

**Processo:** 1167057  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** Rafael de Andrade Sabbadini  
**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Muriaé  
**Responsáveis:** Luiza Agostini de Andrade, Marcos Guarino de Oliveira  
**Procuradores:** Aline Maira Lacerda Santos, OAB/MG 143.262; Daniel Marconi Santos Silva, OAB/MG 170.111; Eduardo Marge, OAB/MG 85.126-B; Jessica Cristine Andrade Gomes, OAB/MG 174.178; Karolina Lima Campos Coelho, OAB/MG 176.353; Leonardo Spencer Oliveira Freitas, OAB/MG 97.653; Luís André de Araujo Vasconcelos, OAB/MG 118.484  
**MPTC:** Procurador Daniel de Carvalho Guimarães  
**RELATOR:** CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS

**PRIMEIRA CÂMARA – 3/6/2025**

DENÚNCIA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA DE SOFTWARE PARA GESTÃO DE LABORATÓRIO. EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. PEQUENO VULTO. IMPROCEDÊNCIA. OMISSÃO DE QUANTITATIVO DE TREINAMENTO/CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES. PROCEDÊNCIA. OMISSÃO DE QUANTITATIVO DOS EQUIPAMENTOS QUE REQUEREM INTEGRAÇÃO E/OU INTERFACEAMENTO. PROCEDÊNCIA. SEM APLICAÇÃO DE MULTA. LINDB. ARQUIVAMENTO.

1. A qualificação econômico-financeira é essencial para assegurar a segurança nas contratações, protegendo a Administração Pública contra empresas que não tenham condições de cumprir suas obrigações. Embora seja um requisito de habilitação que pode ser exigido pelos gestores públicos, sua imposição deve ser proporcional à complexidade do objeto contratado.
2. Com o intuito de ampliar as chances de selecionar a proposta mais vantajosa, além de promover a transparência e a publicidade, a Lei n. 14.133/2021 dispõe, em seu art. 75, §3º, que, preferencialmente, a dispensa de licitação em razão do valor deverá ser precedida da publicação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de três dias úteis, oportunidade em que informará a contratação a ser realizada e manifestará o interesse em receber propostas. Trata-se de uma recomendação legal, e não de uma exigência, o que permite, em princípio, a dispensa desse procedimento nos casos em que se comprove que ele não representa a forma mais conveniente e vantajosa para a seleção do contratado.
3. A expressão “especificação do objeto pretendido”, prevista no §3º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021, traz consigo comando que impõe à Administração Pública descrever, de forma clara e suficiente, aquilo que se pretende contratar, de modo a permitir que possíveis interessados compreendam o escopo, os requisitos e as características essenciais do que está sendo adquirido ou contratado.

## ACÓRDÃO

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

- I) julgar parcialmente procedentes os apontamentos apresentados pela denúncia, formulada em face da Dispensa Eletrônica n. 7/2024, Processo Licitatório n. 20/2024, deflagrada pela Prefeitura de Muriaé, que entendeu irregular, nos termos da fundamentação desta decisão, o que segue: a) ausência de informações a respeito do treinamento/capacitação dos servidores, em afronta ao art. 75, §3º, da Lei n. 14.133/2021; b) ausência dos requisitos necessários para o interfaceamento entre os sistemas a serem integrados, incluindo informações sobre fabricantes, modelos e versões, e da relação dos equipamentos que requerem tal integração, em violação ao disposto no art. 18, parágrafo único, c/c o art. 72, I, da Lei n. 14.133/2021;
- II) deixar de cominar sanção aos responsáveis pelas irregularidades apontadas no âmbito da Dispensa Eletrônica n. 7/2024, pois não restou evidenciado qualquer prejuízo ao interesse público ou à Administração, nos termos do art. 22 da Lindb, tampouco a existência de conduta dolosa por parte dos gestores ou, ao menos, ausência de cautela mínima que configure erro grosseiro, nos termos do art. 28 da referida norma;
- III) advertir à atual Secretária de Saúde do Município de Muriaé que, em futuros certames que visem a implantação de solução de Tecnologia da Informação: **a)** descreva, de forma clara e suficiente, aquilo que se pretende contratar, de modo a permitir que possíveis interessados compreendam o escopo, os requisitos e as características essenciais do que está sendo adquirido ou contratado, tais como: (i) número total de usuários, (ii) cronograma e quantitativo mínimo de horas de treinamento, (iii) quais equipamentos serão utilizados e eventuais materiais didáticos e o (iv) ambiente tecnológico em que se dará o treinamento; **b)** elabore termo de referência contendo, de forma clara e objetiva, identificação dos requisitos necessários para o interfaceamento entre os sistemas a serem integrados, incluindo informações sobre fabricantes, modelos e versões, de modo que essa informação seja insumo para a elaboração do modelo de execução do objeto;
- IV) intimar a denunciante e os responsáveis, ambos pelo Diário Oficial de Contas –DOC;
- V) intimar, ainda, os advogados constituídos, também via Diário Oficial de Contas –DOC;
- VI) intimar, por fim, o Ministério Público de Contas, na forma regimental;
- VII) determinar, promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 258, I, do Regimento Interno.

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

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 03 de junho de 2025.

AGOSTINHO PATRUS  
Presidente e Relator

*(assinado digitalmente)*

**PRIMEIRA CÂMARA – 3/6/2025**

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOSTINHO PATRUS:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de denúncia, com pedido de suspensão liminar, formulada por Rafael de Andrade Sabbadini, em face de possíveis irregularidades no Aviso de Dispensa Eletrônica n. 7/2024, Processo Licitatório n. 20/2024 realizado pela Prefeitura de Muriaé, visando a contratação de empresa especializada para o fornecimento de licença referente a 12 meses de software para gestão de laboratório, incluindo implantação e treinamento de pessoal.

O denunciante alegou, em síntese, que o edital contém irregularidade quanto: (i) a apresentação de informações essenciais que possibilitem aos interessados compreenderem a exigência mínima pleiteada pela administração a respeito do treinamento/capacitação dos servidores, pois não há previsão do total de usuários a serem treinados, seus respectivos cargos e funções; (ii) a falta de estimativa de horas a serem submetidas para treinamentos, restando prejudicado, por assim, o cálculo das despesas e custos necessários para o completo atendimento ao solicitado pela Administração Pública; (iii) a falta de estipulação de quais equipamentos requerem interfaceamento com o sistema, quais os fabricantes desses dispositivos e se estes disponibilizarão manuais de integração para efetivar as integrações com a futura ferramenta de gestão; (iv) o instrumento convocatório deveria exigir a integral comprovação da aptidão econômica do licitante em razão da previsão do art. 69 da Lei n. 14.133/2021; (v) obscuridade da descrição do objeto licitado, constantes do item 6.4 do Edital.

A documentação foi recebida em 4/4/2024 (peça n. 5) e distribuída à minha relatoria em 8/4/2024, peça n. 6.

Nos termos do despacho de peça n. 7, determinei a intimação, por meio eletrônico, do Sr. Marcos Guarino de Oliveira, Prefeito Municipal de Muriaé, e da Sra. Luiza Agostini de Freitas, Secretária Municipal de Saúde e signatária do edital, para que, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, encaminhassem toda a documentação relativa às fases interna e externa do certame e, ainda, apresentassem quaisquer esclarecimentos ou justificativas que entenderem serem necessários para elucidação dos fatos denunciados.

Os agentes públicos manifestaram-se à peça n. 13 e, na mesma oportunidade, pleitearam a dilação do prazo para apresentação de documentos complementares.

Ato contínuo, deferi o pedido de dilação de prazo do Sr. Marcos Guarino de Oliveira, Prefeito de Muriaé, e da Sra. Luiza Agostini de Freitas, Secretária Municipal de Saúde e signatária do edital, por mais 5 (cinco) dias úteis (peça n. 15).

Em nova manifestação, foram então apresentados os documentos pertinentes (peças n. 19, 21 e 22), tendo solicitado novamente a dilação de prazo para complementação da documentação (peça n. 20) que, mais uma vez, acatei o pedido (peça n. 24).

Considerando as especificidades do caso, bem como as argumentações adotadas pelo denunciante e os esclarecimentos prestados pela Prefeitura Municipal de Muriaé, determinei (peça n. 29) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – Cfel para análise da documentação apresentada, que entendeu pelo indeferimento da liminar uma vez que o contrato se encontra assinado (peça n. 31).

Assim, na linha de entendimento da Unidade Técnica, indeferi o pleito liminar uma vez que à assinatura do contrato, a atuação do Tribunal demanda regime diferenciado, no qual é vedada a suspensão imediata de execução contratual, providência requerida pela denunciante na

exordial. Por fim, determinei que os autos fossem encaminhados à 1ª CFM e ao Ministério Público junto ao Tribunal (peça n. 32).

Em seu relatório à peça n. 39, a Unidade Técnica entendeu pela necessidade da citação dos responsáveis para se manifestarem sobre as irregularidades apontadas. E por fim, recomendou que o município, “nos próximos certames, ao realizar licitação para fornecimento de licença de software, exija nos editais a comprovação da aptidão econômico-financeira, incluindo o balanço patrimonial, para as microempresas e empresas de pequeno porte (EPP) ou equiparadas.”.

Encaminhados os autos ao *Parquet* Especial para emissão de parecer, que anuiu o relatório técnico, requerendo a citação dos responsáveis (peça n. 41).

Determinei, à peça n. 42, a citação do Sr. Marcos Guarino de Oliveira, Prefeito Municipal de Muriaé, e da Sra. Luiza Agostini de Freitas, Secretária Municipal de Saúde e signatária do edital, para apresentarem defesa.

Devidamente citados, os responsáveis apresentaram a defesa, peça n. 47.

Deste modo, os autos foram encaminhados a Unidade Técnica para análise da defesa.

Em seu relatório de peça n. 49, a 1ª CFM entendeu pela permanência das irregularidades apontadas anteriormente. Além de retificar a expedição de recomendação ao município.

O Ministério Público junto ao Tribunal, para elaboração de parecer conclusivo, ocasião em que opinou pela procedência de todas as irregularidades denunciadas e expedição de recomendações à Secretária Municipal de Saúde e signatária do edital da Dispensa de Licitação n. 7/2024, Sra. Luiza Agostini de Freitas, para que nas próximas licitações de mesmo objeto ou objeto semelhante, não incorra nas mesmas irregularidades.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 1. Da exigência de documentos relacionados à qualificação econômico-financeira

O denunciante afirmou inicialmente que a Administração deveria exigir a integral comprovação da aptidão econômica do licitante em razão do disposto no art. 69 da Lei n. 14.133/2021. Entendeu que a exigência de tal documentação no corpo do edital se faria imprescindível, de modo a zelar pelo erário. Apontou, ademais, que tal medida serviria para evitar, posteriormente, durante a execução da obrigação contratual, que a licitante vencedora não apresentasse capacidade de prestar por completo o serviço demandado.

Destacou que os prazos e atrasos de pagamento previstos no art. 137, §2º, da Lei n. 14.133/2021, favorecem a Administração Pública em detrimento da empresa contratada, já que esta deve esperar até 120 dias após a apresentação dos documentos para poder suspender a execução do contrato, o que pode comprometer sua capacidade financeira, especialmente diante da recorrência desses atrasos em contratos públicos.

Em manifestação inicial, o Sr. Marcos Guarino de Oliveira, Prefeito de Muriaé, e a Sra. Luiza Agostini de Freitas, Secretária Municipal de Saúde e signatária do edital, de maneira idêntica, apresentaram as justificativas e esclarecimentos à peça n. 13 (“Resposta ao Ofício n. 6753-2024 - Processo n. 1167057 - Denúncia TCE-MG”) e à peça n. 20.

Especificamente sobre o tema, apontaram que o art. 72 da Lei 14.133/2021 prevê que mesmo nos procedimentos de contratação direta, como no presente caso, o contratado deveria preencher os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.

Além disso, destacaram que a dispensa de licitação era exclusivamente voltada para a contratação de microempresas – ME e empresas de pequeno porte – EPP, sendo assim, a exigência do balanço patrimonial e das demonstrações contábeis seria facultativa, conforme o previsto na LC n. 123/2006 e no art. 3º do Decreto Federal n. 8.538/2015.

Encaminhado os autos à 1ª CFM para análise, a Unidade Técnica entendeu, à peça n. 39, que “para a contratação de empresa especializada para o fornecimento de licença de software, para gestão de laboratório, considerado software de prateleira, pronta entrega, deverá ser exigido o balanço patrimonial para fins de habilitação econômico-financeira de ME/EPP, visto que o licenciamento e a cessão de direito de uso de programas de computação envolvem a prestação de serviço, não se aplicando o disposto no art. 3º do Decreto Federal 8.538/15”.

Por fim, sobre o tema, recomendou ao município que “nos próximos certames, ao realizar licitação para fornecimento de licença de software, observe atentamente o posicionamento recente do STF, devendo exigir nos editais a comprovação da aptidão econômico-financeira, incluindo o balanço patrimonial, para as microempresas e empresas de pequeno porte (EPP) ou equiparadas”.

O Ministério Público junto ao Tribunal, em parecer de peça n. 41, corroborou com o posicionamento do Órgão Técnico e requereu a citação do Prefeito de Muriaé, Sr. Marcos Guarino de Oliveira, e da Secretária Municipal de Saúde e signatária do edital, Sra. Luiza Agostini de Freitas, para apresentarem defesa.

Regularmente citados, os responsáveis apresentaram documentação à peça n. 47, na qual não apresentaram nova argumentação ou justificativas sobre o tema.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica, peça n. 49, manteve seu entendimento de peça n. 39, assim como a recomendação para os futuros certames.

Seguindo a linha de entendimento da 1ª CFM, o *Parquet* Especial, em seu parecer final, peça n. 51, opinou pela procedência da irregularidade, com expedição de recomendação tal como proposto pela unidade técnica à Secretária Municipal de Saúde, Sra. Luiza Agostini de Freitas.

Inicialmente, destaco que os presentes autos tratam de uma dispensa de licitação, fundamentada no art. 75, II, da Lei n. 14.133/2021, que permite a dispensa para contratações de serviços e compras de valores inferiores a R\$ 50.000,00. Destaco ainda que a dispensa foi exclusivamente direcionada à contratação de microempresas – ME e empresas de pequeno porte – EPP, resultando na contratação da empresa Multiplataforma Sistemas de Informatica Ltda., pelo valor total de R\$ 10.500,00 (dez mil e quinhentos reais). Frisa-se, no entanto, que o valor total disponibilizado obteve um desconto de 63,65%, resultando numa economia total de R\$ 8.384,00.

Com efeito, embora o art. 69 da Lei 14.133/2021 delimite quais documentos podem ser exigidos como garantias mínimas do cumprimento das obrigações numa licitação, vedando expressamente exigências adicionais não previstas nele<sup>1</sup>, acredito que seja aplicável aos casos

---

<sup>1</sup> 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.

§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

§ 2º Para o atendimento do disposto no caput deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.

de dispensa, à vista do teor do art. 72, II, da referida Lei. Nessa linha já se manifestou o Tribunal de Contas da União – TCU, de que é “possível exigir documentação de habilitação, inclusive de qualificação econômico-financeira, em contratações diretas, desde que haja justificativa para tanto, com base na complexidade e nos riscos do objeto contratado” (Acórdão n. 1.793/2011).

Cabe ressaltar, entretanto, que não há obrigatoriedade absoluta quanto à exigência da documentação relacionada à qualificação econômico-financeira dos licitantes. Isso, pois, fica a critério do gestor público avaliar a necessidade concreta de exigir tais documentos, a depender do objeto específico da licitação, observando sempre os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, especialmente diante de sua complexidade e peculiaridades. Vide, nessa linha, a resposta à Consulta n. 1148573, de relatoria do Cons. Subst. Telmo Passareli, em sessão planária de 12/6/2024, que compreendeu, ao final, que “A depender do objeto contratado e da situação fática que ensejou a contratação, a Administração tem discricionariedade para definir os parâmetros adequados de aptidão econômica do licitante e, conseqüentemente, exigir a documentação indispensável para o seu reconhecimento”.

Cito também as decisões proferidas na Denúncia n. 1098471<sup>2</sup>, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio, sessão da 1ª Câmara de 18/11/2021, e na Denúncia n. 1084368, relatoria do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão<sup>3</sup>, sessão da 1ª Câmara de 29/6/2021.

Compulsando os autos, vejo que se trata de aquisição de software de prateleira, de simples implementação e baixo valor (R\$ 10.500,00), o que não configura situação de complexidade técnica que justifique a imposição de exigências mais rigorosas de habilitação, especialmente quanto à qualificação econômico-financeira. Além disso, conforme os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, não se mostra adequada a exigência de balanço patrimonial ou outros documentos econômico-financeiros, pois isso poderia restringir a competitividade e contrariar o interesse público, especialmente em contratações de pequeno vulto e baixa complexidade técnica.

---

§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

§ 6º Os documentos referidos no inciso I do caput deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.

<sup>2</sup> DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. NÃO EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA E DE BALANÇO PATRIMONIAL DOS LICITANTES. COBRANÇA ABUSIVA DE MULTAS. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. Em consonância com o disposto no art. 4º, inciso XIII, da Lei n. 10.520/2002, **cabe ao órgão licitante, pautado em critérios de conveniência e oportunidade, decidir se irá ou não exigir a documentação relativa à qualificação técnica e qualificação econômico-financeira, em consideração à complexidade do objeto e o vulto da contratação.**

<sup>3</sup> DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO. PENALIDADES DE IMPEDIMENTO E DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO. EXIGÊNCIA DE REDE DE ESTABELECIMENTOS CREDENCIADOS. DEFINIÇÃO DO OBJETO LICITATÓRIO. BALANÇO PATRIMONIAL. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES.

[...]

6. As exigências habilitatórias, na condição de garantias mínimas do cumprimento das obrigações, devem ser compatíveis com o objeto licitatório e ser interpretadas restritivamente, mediante juízo de adequabilidade normativa, em apreço à isonomia, à competitividade e à busca pela proposta mais vantajosa.

Pelo exposto, julgo improcedente o apontamento, já que não restou demonstrada pelo denunciante a ocorrência de prejuízos em relação à ausência de exigência de balanço patrimonial, dada a peculiaridade do objeto licitado, seu vulto ou complexidade.

## 2. Ausência de informações a respeito do treinamento/capacitação dos servidores

Em sua peça inicial, a denunciante apontou que o edital da Dispensa de Licitação n. 7/2024 não informou detalhes a respeito do treinamento/capacitação dos servidores que utilizariam a ferramenta de gestão a ser contratada, tais como: número total de usuários, estimativa, cronograma e quantitativo mínimo de horas de treinamento. Entendeu, assim, que o ato convocatório não teria apresentado informações essenciais para que os interessados pudessem apresentar propostas adequadas.

Os responsáveis alegaram, à peça n. 13, que responderam o pedido de esclarecimento da sociedade empresária Proditec Sistemas a respeito do tema, que informou que “20 (vinte) funcionários deverão ser treinados quanto ao uso do software”. Destacou, ao final, que “houve efetiva e concreta competição, com participação de três licitantes interessados, todos tendo apresentado suas respectivas propostas, disputado valor através de lances e sem qualquer manifestação de interesse de recurso por parte dos mesmos participantes.”.

A Unidade Técnica, em seu estudo inicial (peça n. 39), considerou que o Edital da Dispensa, de fato, não teria apresentado informações a respeito do treinamento/capacitação dos servidores, “não informando as funções tanto para a equipe do laboratório, como para a equipe de informática, conforme disposto no item 6.3 do Anexo I – Termo de Referência”, o que teria impactado as propostas dos licitantes. Observou ainda que o município não providenciou a devida republicação do edital, com a consequente reabertura de prazos para apresentação de propostas.

Em sede de defesa, os responsáveis ressaltaram mais uma vez terem respondido à questão por meio do Ofício n. 6753/2024 à empresa Proditec Sistemas. Destacaram também que o certame teve a participação de três empresas e que a licitante venceu com o menor lance, não havendo sequer interposição de recurso.

A 1ª CFM manteve o seu entendimento anterior à peça n. 49, tendo concluído que “Em que pese o ‘certame ter ocorrido por meio de disputa de 3 (três) empresas, sendo vencedora a licitante com o menor lance, não havendo sequer interposição de recurso’, conforme alegaram os responsáveis, entende-se que tais fatos não são capazes de sanar a irregularidade apontada no edital, a saber, ausência de informações a respeito das funções tanto para a equipe do laboratório, como para a equipe de informática.”.

O Ministério Público junto ao Tribunal, em parecer de peça n. 51, corroborou o posicionamento do Órgão Técnico.

Com efeito, com o intuito de ampliar a oportunidade de selecionar a proposta mais vantajosa, favorecer a transparência e a publicidade, a Lei n. 14.133/2021 previu, no art. 75, §3º, que, preferencialmente, a dispensa em razão do valor será precedida de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de três dias úteis, oportunidade em que informará a contratação a ser realizada e manifestará o interesse em receber propostas, *verbis*:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

§3º As contratações de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a

manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

Veja-se que a Lei não estabelece uma exigência nesse sentido, mas sim uma preferência, de forma que, em princípio, a adoção desse procedimento poderá ser dispensada nos casos em que se demonstrar que não é a forma mais conveniente e oportuna (vantajosa) para promover a seleção do futuro contratado. Ela cria, a meu ver, um padrão de transparência e competitividade que o gestor público deve, sempre que possível, observar, salvo situações que justifiquem de modo robusto a não adoção dessa medida.

*In casu*, a Administração Pública efetivamente divulgou o aviso em sítio eletrônico oficial, conforme se verifica à peça n. 21, tendo, no entanto, especificado o objeto pretendido de forma insuficiente, consoante destacou o denunciante. Isso, pois, não informou detalhes a respeito do treinamento/capitação dos servidores que utilizariam a ferramenta de gestão, tais como: número total de usuários, cronograma e quantitativo mínimo de horas de treinamento, aos quais acrescento a ausência de quais equipamentos seriam utilizados e eventuais materiais didáticos e o ambiente tecnológico em que se daria o treinamento – mesmo diante do esclarecimento prestado, em que o Município explicitou que o treinamento seria destinado à 20 (vinte) funcionários (peça 22).

A expressão “especificação do objeto pretendido”, prevista no §3º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021, em meu entendimento, traz consigo comando que impõe à Administração Pública descrever de forma clara e suficiente aquilo que se pretende contratar, de modo a permitir que possíveis interessados compreendam o escopo, os requisitos e as características essenciais do que está sendo adquirido ou contratado.

Em outras palavras, entendo ser necessário detalhar as necessidades, as funcionalidades esperadas e outros elementos que sejam relevantes para que potenciais fornecedores apresentem propostas consistentes e comparáveis. Essa leitura pressupõe que a Administração, mesmo nos casos de dispensa de licitação, deve delinear de forma suficiente o que será contratado, permitindo que terceiros compreendam integralmente o escopo pretendido e apresentem propostas consistentes e comparáveis.

Portanto, na linha do estudo técnico e do parecer ministerial, julgo procedente o presente apontamento.

Não obstante, verifiquei que não houve prejuízo ao certame, pois, ainda que incompleto, o esclarecimento exibido pela Administração norteou as propostas apresentadas, que não variaram substancialmente, o que denota possivelmente que o objeto foi bem apreendido pelos participantes.

Inclusive, observo que o valor total dispendido pela Administração foi de R\$ 10.500,00 (dez mil e quinhentos reais), resultado de um desconto obtido neste procedimento, de 63,65%, o que representou uma economia total de R\$ 8.384,00 aos cofres públicos.

Advirto, de todo modo, a Secretária de Saúde, Sra. Sra. Luiza Agostini de Freitas, para que nas próximas licitações de mesmo objeto ou objeto semelhante, não incorra na mesma irregularidade de ausência na especificação do objeto pretendido, atentando-se a descrever de forma clara e suficiente aquilo que se pretende contratar, de modo a permitir que possíveis interessados compreendam o escopo, os requisitos e as características essenciais do que está sendo adquirido ou contratado, tais como: (i) número total de usuários, (ii) cronograma e quantitativo mínimo de horas de treinamento, (iii) quais equipamentos serão utilizados e eventuais materiais didáticos e o (iv) ambiente tecnológico em que se dará o treinamento.

### 3. Da ausência no edital da relação dos equipamentos que requerem integração e/ou interfaceamento com o sistema a ser contratado e respectivas informações – Obscuridade do objeto

Por fim, o denunciante alegou que o edital da Dispensa de Licitação n. 7/2024 não trouxe a relação de todos os equipamentos que requerem integração com o sistema a ser contratado. Destacou que o **i)** projeto básico exigiria integrações com sistemas de terceiros, mas sem informações claras sobre esses sistemas ou laboratórios de apoio. Afirmou que a Administração **ii)** exigiu a integração com uma quantidade incerta de softwares de terceiros, destacando a necessidade de descrição precisa do objeto licitado, conforme a Súmula 177 do TCU e jurisprudência do Tribunal de Contas de São Paulo.

Ressaltou que a **iii)** falta de informações sobre os equipamentos e seus fabricantes prejudicaria a precificação dos serviços. Além disso, apontou que **iv)** não ficou claro se os drivers para interfaceamento serão disponibilizados e quem arcará com os custos dessas integrações, sendo fundamental que o edital traga todas as informações necessárias para que os interessados possam elaborar propostas adequadas.

À peça n. 13, o Sr. Marcos Guarino de Oliveira, Prefeito de Muriaé, e a Sra. Luiza Agostini de Freitas, Secretária Municipal de Saúde, informaram que os pontos trazidos pelo denunciante foram esclarecidos à empresa Proditec Sistemas e respondidos pela Administração (peça n. 20).

A Unidade Técnica, em seu estudo inicial (peça n. 39), apontou que, após leitura dos esclarecimentos prestados à Proditec Sistemas, verificou-se que o único ponto em comum com o denunciante foi sobre a integração com laboratório de apoio (peça 22). Veja:

Após leitura do pedido de esclarecimentos, de 20/03/2024, apresentado pela empresa PRODITEC SISTEMAS, verifica-se que, o único ponto em comum apresentado pelo denunciante com a referida empresa, **foi a respeito da integração com laboratório de apoio, apresentado no pedido de esclarecimentos da empresa PRODITEC SISTEMAS** (peça 22 - fls. 95/98):

#### Sobre a Integração com Laboratórios de Apoio

5. O Aviso de Dispensa Eletrônica, no Item 3. do seu Termo de Referência, mais especificamente no campo "Especificação" da Planilha Orçamentária, requer:  
"- permitir integração com laboratórios de apoio atendidos pelo laboratório Municipal  
- permitir interfaceamento de exames para apoio e retorno dos mesmos em PDF."
  6. No mesmo item, mais adiante, o Termo de Referência requer: "- permitir relatórios personalizados por exame geral e/ou específico, pacientes, médico solicitante, local de coleta, períodos, por laboratório de apoio, analítico e sintético."
  7. Considerando que as possibilidades disponíveis de integração do sistema de gestão laboratorial com os laboratórios de apoio são:
    - a) **Campo a campo:** nesta modalidade a integração alimenta o sistema de gestão laboratorial (LIS) com os valores dos resultados nos campos dos exames. Tanto valores numéricos, como alfanuméricos e até mesmo método e valores de referência, se configurado.
    - b) **Formato PDF:** nesta modalidade, é acrescentado ao LIS a imagem do laudo em formato PDF para consulta, mas os campos dos exames não recebem os resultados em formato numérico.
- Questionamos:**
- a) Para a emissão dos "relatórios personalizados por exame..." solicitados no item 5 acima será necessário que constem os resultados dos exames?
  - b) Em sendo necessária a utilização dos resultados dos exames nos relatórios requeridos, entendemos que os requisitos de formato PDF e relatórios personalizados tornam-se conflitantes. Está correto o nosso entendimento?

A Sra. Érica Moreira Dutra – Setor de Compras de Saúde se manifestou a respeito do esclarecimento, solicitado pela empresa PRODITEC SISTEMAS, sobre a integração com laboratório de apoio (peça 22 - fls. 99/100):

- eletrônica dos laudos com certificado original.
5. **Integração com laboratórios de apoio**
- a) Será necessário que haja possibilidade de emitirmos relatórios com resultados sintéticos dos exames analisados.
  - b) Os laudos devem vir em PDF para nós, mas precisamos ter condições de emitir relatórios resumidos (sintéticos) com dados do paciente e resultado do exame.

Da leitura acima, verifica-se que os questionamentos apresentados pela empresa PRODITEC SISTEMAS são diferentes dos questionamentos apresentados pela denunciante que serão objetos de análise. (destaquei)

O Ministério Público junto ao Tribunal, em seu parecer de peça n. 51, observou que o edital menciona a necessidade de interfaceamento, mas não detalha os equipamentos que requerem integração e/ou interfaceamento com o sistema ou software a ser contratado, nem fornece informações sobre descrição, fabricante, modelo, etc. Assim, opinou pela procedência da irregularidade e recomendou a expedição de uma orientação à signatária do edital, a Secretária Municipal de Saúde, Sra. Luiza Agostini de Freitas.

Ao analisar os autos, verifiquei que o denunciante destacou que o Termo de Referência, especificamente o subitem 6.4 – Requisitos Funcionais do Software Laboratorial, constante do ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA (peça n. 22), exigia integrações com “sistemas de outros laboratórios de apoio”. No entanto, **i)** não foram fornecidas informações sobre quais seriam esses sistemas ou laboratórios, tampouco **ii)** a quantidade de equipamentos necessária para viabilizar a integração entre os diferentes sistemas e softwares utilizados por esses laboratórios. Ausentes também o **iii)** interfaceamento (requisitos técnicos) necessário para permitir a comunicação entre os equipamentos laboratoriais e o sistema de gestão. Em relação à **iv)** ausência dos respectivos fabricantes dos equipamentos, não ficou igualmente claro se serão fornecidos os drivers necessários ao interfaceamento.

Para a clareza dos argumentos, cito trecho do estudo realizado pela Unidade Técnica, peça n. 39:

No fim das contas, a integração de sistemas significa conectar os distintos sistemas e softwares que a empresa já usa, seja para gestão de estoque, gestão de laboratório, faturamento, pagamentos, agendamento, triagem, etc., de uma maneira automatizada, centralizando dados que irão circular de maneira mais rápida e eficiente entre os setores.

Já o “interfaceamento é uma solução que prevê a comunicação entre os equipamentos do laboratório e o sistema de gestão laboratorial. Ele permite que as informações coletadas e geradas pelos equipamentos sejam automaticamente enviadas ao sistema e acessadas pelos colaboradores do laboratório”, sendo que o requisito funcional será permitir interfaceamento de exames para apoio e retorno dos mesmos em PDF, que consiste na programação, transmissão e captura de dados dos exames realizados com dados do paciente e resultado do exame.

Após leitura do Anexo I - Termo de Referência, verifica-se que assiste razão ao denunciante ao **apontar a ausência de quaisquer informações a respeito dos sistemas e softwares usados pelo laboratório de apoio como pelo laboratório municipal, bem como, o quantitativo dos equipamentos, a fim de que se faça a integração entre os diferentes sistemas e softwares utilizados pelos referidos laboratórios e o interfaceamento para possibilitar a comunicação entre os equipamentos do laboratório e o sistema de gestão laboratorial.**

Verifica-se, ainda, a **necessidade das características dos equipamentos do laboratório de apoio (descrição, fabricante, modelo, etc.), uma vez que se trata informações fundamentais na precificação dos serviços que vierem a ser prestados.**

Assim, entende-se que as falhas do edital na Dispensa nº 007/2024 consistem na ausência da relação de todos os equipamentos que requerem integração e/ou interfaceamento com o sistema ou software a ser contratado e respectivas informações a respeito da descrição, fabricante, modelo, etc., conforme apontou a denunciante.

Quanto à **ausência dos respectivos fabricantes dos equipamentos, não restou claro se serão disponibilizados os drivers para interfaceamento, ressalta-se que de acordo com os computadores, com a interface e com os programas escolhidos, deve-se adotar um determinado tipo de drivers que variam de acordo com o tipo de dispositivo e sua finalidade.**

Ressalta-se, ainda, que é comum o fabricante incluir vários tipos de drivers com um mesmo produto e o usuário deve escolher os tipos adequados ao seu caso, tendo razão o denunciante em questionar a quem caberá o ônus financeiro dessas integrações (a Contratada ou aos fabricantes), sendo fundamental que o edital traga todas as informações necessárias para que os interessados possam elaborar propostas apropriadas aos encargos exigidos na futura prestação.

Vale observar que a definição do objeto deve indicar, de modo sucinto, preciso, suficiente e claro, o meio pelo qual a necessidade da Administração deverá ser satisfeita. Especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que limitem a competição são vedadas. Assim, o denunciante tem razão ao apontar a obscuridade do objeto a ser contratado.

Pois bem, considero importante esclarecer, de início, que o termo interfaceamento refere-se à integração que permite o envio automático das informações dos exames realizados pelos equipamentos laboratoriais diretamente para o sistema de gestão (LIS), a ser contratado *in casu*. Trata-se, portanto, de uma solução tecnológica que viabiliza a comunicação entre os equipamentos do laboratório e o referido sistema, garantindo que os dados coletados e gerados sejam transmitidos de forma automática, segura e eficiente, e que permitem seu acesso imediato pelos colaboradores.

Assim, é essencial que o Termo de Referência detalhe aspectos técnicos e operacionais fundamentais para a integração eficaz entre os equipamentos laboratoriais e o sistema de gestão (LIS), na esteira do que dispõe o “Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação”, do Tribunal de Contas da União – TCU. Destaca o manual que as contratações de TI devem ser bem planejadas, executadas e gerenciadas, pois envolvem recursos públicos significativos e requerem a atuação coordenada de diversas unidades administrativas para atender às necessidades do órgão ou entidade contratante.

Nesse sentido, o termo de referência deve conter, de forma clara e objetiva, a identificação dos sistemas de laboratórios de apoio e dos equipamentos laboratoriais a serem integrados, incluindo informações sobre fabricantes, modelos e versões. Deve também descrever os requisitos funcionais e técnicos necessários ao interfaceamento, tais como protocolos de comunicação, formatos de dados e padrões a serem adotados. É igualmente importante indicar a quantidade de equipamentos que demandarão integração e estimar o volume de dados que será trafegado, para o adequado dimensionamento da infraestrutura.

O documento deve ainda esclarecer se os drivers e softwares necessários à integração serão fornecidos pelos fabricantes dos equipamentos ou pelo fornecedor do sistema LIS, além de delimitar as responsabilidades de cada parte envolvida. Deve-se incluir um cronograma detalhado para a implementação da integração, contemplando fases de testes que assegurem a compatibilidade e o desempenho do sistema de forma satisfatória. Por fim, é imprescindível garantir que a solução contratada observe os requisitos de segurança da informação e esteja em conformidade com a legislação aplicável, especialmente a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD.

Do exame dos apontamentos apresentados, ressalto, primeiramente, quanto ao **i)** fato não terem sido fornecidas informações sobre quais seriam os sistemas utilizados pelos laboratórios de apoio, destaco que a ausência dessas informações impede que os fornecedores compreendam plenamente o escopo do trabalho a ser realizado. Sem saber quais sistemas ou laboratórios específicos estão envolvidos, torna-se impossível planejar adequadamente a integração e prever os desafios técnicos que podem surgir. Além disso, a falta de clareza sobre os sistemas a serem integrados pode levar a propostas imprecisas e não competitivas, prejudicando o processo de seleção e a execução do projeto.

Em relação **ii)** à quantidade de equipamentos necessária para viabilizar a integração entre os diferentes sistemas e softwares utilizados por esses laboratórios, destaco que a falta dessa informação impede que a empresa contratada possa planejar e executar a integração de forma eficiente. Conhecer a quantidade e as especificações dos equipamentos é essencial para a preparação de *layouts* e procedimentos específicos que garantam a correta comunicação entre os sistemas. Sem essa informação, a empresa contratada não pode desenvolver um plano de integração eficaz.

Do mesmo modo, a empresa responsável pela extração dos dados dos sistemas legados precisa ter um entendimento claro dos equipamentos envolvidos. Assim, o **iii)** interfaceamento necessário para permitir a comunicação entre os equipamentos laboratoriais e o sistema de gestão deve ser detalhado no edital para garantir uma integração eficaz. Sem o interfaceamento necessário, a comunicação entre os equipamentos laboratoriais e o sistema de gestão fica comprometida, dificultando a execução do projeto.

Por fim, quanto aos **iv)** fabricantes dos equipamentos e dos drivers necessários ao interfaceamento deve ser abordada no edital, especificando se os drivers serão fornecidos e quem será responsável pelos custos. Sem essa informação, os técnicos não podem realizar a tarefa de migração de dados históricos com precisão, o que pode levar a perdas ou inconsistências.

Logo, com fulcro na fundamentação acima elencada e em consonância com o posicionamento técnico e ministerial, entendo que o presente apontamento deva ser julgado procedente.

Não obstante, entendo, neste caso, na esteira das manifestações técnicas e ministeriais, que não restou evidenciado qualquer prejuízo ao interesse público ou à Administração, nos termos do art. 22 da Lindb, tampouco a existência de conduta dolosa por parte dos gestores ou, ao menos, ausência de cautela mínima que configure erro grosseiro, nos termos do art. 28 da referida norma.

Logo, creio ser suficiente a atuação pedagógica desta Corte no sentido de advertir a atual Secretária de Saúde do Município de Muriaé para que, em futuros certames que visem a implantação de solução de Tecnologia da Informação, elabore termo de referência contendo, de forma clara e objetiva, a identificação dos requisitos necessários para o interfaceamento entre os sistemas a serem integrados, incluindo informações sobre fabricantes, modelos e versões, de modo que essa informação seja insumo para a elaboração do modelo de execução do objeto.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo parcialmente procedentes os apontamentos apresentados pela denúncia, formulada em face da Dispensa Eletrônica n. 7/2024, Processo Licitatório n. 20/2024, deflagrada pela Prefeitura de Muriaé, que entendeu irregular, nos termos da fundamentação, o que segue: a) ausência de informações a respeito do treinamento/capacitação dos servidores, em afronta ao art. 75, §3º, da Lei n. 14.133/2021; b) ausência dos requisitos necessários para o interfaceamento entre os sistemas a serem integrados, incluindo informações sobre fabricantes,

modelos e versões, e da relação dos equipamentos que requerem tal integração, em violação ao disposto no art. 18, parágrafo único, c/c o art. 72, I, da Lei n. 14.133/2021.

Deixo de aplicar sanção ao responsável pelas irregularidades identificadas no âmbito da Dispensa Eletrônica n. 7/2024, uma vez que não restou evidenciado qualquer prejuízo ao interesse público ou à Administração, nos termos do art. 22 da Lindb, tampouco a existência de conduta dolosa por parte dos gestores ou, ao menos, ausência de cautela mínima que configure erro grosseiro, nos termos do art. 28 da referida norma.

Advirto a atual Secretária de Saúde do Município de Muriaé para que, em futuros certames que visem a implantação de solução de Tecnologia da Informação, **a)** descreva, de forma clara e suficiente, aquilo que se pretende contratar, de modo a permitir que possíveis interessados compreendam o escopo, os requisitos e as características essenciais do que está sendo adquirido ou contratado, tais como: (i) número total de usuários, (ii) cronograma e quantitativo mínimo de horas de treinamento, (iii) quais equipamentos serão utilizados e eventuais materiais didáticos e o (iv) ambiente tecnológico em que se dará o treinamento; **b)** elabore termo de referência contendo, de forma clara e objetiva, identificação dos requisitos necessários para o interfaceamento entre os sistemas a serem integrados, incluindo informações sobre fabricantes, modelos e versões, de modo que essa informação seja insumo para a elaboração do modelo de execução do objeto.

Intime-se a denunciante e os responsáveis, ambos pelo Diário Oficial de Contas –DOC.

Intime-se, ainda, o advogado constituído, também via Diário Oficial de Contas –DOC.

Intime-se, por fim, o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 258, I, do Regimento Interno.

jc/rb

