, contratos anteriores do próprio órgão.

Ressalte-se que a Nova Lei de Licitações, embora não se aplique ao caso concreto, consolidou o entendimento jurisprudencial e estabeleceu, no seu artigo 23, parâmetros a fim de garantir uma pesquisa de preços robusta e detalhada.

Não obstante, diante da ausência de comprovação de prejuízo ao certame, bem como de dolo ou erro grosseiro, deixo de aplicar multa e proponho a recomendação aos gestores públicos para que, em futuros certames, procedam à pesquisa de mercado da forma mais ampla possível, consultando, dentre outros, portais de compras governamentais, pesquisas publicadas em mídia especializada, sítios eletrônicos e contratações similares de outros órgãos ou entes públicos.

## **II. 6 – Exigência de certidão negativa de falência e de recuperação judicial**

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em manifestação preliminar (peça nº 30 do SGAP), apontou a irregularidade do subitem 10.1.3 do Edital do Pregão Presencial nº 008/2023, que 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.

Alegou que o art. 31, II, da Lei nº 8.666/93 não faz referência à recuperação judicial ou extrajudicial, institutos que, em sua concepção, não se confundem com a antiga concordata. Sustentou que o instituto da concordata foi excluído do ordenamento jurídico com o advento da Lei nº 11.101/2005, sendo substituído pelo regime de recuperação judicial ou extrajudicial.

Colacionou entendimentos jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça e deste Tribunal de Contas, no sentido de considerar irregular a disposição editalícia que veda 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.

Ao final, opinou pela citação da Senhora Gisele Moreira dos Santos, Pregoeira e Subscritora do Edital para que apresentasse defesa e esclarecimentos.

Devidamente citados, os responsáveis apresentaram defesa conjunta à peça nº 36 do SGAP, e aduziram que a disposição editalícia controversa é passível de correção com uma nova publicação de retificação do Edital, de modo a adequar ao entendimento do Tribunal de Contas

do Estado de Minas Gerais, passando a exigir apenas a apresentação do plano de recuperação por parte da empresa que esteja em recuperação judicial.

A Unidade Técnica corroborou com o apontamento realizado pelo Ministério Público de Contas e se manifestou pela rejeição das alegações de defesa apresentadas (peça nº 39 do SGAP). Indicou como responsável pela irregularidade a Senhora Gisele Moreira Santos, Pregoeira Municipal e subscritora do Edital.

Por fim, o Ministério Público de Contas opinou pela procedência parcial da Denúncia, com aplicação de multa à Senhora Gisele Moreira dos Santos pela irregularidade aqui analisada (peça nº 40 do SGAP).

Passo ao exame.

Inicialmente, colaciono o subitem 10.1.3 do Edital, objeto de impugnação pelo Ministério Público de Contas (peça nº 14 do SGAP):

#### **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 nº 8.666/93. (Grifo original)

Com efeito, esta Corte de Contas tem entendido como restritiva a vedação à participação de licitantes em processo de falência, concordata, ou recuperação judicial ou extrajudicial, sem oportunizar a apresentação de um Plano de Recuperação, aprovado no juízo competente, ou avaliar outros requisitos de habilitação econômico-financeira que garanta o cumprimento das obrigações.

Isso pois, a Lei nº 11.101/2005, Lei de Falências, garantiu às empresas em recuperação judicial a continuidade de suas atividades e a possibilidade de contratação com o poder público, com o objetivo de viabilizar a superação de crise econômico-financeira, a exemplo do disposto no art. 52, II, que prevê a dispensa da apresentação de certidões negativas para que o devedor exerça suas atividades.

Ainda, registro que a Lei nº 14.112/2020 retirou o trecho “exceto para contratação com o Poder Público” do art. 52, II, da Lei de Falências, e restringiu o impedimento da pessoa jurídica de contratar com o Poder Público tão somente nos casos em que esta possuir débito com o sistema da segurança social, nos termos do art. 195, § 3º, da Constituição Federal, vejamos:

Art. 52. Estando em termos a documentação exigida no art. 51 desta Lei, o juiz deferirá o processamento da recuperação judicial e, no mesmo ato:

II - determinará a dispensa da apresentação de certidões negativas para que o devedor exerça suas atividades, observado o disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal e no art. 69 desta Lei;

Cumprido ressaltar, ainda, que a Lei de Licitações nº 14.133/2021 exige, para fins de habilitação econômico-financeira dos licitantes, a certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

Conforme esposado pelo Ministério Público de Contas, a jurisprudência deste Tribunal caminha no sentido de não impedir a participação de empresas em recuperação judicial sem oportunizar formas de habilitação econômico-financeira, a exemplo da Denúncia nº 1.127.171, de minha relatoria, apreciada pela Segunda Câmara no dia 05/03/2024, cujo trecho do voto abaixo colaciono:

[...] O art. 31, da Lei nº 8.666/93, que trata da qualificação econômico-financeira, faz referência à certidão negativa de falência e concordata, e, por óbvio, não o fazendo à recuperação judicial ou extrajudicial, instituto criado pela Lei nº 11.101/2005, acerca da insolvência das pessoas físicas e jurídicas que exercem atividade empresarial. Assim, as disposições do antigo Decreto-Lei nº 7.661/1945, revogado, devem ser adaptadas ao regime atual da Lei de Falências. É a seguinte a lição de Marçal Justen Filho<sup>4</sup>:

A Lei erigiu alguns fatos externos como indícios de ausência de qualificação econômico-financeira. Envolvem a existência de processos judiciais versando sobre exigência de dívidas não satisfeitas. Anote-se que a normatização da insolvência das pessoas físicas e jurídicas exercentes de atividade empresarial passou a ser disciplinada pela Lei n. 1.101/2005, que revogou o antigo Dec.-lei 7.661/1945. Portanto, as disposições da Lei 8.666/1993 devem ser adaptadas ao regime da atual Lei de Falências. Assim, por exemplo, **as referências a "concordata" devem ser interpretadas como referidas à recuperação judicial.** (g.n.)

No mesmo sentido são os votos proferidos nos autos da Denúncia nº 1.072.438, Rel. Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, sessão do dia 12/03/2020, Denúncia nº 1.041.579, Rel. Conselheiro Mauri Torres, sessão do Tribunal Pleno do dia 21/11/2018, Denúncia nº 1.077.164, Rel. Conselheiro Gilberto Diniz, sessão do dia 25/06/2020.

Desse modo, considero irregular a exigência do subitem 3.3., “e” do edital do Processo Licitatório.

Contudo, diante da ausência de comprovação nos autos de que alguma licitante teria deixado de participar do certame por se encontrar em recuperação judicial, ou de inabilitação de empresário ou sociedade empresária, não verifico prejuízo concreto ao interesse público e supedâneo para responsabilização.

Pelo exposto, com fulcro na função pedagógica deste Tribunal de Contas, entendo ser necessária a expedição de recomendação aos atuais gestores do CODAMMA para que, nos próximos certames possibilitem a participação de empresas em recuperação judicial, desde que demonstrada a capacidade econômico-financeira da licitante.

No mesmo sentido, apresento a ementa da Denúncia nº 1.120.004, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, apreciada pela Primeira Câmara no dia 11/06/2024:

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA. RECOMPOSIÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA. PERDA DE OBJETO. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO NEGATIVA DE CONCORDATA OU FALÊNCIA. ESCOLHA DOS

---

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15. Ed. São Paulo:Dialética, 2012. p. 545.

ÍNDICES CONTÁBEIS. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. PARCIAL PROCEDÊNCIA. SEM APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES.

1. Por via de regra, a anulação ou a revogação de procedimento licitatório pela Administração Pública, com base na prerrogativa da autotutela, provoca a perda de objeto da denúncia e torna dispensável o prosseguimento da ação de controle externo.
2. A retificação do instrumento convocatório pela Administração, antes da citação dos gestores, pode ensejar a extinção do processo sem resolução de mérito quanto aos apontamentos de irregularidade sanados, com fundamento no art. 71, § 3º, da Lei Orgânica.
3. É possível a participação de empresas em recuperação judicial em licitações e contratações públicas, se a situação de vulnerabilidade econômica da empresa não implicar risco à Administração. [...]

Assim sendo, julgo procedente a Denúncia quanto ao tópico em apreço, por considerar irregular o impedimento de participação no certame de empresas em recuperação judicial ou extrajudicial.

No entanto, em análise da documentação arrolada aos autos, verifico que nenhum licitante deixou de participar do certame por se encontrar em recuperação judicial, conforme Ata do Pregão Presencial nº 008/2023 (peça nº 14 do SGAP). Assim, entendo não ter restado configurado prejuízo concreto ao interesse público e à competitividade do certame.

Não obstante, entendo necessário a expedição de recomendação aos atuais gestores público para que, nos próximos certames, possibilitem a participação de empresas em recuperação judicial, desde que demonstrada a capacidade econômico-financeira da licitante.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **voto pela procedência parcial** da presente Denúncia, em razão das seguintes irregularidades apontadas em face do Pregão Presencial nº 008/2023, Processo Administrativo nº 016/2023:

- a) insuficiência da pesquisa de preços de mercado;
- b) exigência de certidão negativa de falência e de recuperação judicial.

Deixo, todavia, de aplicar multa conforme a fundamentação, mas recomendo aos gestores públicos que em futuros certames:

- a) procedam à pesquisa de mercado da forma mais ampla possível, consultando, dentre outros, portais de compras governamentais, pesquisas publicadas em mídia especializada, sítios eletrônicos e contratações similares de outros órgãos ou entes públicos;
- b) possibilitem a participação de empresas em recuperação judicial, desde que demonstrada a capacidade econômico-financeira da licitante.

Intimem-se as partes da presente decisão nos termos do art. 245, II e § 2º, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 258, inciso I, do RITCEMG.

É como voto.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

De acordo com Vossa Excelência.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Peço vista, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

**RETORNO DE VISTA  
NOTA DE TRANSCRIÇÃO  
SEGUNDA CÂMARA – 01/10/2024**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de denúncia apresentada pela sra. Glória Maria Brum de Rezende contra a Prefeitura de Caeté, em virtude de supostas irregularidades no Pregão Presencial n. 8/2023, instaurado com vistas à contratação de empresa especializada para oferta de plataforma de gestão educacional destinada à Rede Municipal de Educação de Caeté.

Na 25ª sessão ordinária da Segunda Câmara, realizada em 17/9/2024, o conselheiro relator Wanderley Ávila proferiu voto no sentido da procedência parcial da denúncia, tendo em vista a insuficiência da pesquisa de preços do mercado e a exigência editalícia de certidão negativa de falência e de recuperação judicial.

No que tange à pretensão sancionatória desta Corte de Contas, entendeu pela não aplicação de multa aos agentes públicos responsáveis, com base no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e na ausência de comprovação de prejuízo ao erário.

Em sequência, após o conselheiro em exercício Telmo Passareli acompanhar o voto do relator, pedi vista dos autos, para exame mais acurado da matéria.

É o relatório, em síntese.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

Da análise dos autos, cheguei à mesma conclusão do conselheiro Wanderley Ávila, razão pela qual o acompanho, considerando os próprios e jurídicos fundamentos lançados nas razões de decidir.

**III – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, acompanho integralmente o voto do relator, considerando os próprios e jurídicos fundamentos lançados nas razões de decidir.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:  
FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

\* \* \* \* \*

sb/am



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS