

Processo: 1141352
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Glória Maria Brum de Rezende
Denunciada: Prefeitura Municipal de São Tiago
Responsáveis: Alexandre Nonato Almeida Vivas, Clara Hinys de Assis Paula, Everaldo Antônio da Silva, Elizabeth Márcia dos Santos, Antônio Carlos Ferreira
MPTC: Procuradora Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO

PRIMEIRA CÂMARA – 2/9/2025

DENÚNCIA. PREFEITURA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. FORNECIMENTO DE *SOFTWARE* DE GESTÃO PARA ESCRITURAÇÃO ESCOLAR. TREINAMENTO, CONCESSÃO DE LICENÇA DE USO, TESTES E SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO, ATENDIMENTO E SUPORTE TÉCNICO *ONLINE* E PRESENCIAL. ONEROSIDADE. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. MOTIVAÇÃO. PRAZO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL INFERIOR A 12 MESES. POSSIBILIDADE. NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO. REGULARIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. A não adoção de contratos passíveis de prorrogação se mostra legítima se demonstrado que não reflete em prejuízo para a Administração, a exemplo da perda de economia de escala somada ao acréscimo de custos de transação.
2. A escolha pela locação da licença de uso de *software* constitui decisão discricionária da Administração Pública, devendo, contudo, ser tecnicamente justificada nos autos do processo licitatório por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica da vantajosidade da contratação.
3. No estudo técnico preliminar deve ser realizada análise de mercado, com a pertinente avaliação das alternativas disponíveis para atendimento da demanda que se pretende satisfazer, a fim de selecionar a opção mais vantajosa, nos moldes dos arts. 18, § 1º, V, e 44, ambos da Lei n. 14.133/2021.
4. Tratando-se de contratação de fornecimento de *software*, incluindo treinamento, concessão de licença de uso, testes e serviços de manutenção, atendimento e suporte técnico *online* e presencial, mostra-se razoável o não parcelamento do objeto, tendo em vista a estrita relação e interdependência entre os serviços, a fim de evitar o comprometimento da sua integridade e, conseqüentemente, da qualidade e garantia dos serviços prestados.

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 de irregularidade examinados nesta denúncia, tendo em vista a ausência da estimativa das quantidades a serem adquiridas; a ausência de fundamentação dos aspectos discricionários atinentes à escolha pela

locação de *software*; ausência de justificativa quanto à viabilidade técnica e econômica para o não parcelamento do objeto;

- II)** recomendar ao atual prefeito de São Tiago e ao atual responsável pelo Setor de Licitações da respectiva Prefeitura que, nas futuras contratações, tomem as providências cabíveis a fim de que sejam devidamente apresentadas no estudo técnico preliminar:
- a)** as estimativas das quantidades para a contratação, nos moldes do art. 18, § 1º, IV, da Lei n. 14.133/2021;
 - b)** a análise das alternativas possíveis e a justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, bem como, em sendo o caso, os custos e os benefícios da compra e da locação de bens, com indicação da alternativa mais vantajosa, em consonância, respectivamente, com os arts. 18, § 1º, V, e 44, ambos da Lei n. 14.133/2021;
 - c)** as justificativas para o parcelamento ou não da contratação, nos moldes do art. 18, § 1º, VIII, da Lei n. 14.133/2021;
- III)** intimar os responsáveis, o atual prefeito de São Tiago e o atual responsável pelo Setor de Licitações da respectiva Prefeitura pelo DOC e por via postal, bem como o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nos termos regimentais;
- IV)** determinar o arquivamento dos autos, após o trânsito em julgado e a adoção das medidas regimentais cabíveis.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 02 de setembro de 2025.

AGOSTINHO PATRUS
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

PRIMEIRA CÂMARA – 2/9/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, com pedido de liminar, formulada pela Sra. Glória Maria Brum de Rezende em face de possíveis irregularidades no Processo Licitatório n. 5/2023, Dispensa de Licitação n. 3/2023, promovido pela Prefeitura Municipal de São Tiago, objetivando a “contratação de empresa para fornecimento de software de gestão da escrituração escolar para a rede municipal de ensino, incluindo treinamento, concessão de licença de uso, testes e serviços de manutenção, atendimento e suporte técnico online e presencial”, no valor estimado de R\$ 25.215,85 (arquivo 3017090, “005_Software_Gestao_escolar_Dispen_003_TR”).

A denunciante aduziu, em síntese, as seguintes irregularidades¹: (a) ausência de motivação da escolha da contratação por dispensa de licitação; (b) contratação de serviço contínuo e essencial à gestão escolar por período pré-determinado de 11 meses; (c) subjetivismo do edital, decorrente da insuficiência de especificações técnicas e de detalhamento de requisitos atinentes ao *software* a ser contratado; d) ausência de fundamentação dos aspectos discricionários atinentes à escolha pela locação de *software*, diante da possibilidade de obtenção gratuita dos serviços de fornecimento de *software* pelos quais a Prefeitura de São Tiago pretendia pagar com recursos públicos; e) restrição à competitividade, em virtude do não parcelamento do objeto (arquivo 3017090).

A denúncia foi recebida em 7/2/2023 (arquivo 3030856) e distribuída à relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila (arquivo 3031132) que, em decisão monocrática, indeferiu o pedido liminar por já ter sido assinado contrato com a empresa selecionada por meio do procedimento de dispensa de licitação. Ademais, determinou a intimação do Sr. Alexandre Nonato Almeida Vivas, prefeito de São Tiago, e da Sra. Clara Hinys de Assis Paula, diretora do Departamento de Educação Infantil, para que encaminhassem cópia dos autos do certame, inclusive do contrato, bem como prestassem os esclarecimentos que entendessem pertinentes em relação aos fatos denunciados (arquivo 3034235).

Devidamente intimados, os referidos gestores apresentaram manifestação acompanhada da documentação requisitada (arquivo 3068321).

No exame inicial (arquivo 3286899), a Unidade Técnica concluiu pela procedência parcial da denúncia e propôs a citação dos referidos agentes públicos.

O Ministério Público de Contas, na manifestação preliminar (arquivo 3401692), apresentou argumentos complementares quanto à irregularidade envolvendo a possibilidade de obtenção gratuita dos serviços de fornecimento de *software*, notadamente no que se refere à ausência de estudos e justificativas que comprovassem que a locação de *software* seria a escolha mais adequada em detrimento de outras opções. Por conseguinte, opinou pela citação dos Srs. Alexandre Nonato Almeida Vivas, prefeito de São Tiago, e Everaldo Antônio da Silva,

¹ Da leitura da peça inicial, verifica-se que a denunciante apontou irregularidades não apenas em relação à Dispensa de Licitação n. 3/2023, promovida pela Prefeitura Municipal de São Tiago, objeto destes autos, mas também no tocante ao Pregão Presencial n. 2/2023, instaurado pela Prefeitura Municipal de Capitão Andrade. Esse processo licitatório foi examinado no âmbito da Denúncia n. 1141315, também desta relatoria, tendo sido arquivado pelo Colegiado da Segunda Câmara, em sessão de 3/9/2024, por perda de objeto, em decorrência da revogação do certame. Na oportunidade, foi determinado o desmembramento processual para constituição de autos apartados, o que deu origem ao presente processo.

agente de contratação, bem como da Sra. Clara Hinys de Assis Paula, diretora do Departamento de Educação Infantil.

Devidamente citados em cumprimento ao despacho correspondente ao arquivo 3428089, os Srs. Alexandre Nonato Almeida Vivas, prefeito de São Tiago; Clara Hinys de Assis Paula, diretora do Departamento de Educação Infantil; Everaldo Antônio da Silva, agente de contratação; Elizabeth Márcia dos Santos, secretária municipal de Educação; bem como o Sr. Antônio Carlos Ferreira, responsável pelo Controle Interno, apresentaram defesas, acompanhadas de documentação, constantes nos arquivos 3472973 a 3479667.

Em reexame (arquivo 3561314), a Unidade Técnica se posicionou pela procedência parcial da denúncia, sem aplicação de multa, com a formulação de recomendação aos responsáveis.

Na sequência, os autos foram redistribuídos a esta relatoria, em conformidade com o art. 209 do Regimento Interno (arquivo 3843261).

O Ministério Público de Contas, no parecer conclusivo, opinou pela procedência parcial da denúncia, com a aplicação de multa aos responsáveis e formulação de recomendações (arquivo 3927105).

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Ausência de motivação da escolha da contratação por dispensa de licitação

A denunciante alegou que a “dispensa de licitação foi tomada sem qualquer motivação, deixando de relatar os fatos e motivos legais que fundamentassem sua decisão” e, ainda, sem que houvesse a descrição da necessidade da contratação.

No exame inicial (arquivo 3286899), a Unidade Técnica entendeu irregular a ausência de motivação do ato administrativo, uma vez que não foram apresentados os fatos e motivos legais que fundamentaram a decisão pela realização da Dispensa de Licitação n. 3/2023, considerando o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público, em contrariedade ao art. 5º e ao art. 18, § 1º, ambos da Lei n. 14.133/2021.

Nas defesas constantes nos arquivos 3472973 a 3479667, os responsáveis alegaram, em síntese, que a necessidade de contratação de um *software* para gestão escolar se baseava na legislação educacional brasileira, sendo que a escolha do *software* estava alinhada à Resolução do Estado de Minas Gerais n. 4.692, de 29/12/2021, que destaca a importância da publicidade dos atos, atualização de dados e divulgação de resultados educacionais.

Sustentaram, ainda, que a justificativa motivadora da contratação foi apresentada no item 2 do Estudo Técnico Preliminar – ETP e que, à época, entendeu-se que as justificativas ali apostas seriam suficientes para atender os ditames da lei, já que o ETP e o Termo de Referência – TR foram amplamente discutidos com os servidores que utilizariam o sistema a ser contratado. Noutro giro, ressaltaram que, pelo princípio da eventualidade, ainda que se conclua pela ausência de suficiente motivação do ato, tal falha não teria sido intencional, inexistindo qualquer intenção dolosa ou má-fé dos denunciados, razão pela qual pugnaram pela isenção de penalidades, valorizando-se a atuação pedagógica deste Tribunal.

No reexame (arquivo 3561314), a Unidade Técnica entendeu que as justificativas apresentadas não foram bastantes para elidir a ausência de motivação do ato administrativo no ETP, pelo que concluiu pela procedência da denúncia neste ponto. Todavia, manifestou-se pela não aplicação de multa aos responsáveis por ter o Município de São Tiago instaurado o certame com base na

Lei n. 14.133/2021, quando ainda não havia muitos precedentes que pudessem servir de orientação para os envolvidos, pelo que opinou pela formulação de recomendação.

O Ministério Público de Contas, no parecer conclusivo (arquivo 3927105), também opinou pela procedência parcial da denúncia quanto a este apontamento, mas com aplicação de multa aos responsáveis, posto que a nova lei de licitações exige motivação circunstanciada para as condições do edital, incluindo a justificativa para as exigências de qualificação técnica (art. 18, inciso IX), além de estabelecer que o estudo técnico preliminar deve ser devidamente motivado (art. 18, § 1º).

Da análise dos autos, verifica-se que no ETP constaram as seguintes justificativas para a contratação almejada por meio da Dispensa de Licitação n. 3/2023, a partir das quais se depreende que, ainda que forma sucinta, foi destacada a relevância da contratação para as atividades da Secretaria Municipal de Educação:

2. Descrição da necessidade:

Tal solicitação se justifica tendo em vista que a contratação do sistema permite que a vida escolar do aluno e os trabalhos das secretarias das instituições de ensino estejam permanentemente em dia, organizados e eficientes, melhorando o fluxo de trabalho e economizando tempo em todas as tarefas da secretaria. Ademais a necessidade do software leva-se em consideração a comunicação em tempo real com os pais e responsáveis, fator este, preponderante para o sucesso escolar dos alunos e atendendo as demandas do setor educacional no que tange à legislação vigente.

A utilização de métodos informatizados para execução de tarefas cotidianas proporciona uma maior rapidez para o cumprimento das atividades e facilitam a gestão das informações. As informações também se tornam compartilhadas, pois podem ser acessadas por todos os usuários cadastrados no sistema, respeitando o perfil de acesso de cada usuário.

Baseando-se nas considerações acima, é de extrema importância para a Secretaria Municipal de Educação a contratação de empresa para a prestação dos serviços acima citados, lembrando que o sistema demandado é de baixa complexidade, onde qualquer empresa do ramo de tecnologia pode elaborar seu desenvolvimento/arquitetura, mediante a proposta estabelecida nos requisitos da contratação.

Ademais, tem-se que a contratação em tela foi realizada com arrimo no art. 75, inc. II, da Lei n. 14.133/2021, que permite que a Administração Pública dispense o processo licitatório para bens ou serviços com valores abaixo do valor fixado em tal dispositivo que, em 2023, ano em que foi deflagrado o procedimento ora analisado, correspondia ao valor de R\$ 57.208,33 (cinquenta e sete mil duzentos e oito reais e trinta e três centavos), conforme disposto no Decreto federal n. 11.317/2022, como constou na fundamentação do parecer jurídico pertinente à referida contratação direta (p. 107, arquivo 3068321, arquivo “PROCESSO 005-2023”), vejamos:

Houve a manifestação de um interessado, o qual protocolou sua proposta dentro do prazo estabelecido.

Nesse diapasão, entende-se pela legalidade da presente dispensa, já que o caso se subsume às prescrições do art. 75, II da supracitada lei, que autoriza a dispensa da LICITAÇÃO para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 57.208,33 (cinquenta e sete mil, duzentos e oito reais e trinta e três centavos), no caso de outros serviços e compras.

Ante o exposto, constatou-se que vício jurídico nenhum existe a sanar, e que o referido procedimento atendeu às determinações contidas na Lei Federal 14.133/2021, notadamente com relação ao artigo, 75, II, podendo a contratação ser

No item 9 do Termo de Referência (arquivo 3029479, p. 9 do arquivo: “005_Software_Gestao_escolar_Dispon_003_TR(4).pdf”) foi previsto que: “9.1 O prestador dos serviços será selecionado levando-se em conta a proposta mais vantajosa a ser apresentada, com fundamento na hipótese do art. 75, inc. II, da Lei n. 14.133/2021”. E no item 41 do ETP constou a descrição de que o serviço a ser contratado enquadrar-se-ia nos pressupostos do art. 75, inc. II, da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, por se tratar de valor irrisório (arquivo 3029479, p. 1 do arquivo: “005_Software_de_Escrituracao_Escolar_Dispon_003_ETP(2).pdf”).

Ante o exposto, considerando as justificativas apresentadas para a referida contratação e que essa foi estimada no valor médio mensal de R\$ 2.292,35, perfazendo o valor médio total de R\$ 25.215,85, nos termos dos itens 2.2 e 10 do Termo de Referência (arquivo 3029479, p. 1 e 11 do arquivo: “005_Software_Gestao_escolar_Dispon_003_TR(4).pdf”), sendo o limite aplicável à época do procedimento de R\$ 57.208,33 para serviços e fornecimentos, com a devida vênua ao entendimento da Unidade Técnica e do MPC, julga-se **improcedente** a denúncia quanto a este tópico.

II.2. Contratação por um período pré-determinado de 11 meses

A denunciante questionou a contratação mediante dispensa de licitação, por um período mínimo pré-determinado de 11 (onze) meses), pois se trata de serviço contínuo e essencial à gestão escolar.

Na análise inicial (arquivo 3286899), a Unidade Técnica entendeu que o estabelecimento do prazo de vigência da contratação pelo período pré-determinado de 11 meses foi irregular, eis que poderia ter sido previsto com duração por prazo superior a 12 meses, posto se tratar de serviço e fornecimento contínuos de *software* de gestão da escrituração escolar para a rede municipal de ensino.

Nas defesas constantes nos arquivos 3472973 a 3479667, os responsáveis sustentaram, em síntese, que tal decisão foi tomada visando a cautela na contratação por períodos longos, uma vez que foi a primeira contratação dessa natureza efetuada pelo Município.

A propósito, de modo análogo, em suas defesas, os Srs. Alexandre Nonato Almeida Vivas, prefeito de São Tiago (arquivo 3479575), e Everaldo Antônio da Silva, agente de contratação (arquivo 3479665), aduziram que:

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

dos serviços prestados, a fim de se verificar a vantajosidade de se manter tal contratação. (g.n.)

No reexame (arquivo 3561314), a Unidade Técnica não acolheu os argumentos apresentados pelos responsáveis no que se refere ao receio de contratações prolongadas e, no tocante à possibilidade de que a prorrogação do contrato fosse avaliada com base em pesquisas mercadológicas e pedagógicas, a fim de garantir a continuidade do serviço de forma vantajosa para o município. A respeito, destacou que o contrato decorrente da Dispensa de Licitação n. 3/2023 não apresentou cláusula concernente à prorrogação contratual, pelo que concluiu pela procedência da denúncia quanto a este apontamento, sem aplicação de multa aos responsáveis pelos mesmos motivos narrados no item antecedente.

O MPC, no parecer conclusivo (arquivo 3927105), destacou que a ausência de previsibilidade de prorrogação deveria estar devidamente acompanhada de justificativa, a fim de evitar prejuízos para a Administração, pelo que concluiu igualmente pela procedência da denúncia neste ponto. Todavia, opinou pela aplicação de multa aos responsáveis, por entender que, na nova lei de licitações, os contratos de prestação de serviços, como os de informática, ganharam maior flexibilidade e possibilidade de estabelecimento de prazos mais longos, possibilitando à Administração realizar contratações mais estratégicas, com maior eficiência e economia.

Inicialmente, importa observar que a Lei n. 14.133/2021 reservou capítulo específico sobre a duração dos contratos, qual seja, o capítulo V (arts. 105 a 114), tendo inovado a legislação anteriormente em vigor ao estabelecer, no art. 106, a permissão para que os contratos de serviços e de fornecimentos contínuos sejam celebrados com vigência inicial de até 5 (cinco) anos. Além disso, no art. 107, previu-se que, desde que haja previsão em edital, esses contratos podem ser prorrogados sucessivamente (não necessariamente por igual período) até a vigência máxima de 10 (dez) anos.

A respeito da matéria, Joel de Menezes Niebuhr² explica que, para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 e R\$ 50.000,00, respectivamente, conforme os incisos I e II do art. 75, o parâmetro é a contratação na sua totalidade e discorre que as prorrogações que podem ser previstas já desde o início dos contratos não decorrem de eventos imprevisíveis.

Tanto isso é verdade que o art. 107 da Lei n. 14.133/2021 exige que o edital preveja a possibilidade de prorrogação. Logo, o valor total do contrato para efeito de enquadramento nos incisos I e II do art. 75 deve ser calculado diante de todas as prorrogações possíveis e previsíveis.

A ressalva do doutrinador refere-se, portanto, aos casos em que não há interesse justificado na prorrogação, sendo uma decisão discricionária do gestor. Confira-se:

Ressalva-se que, sem a previsão de prorrogação do contrato, ainda que ela fosse permitida, tratando-se de novo exercício financeiro, nada impede a Administração firmar novo contrato com fundamento na dispensa de licitação dos incisos I e II do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021, desde que o valor desse novo contrato, na sua totalidade, não ultrapasse os limites dos referidos incisos. Ou seja, a Administração tem a discricionariedade para não prever a prorrogação e firmar contratos fundados na dispensa limitados ao exercício, desde que o valor dispendido em cada exercício não ultrapasse os limites. Ao final dos contratos, em vez de prorrogar, ela pode firmar novos contratos, também com fundamento na dispensa de licitação dos incisos I e II do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021. Trata-se de nova contratação e não de mera prorrogação, o que demanda

² NIEBHUR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 5 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 266 e 267.

processo administrativo para a dispensa de licitação, que deve atender a todos os quesitos legais, com realce para os prescritos no artigo 72 da Lei n. 14.133/2021.³ (g.n.)

Na linha do raciocínio exposto, é possível concluir que a Administração pode deixar de firmar contratos passíveis de prorrogação, fazendo uma dispensa por ano, o que representa decisão discricionária do gestor público. Logo, a não adoção de contratos passíveis de prorrogação apenas se mostrará legítima se demonstrado que não reflete prejuízo para a Administração, a exemplo da perda de economia de escala somada ao acréscimo de custos de transação.

Desse modo, contratações fragmentadas com o único objetivo de viabilizar dispensas em razão do valor, mediante, usualmente, contratações sucessivas das mesmas empresas, igualmente são passíveis de questionamento, caso não sejam devidamente justificadas. Isso porque o primeiro objetivo do processo de contratação pública é viabilizar a pactuação mais vantajosa (art. 11, inc. I, da Lei n. 14.133/2021).

No tocante à situação examinada nos autos, verifica-se que a contratação não superou o limite previsto no art. 75, II, da Lei n. 14.133/2021, tendo o valor pactuado com a empresa H5 Soluções e Consultoria em Tecnologia Ltda. correspondido ao valor médio dos preços orçados (arquivo 3068321, arquivo “PROCESSO 005-2023”).

Ademais, da leitura do termo de ratificação do processo de Dispensa de Licitação n. 3/2023 (arquivo 3029479, arquivo: “005_Software_de_escrituracao_escolar_Dispen_003_Ratificacao.pdf”), constata-se ter sido expressamente mencionado “não haver previsão de contratação do mesmo objeto para a Secretaria Municipal de Educação no presente exercício”.

Para além disso, entende-se razoável a justificativa apresentada pela Administração para o prazo de 11 meses do contrato, por se tratar da primeira contratação dessa natureza efetuada pelo Município, ao fim da qual estava planejada avaliação mercadológica e pedagógica de suas condições. A respeito, entende-se que tal decisão se insere no âmbito da discricionariedade do gestor, não havendo nos autos qualquer elemento indicativo de prejuízo ao erário ou ao interesse público.

Ante todo o exposto, com a devida vênia ao posicionamento da Unidade Técnica e do MPC, julga-se **improcedente** a denúncia quanto a este apontamento.

II.3. Do subjetivismo do edital, decorrente da insuficiência de especificações técnicas e de detalhamento de requisitos atinentes ao software a ser contratado

Na peça inicial (arquivo 3017090), a denunciante afirmou que o Termo de Referência da Dispensa de Licitação n. 3/2023 estaria impregnado de subjetivismos, por não constar especificações técnicas mínimas do *software*. A respeito, ressaltou que não foram detalhados os parâmetros e exigências que o *software* precisaria atender, contendo especificação dos sistemas e de suas funcionalidades, quantitativos, forma de execução dos serviços, regime de execução, prazo para implantação, planos de treinamento e capacitação, além do suporte técnico e recursos operacionais (*hardware* servidor/cliente). Nesse sentido, assinalou que tal irregularidade implica restrição à competição e/ou direcionamento do processo.

No exame inicial (arquivo 3286899), a Unidade Técnica discorreu que as especificações do objeto se originaram daquelas estabelecidas no orçamento encaminhado pela empresa Sister Tecnologia e Inovação Ltda., em atendimento à solicitação feita por *e-mail* pela Secretaria

³ Idem.

Municipal de Educação de São Tiago (arquivo 3068319, pasta intitulada “PROCESSO 005-2023).

Após apreciar o item 5.4 do Termo de Referência, a Unidade Técnica entendeu que foram informadas as funções mínimas que a empresa contratada deveria obrigatoriamente cumprir. Lado outro, no tocante às especificações técnicas detalhadas do *software*, tanto no ETP, quanto no TR, assinalou as seguintes inconsistências: (i) ausência dos prazos e dos cronogramas de execuções de cada uma das etapas das funcionalidades dos serviços a ser executados, quais sejam: licenciamento, implantação, treinamento e funcionamento do *software*; (ii) ausência da estimativa das quantidades a serem adquiridas; (iii) ausência de procedimentos a serem realizados para a prova de conceito, bem como das condições para a aprovação e reprovação do sistema a ser apresentado pela licitante; (iv) ausência de estudos/justificativas quanto à viabilidade técnica⁴.

Nas defesas constantes nos arquivos 3472973 a 3479667, os Srs. Alexandre Nonato Almeida Vivas, prefeito de São Tiago, e Everaldo Antônio da Silva, agente de contratação, e a Sra. Clara Hinys de Assis Paula, diretora do Departamento de Educação Infantil, afirmaram que houve completa descrição das condições mínimas do *software* a ser contratado, englobando condições de funcionamento, infraestrutura, resultados esperados, enfim, todas as informações elementares e suficientes para que os possíveis licitantes pudessem formular suas propostas.

E mais, afirmaram que tiveram todo o cuidado para que o detalhamento do objeto não acarretasse direcionamento do certame e ofensa à sua competitividade, *verbis* (arquivo 3479665):

[...] Segundo informações da área requisitante, não se procedeu com especificações mais detalhadas por receio de direcionamento, o que também constituiria ofensa à competitividade do certame, o que os levou à previsão de especificações mínimas.

Entende-se que se tal apontamento for mantido, o mesmo deveria ser relevado, já que se decidiu por não prever especificações mais detalhadas em razão do receio de direcionamento a algum *software* específico.

Quanto aos prazos e cronogramas de execução de cada uma das etapas de licenciamento, implantação, treinamento e funcionamento do *software* a ser executado, os denunciados atestaram que todos foram inseridos no TR, nos itens 5.4 e 5.5⁵, que tratou dos requisitos para a contratação.

Com relação à ausência da estimativa das quantidades a serem adquiridas, os defendentes salientaram que a Unidade Técnica considerou como quantitativo no ETP e no TR a quantidade de 11 meses, sendo que o *software* seria apenas um, o que afastaria esse apontamento de irregularidade.

No que se refere à ausência de procedimentos para a prova de conceito, em sua defesa, a Sra. Clara Hinys de Assis Paula afirmou que tanto os testes de conformidade ou prova de conceito, quanto o conteúdo e o cronograma, foram descritos no item 6 do TR (itens 6.2 a 6.4)⁶.

⁴ Tendo em vista os argumentos apresentados pela Unidade Técnica, tal inconsistência será analisada no item seguinte deste voto (II.4. Ausência de fundamentação dos aspectos discricionários atinentes à escolha pela locação de *software*), diante da pertinência com o apontamento envolvendo a ausência de justificativas e estudos técnicos para motivar a locação de *software*.

⁵ Disponível em: https://www.saotiago.mg.gov.br/Obter_Arquivo_Cadastro_Generico.php?INT_ARQ=121469&LG_ADM=undef ined. Acesso em 1º ago.2025.

⁶ Disponível em: https://www.saotiago.mg.gov.br/Obter_Arquivo_Cadastro_Generico.php?INT_ARQ=121469&LG_ADM=undef ined. Acesso em 1º ago.2025.

Ademais, destacou que caberia à empresa apresentar o produto nos prazos determinados, demonstrando todas as funcionalidades devidamente detalhadas no ETP e no TR.

Por sua vez, os Srs. Alexandre Nonato Almeida Vivas e Everaldo Antônio da Silva alegaram que a área requisitante informou que não tinha conhecimento sobre a necessidade de estabelecimento dos critérios de avaliação, pontuação e classificação da proposta, uma vez que, em pesquisa em contratações semelhantes de outros municípios, que subsidiou a elaboração do termo de referência da Dispensa de Licitação n. 3/2023, não foi localizada qualquer disposição a respeito.

No reexame (arquivo 3561314), a Unidade Técnica acolheu as razões de defesa no tocante à inconsistência relativa à ausência dos prazos e cronogramas de execução de cada uma das etapas de licenciamento, implantação, treinamento e funcionamento do *software* a ser executado, pelo que entendeu sanada a irregularidade.

Contudo, com relação às demais irregularidades assinaladas, a Unidade Técnica não acolheu as razões de defesa, por entender que no ETP e no TR foram determinadas apenas as funções mínimas que o *software* a ser disponibilizado deveria obrigatoriamente executar, ficando o objeto incompleto, pelo que concluiu pela procedência da denúncia neste ponto.

Todavia, levando em consideração que o Município de São Tiago instaurou o procedimento de dispensa de licitação com base na nova Lei n. 14.133/2021, quando ainda não havia muitos precedentes que pudessem servir de orientação para os agentes envolvidos, somado ao fato de que não ficou comprovada nos autos a antieconomicidade da contratação, nem a má-fé na conduta dos responsáveis pela contratação direta, propôs apenas a formulação de recomendação, sem aplicação de multa.

O MPC, no parecer conclusivo (arquivo 3927105), corroborou o entendimento do Órgão Técnico pela procedência parcial da denúncia neste ponto, entendendo regular, tão somente, a previsão de prazos e cronogramas de execução insertos nos itens 5.4 e 5.5 do TR.

Contudo, discordou da não aplicação de multa, por entender que os responsáveis deveriam ter agido em estrito cumprimento da Lei n. 14.133/2021, razão pela qual opinou pela responsabilização individualizada de cada um dos envolvidos.

Analisando atentamente as razões de defesa e as particularidades do caso concreto, tem-se que, com a evolução das tecnologias da informação e da comunicação e sua inserção em todas as fases do ensino, as escolas municipais passaram a necessitar cada vez mais de ferramentas digitais que incentivem o uso da tecnologia e que proporcionem facilidades e otimização para os processos administrativos e de ensino e aprendizagem dos alunos.

Do exame dos autos, conforme detalhado no ETP e no item 5.4 do TR, verifica-se que foram estabelecidos os requisitos mínimos que o *software* deveria atender. Ademais, nos itens 5.4 e 5.5 do TR foram previstos os prazos e cronogramas das etapas de licenciamento, implantação e funcionamento. Assim, em consonância com a Unidade Técnica e o *Parquet* de Contas, entende-se pela improcedência de tais irregularidades.

Noutro giro, no que tange à ausência da estimativa das quantidades a serem adquiridas, corrobora-se a análise da Unidade Técnica segundo a qual, a despeito de o *software* a ser contratado ser apenas um, a concessão de licença, treinamento, serviços de manutenção etc. envolviam mais de um servidor, mais de um departamento, mais de uma escola municipal, razão pela qual deveriam ter sido estabelecidos os quantitativos.

Por fim, quanto à alegada ausência de procedimentos para a prova de conceito, deve-se ponderar, primeiramente, que, em relação à situação em exame, tal avaliação se insere no âmbito de processo de contratação direta por meio de dispensa de licitação, e não de processo

licitatório, razão pela qual a eventual ausência de procedimento detalhado da prova de conceito não tem o condão de ensejar consequências mais graves ao certame, com a potencial desclassificação indevida de licitantes.

Nesse sentido, consideram-se pertinentes e suficientes as justificativas apresentadas pela Sra. Clara Hinys de Assis Paula, diretora do Departamento de Educação Infantil, de que caberia à empresa apresentar o produto nos prazos determinados, demonstrando todas as funcionalidades devidamente detalhadas no ETP e no TR, conforme previsto no item 6 do TR.

Ante todo o exposto, em consonância com a Unidade Técnica e o MPC, entende-se **parcialmente procedente** o apontamento ora analisado, tendo em vista a ausência da estimativa das quantidades a serem adquiridas.

Não obstante, em face das particularidades da situação examinada, considera-se suficiente a expedição de recomendação ao atual prefeito de São Tiago e ao atual responsável pelo Setor de Licitações da respectiva Prefeitura para que, nas futuras contratações, tomem as providências cabíveis a fim de que sejam devidamente apresentadas no estudo técnico preliminar as estimativas das quantidades para a contratação, nos moldes do art. 18, § 1º, IV, da Lei n. 14.133/2021.

II.4. Ausência de fundamentação dos aspectos discricionários atinentes à escolha pela locação de *software*

Primeiramente, importa destacar que neste tópico serão examinados conjuntamente a alegação da denunciante quanto à existência de *softwares* gratuitos que poderiam atender a demanda da Administração envolvendo os serviços a que essa se dispôs a pagar, bem como as alegações complementares do Ministério Público de Contas enfatizando a ausência de fundamentação dos aspectos discricionários atinentes à escolha pela locação de *software*. E, ainda, a inconsistência assinalada pela Unidade Técnica no tocante à ausência no ETP de estudos/justificativas quanto à viabilidade técnica, exigência que tem por objetivo identificar e analisar os cenários para o atendimento da demanda, e quanto à viabilidade técnica e econômica das soluções existentes no mercado. A respeito, verifica-se que tais questões envolvem essencialmente a ausência de justificativa e de estudos técnicos para respaldar a escolha da Administração contratante pela locação de *software* em detrimento de soluções alternativas.

A denunciante apontou que os serviços pelos quais o Executivo Municipal de São Tiago, em atendimento à demanda da Secretaria Municipal de Educação, pretendia pagar com recursos públicos poderiam ser obtidos gratuitamente, junto a instituição não governamental, inclusive de renome e destaque nacional, como a Plataforma CONVIVA. Por conseguinte, alegou não se justificar a contratação onerosa de *software* privado, uma vez que todas as funcionalidades, ferramentas e recursos ofertados poderiam ser obtidos de forma totalmente gratuita por meio de *softwares* livres.

Na manifestação conjunta (arquivo 3068321), os gestores ressaltaram a discricionariedade da Administração para escolher a opção que melhor atenda ao interesse público. A respeito, mencionaram que, após estudos e consulta à equipe pedagógica do município, verificaram-se as funcionalidades que a plataforma deveria possuir a fim de atender e otimizar os serviços e o atendimento à Rede Municipal de Ensino, não se justificando a opção pela contratação de plataforma ou sistemas eventualmente disponíveis com funcionalidades diferentes e insuficientes ao atendimento da demanda municipal, “principalmente aqueles programas gratuitos disponíveis na internet, que não se adequam às especificidades e características do perfil pedagógico do município”. Ademais, enfatizaram que o *software* gratuito, em muitos

casos, é insuficiente quanto à assistência técnica para suporte, especialmente para pequenos municípios, que são carentes de técnicos especializados para tal função.

Na sua análise inicial (arquivo 3286899), a Unidade Técnica apontou, em síntese, que não constou no Estudo Técnico Preliminar qualquer estudo quanto à viabilidade técnica e econômica para a obtenção onerosa do *software* com licença de uso para registro de escrituração escolar em detrimento de soluções gratuitas existentes no mercado, a fim de fornecer informações necessárias para subsidiar o respectivo processo de contratação direta, estando assim, em desconformidade com o art. 18 da Lei n. 14.133/2021.

Nesse sentido, a despeito do caráter discricionário de tal escolha, considerou irregular a ausência de justificativa ou estudo técnico e/ou econômico que demonstrasse os motivos da escolha ou não para a gratuidade dos serviços que se pretendia contratar.

O MPC, na manifestação preliminar (arquivo 3401692), apresentou argumentos complementares concernentes ao apontamento da denunciante ora analisado. A respeito, ponderou que a opção pela locação de *software* deve ser pautada em estudos técnicos de viabilidade técnica e econômica da vantajosidade da contratação, a fim de comprovar maior proficiência da escolha do modelo a ser contratado em relação às alternativas disponíveis no mercado.

Ademais, enfatizou que os referidos estudos técnicos deveriam considerar, ao menos: a) a vantajosidade de se utilizar *softwares* gratuitos existentes; b) a viabilidade de filiar-se às redes de compartilhamento de soluções criadas pelo Governo Federal e Governo Estadual; c) a viabilidade de celebração de consórcio público para a redução do custo fixo de desenvolvimento do *software*; d) a vantajosidade de se adquirir a licença permanente do *software*.

Nesse contexto, diante da ausência de análise técnica comprobatória da maior proficiência do modelo selecionado em detrimento de modelos alternativos, ressaltou que não foi apresentado estudo técnico apto a justificar a necessidade de contratação dos sistemas previstos em confronto com módulos funcionais, gratuitos e livremente disponíveis para *download*, bem como de avaliação da viabilidade de se filiar às redes de compartilhamento de soluções criadas pelo Governo Federal e Governo Estadual, de celebração de consórcio público para a redução do custo fixo de desenvolvimento do *software* ou da vantagem de se adquirir a licença permanente do *software*.

Em suas defesas, os Srs. Alexandre Nonato Almeida Vivas (arquivo 3479599) e Everaldo Antônio da Silva (arquivo 3479668) enfatizaram que, após estudos da Secretaria Municipal de Educação e consulta à equipe pedagógica do município de São Tiago, foi constatado que os sistemas livres e gratuitos disponíveis no mercado não atendiam ao perfil almejado, notadamente por não oferecerem o devido suporte a tempo e a hora, rotinas de manutenção corretiva, adaptativa e evolutiva do sistema, razão pela qual optou-se pela contratação direta, dado o pequeno valor do objeto.

Ademais, salientaram que o *software* gratuito mencionado pela denunciante (Plataforma CONVIVA) e os demais *softwares* gratuitos eventualmente disponíveis não apresentariam várias funcionalidades que seriam fundamentais para a gestão da escrituração escolar, tais como: 1. Registros de planos de aula; 2. Registros de chamada; 3. Registros de notas; 4. Emissão de relatórios escolares; 5. Emissão de declarações diversas; 6. Emissão de históricos escolares; 7. Comunicação com pais e ou responsáveis por meio de aplicativo de mensagens.

Os denunciados destacaram, ainda, que, conforme Ata de reunião realizada em 8/1/2024, na Secretaria Municipal de Educação de São Tiago, para verificação das vantagens e/ou desvantagens do *software* contratado, todos os servidores que o utilizaram reafirmaram que o

software trouxe mais celeridade e eficiência na execução de suas funções, tendo sido atendidas satisfatoriamente as demandas da referida Secretaria.

Com relação à possibilidade de filiação às redes de compartilhamento de soluções criadas pelo Governo Federal e Governo Estadual, mencionaram que a área requisitante esclareceu que a ausência de tal análise foi um lapso, mas que a mesma não teria o condão de trazer prejuízos para a contratação. Isso porque: a) a utilização do DED (Diário Eletrônico Digital) é uma ferramenta de gestão apenas para a rede estadual de Minas Gerais, não sendo disponibilizada aos municípios; b) não se tem ciência da utilização pelo Governo Federal de sistema semelhante, haja vista a natureza do serviço, que não é da competência do Governo Federal, uma vez que este é responsável apenas pelo Ensino Superior; c) apesar de o Município de São Tiago ser filiado a alguns consórcios, não houve sugestão de gestão compartilhada deste tipo de serviço, razão pela qual tal opção sequer foi aventada.

Por fim, os responsáveis pontuaram que, ainda que se considerem procedentes as irregularidades apontadas pela denunciante, a contratação em tela não acarretou dano ao erário, tampouco existiu dolo ou má-fé na conduta dos gestores.

No reexame (arquivo 3561314), a Unidade Técnica concluiu que a Administração não apresentou justificativas para o regime de uso (compra ou locação) do *software* escolhido.

Ademais, ressaltou que nem no ETP, nem no Termo de Referência, constaram justificativas ou estudos técnicos e/ou econômicos que demonstrassem os motivos da escolha ou não para a gratuidade dos serviços que se pretendia contratar envolvendo o *software* com licença de uso para registro de escrituração escolar, notadamente considerando a existência de *softwares* gratuitos que poderiam atender o objeto contratual.

Nesse sentido, a Unidade Técnica considerou irregular este apontamento e propôs expedição de recomendação aos responsáveis para que, nas futuras contratações, se atentem aos dispositivos legais da nova legislação relativos à matéria, exigindo no Estudo Técnico Preliminar, de forma detalhada e transparente, justificativas ou estudos técnicos e/ou econômicos que demonstrem os motivos da escolha ou não para a gratuidade dos serviços que se pretende contratar mediante *software* com licença de uso para registro de escrituração escolar, notadamente considerando a existência de *softwares* gratuitos que possam atender o objeto contratual.

O MPC, no seu parecer conclusivo (arquivo 3927105), ressaltou que esta Corte de Contas já se manifestou na Consulta n. 1101746, deliberada em 27/9/2023 e publicada no DOC de 31/10/2023, quanto à necessidade de haver estudo de viabilidade técnica e econômica como requisito fundamental para justificar a decisão do gestor em adotar plataformas digitais que acarretem despesas para a Administração Pública.

Ademais, em face das razões de defesa apresentadas, salientou que, ainda que as justificativas fossem pertinentes, a sua não inclusão nos autos do procedimento licitatório denota falha no planejamento da contratação, bem como fere o princípio da motivação dos atos administrativos, além de inviabilizar o controle do poder discricionário.

Com isso, opinou pela procedência da denúncia neste ponto e pela aplicação de multa aos responsáveis, por entender que o estudo de viabilidade técnica e econômica constitui importante instrumento para que se possa demonstrar a real necessidade da contratação; avaliar todas as alternativas possíveis para atender a demanda, considerando aspectos técnicos e econômicos; escolher a melhor solução; bem como servir como base para a elaboração do termo de referência ou projeto básico.

Inicialmente, insta observar que, em que pese a escolha pela locação do *software* para a gestão educacional se inserir no âmbito da discricionariedade do gestor⁷, faz-se necessária sua devida motivação, por meio de justificativas e estudos técnicos e/ou econômicos que demonstrem sua vantagem em relação às soluções alternativas. Nesse sentido, este Tribunal já se posicionou no sentido de que: “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”.⁸

A respeito, avulta destacar que, concomitantemente à opção pela locação do *software*, a Administração tinha a possibilidade de adquiri-lo, bem como de utilizar *software* gratuito. Dessa feita, em relação à situação em exame, no estudo técnico preliminar deveria ter sido realizada análise de mercado, com a pertinente avaliação das alternativas disponíveis para atendimento da demanda que se pretendia satisfazer, a fim de selecionar a opção mais vantajosa, nos moldes dos arts. 18, § 1º, V, e 44, ambos da Lei n. 14.133/2021.

Nesse contexto, em face da ausência de justificativas e de estudos técnicos e/ou econômicos para respaldar a escolha pela locação de *software*, entende-se, em consonância com o Órgão Técnico e o Ministério Público de Contas, **procedente** a denúncia quanto a este item.

Diante das particularidades da situação examinada, tendo em vista a duração do contrato de locação (11 meses), o montante da contratação (R\$ 25.215,85), bem como as justificativas dos responsáveis, notadamente no que se refere à não utilização de *software* gratuito e à posterior avaliação mercadológica e pedagógica da contratação ora examinada, por se tratar da primeira dessa natureza efetuada pelo Município, afasta-se a aplicação de multa.

Não obstante, recomenda-se ao atual prefeito de São Tiago e ao atual responsável pelo Setor de Licitações da respectiva Prefeitura que, nas futuras contratações, tomem as providências cabíveis a fim de que seja devidamente apresentada no estudo técnico preliminar a análise das alternativas possíveis e a justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, bem como, em sendo o caso, os custos e os benefícios da compra e da locação de bens, com indicação da alternativa mais vantajosa, em consonância com os arts. 18, § 1º, V, e 44, ambos da Lei n. 14.133/2021.

II.5. Da restrição à competitividade em virtude do não parcelamento do objeto e da ausência da respectiva justificativa

A denunciante questionou a contratação de forma global dos serviços e/ou produtos, envolvendo prestação de serviços de assessoria educacional; *software* Educacional Administrativo; e processos e projetos, o que teria implicado restrição à competitividade, resultando em prejuízo à coletividade.

A respeito, alegou que o objeto da contratação poderia ter sido dividido por itens, não tendo sido apresentadas as justificativas para que os serviços/produtos em questão fossem licitados de forma global.

Na manifestação conjunta (arquivo 3068321), os gestores pontuaram que, contrariamente ao afirmado pela denunciante, o objeto da contratação seria indivisível, envolvendo a contratação de *software*, sistema de escrituração e seus respectivos módulos indispensáveis, conforme detalhado no termo de referência.

⁷ TCEMG. Segunda Câmara. **Denúncia n. 1047616**. Relator: Conselheiro substituto Licurgo Mourão. Data da sessão: 10/03/2022. Disponibilização no DOC de 17/03/2022.

⁸ TCEMG. Primeira Câmara. **Denúncia n. 886286**. Relator: Conselheiro Sebastião Helvecio. Data da sessão: 12/12/2017. Disponibilização no DOC de 12/01/2018.

No exame inicial (arquivo 3286899), a Unidade Técnica assinalou que o objeto a ser contratado, englobando o fornecimento de *software* de gestão da escrituração escolar para a rede municipal de ensino, bem como treinamento, concessão de licença de uso, testes e serviços de manutenção, atendimento e suporte técnico online e presencial, seria indivisível, tendo em vista a relação de imprescindibilidade justificadora da contratação integrada de escrituração escolar e o fornecimento de *software*, ou seja, a relação de dependência entre os objetos que não podem ser adquiridos em separado. Nesse sentido, entendeu não assistir razão à denunciante quanto a este apontamento.

Contudo, após analisar o ETP, considerou irregular a ausência de justificativa relativa à viabilidade técnica e econômica para o parcelamento ou não do referido objeto, em afronta ao § 1º do art.18 da Lei n. 14.133/2021.

Em suas defesas, os Srs. Alexandre Nonato Almeida Vivas (arquivo 3479575), e Everaldo Antônio da Silva (arquivo 3479665) apresentaram as seguintes justificativas, de idêntico teor:

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

Segundo a Unidade Técnica, o ETP não constou justificativas para o parcelamento ou não da contratação, ou seja, não avaliou a viabilidade técnica e econômica, que impactaria na decisão de parcelar ou não o objeto da contratação.

Sobre a questão, a área requisitante informou que:

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

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

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

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

No reexame (arquivo 3561314), a Unidade Técnica concluiu que as justificativas de defesa não foram capazes de afastar a irregularidade apontada na análise inicial, eis que não constaram nos autos do processo administrativo as justificativas para o não parcelamento da contratação, pelo que se manifestou pela procedência da denúncia neste ponto, com a expedição de recomendação aos responsáveis.

No parecer conclusivo (arquivo 3927105), o MPC corroborou o entendimento da Unidade Técnica. Entretanto, ponderou que os serviços estavam estritamente ligados e eram interdependentes, de modo que o parcelamento do objeto poderia comprometer sua integridade, bem como sua qualidade e garantia. Nesse contexto, opinou pela não aplicação de multa, com a expedição apenas de recomendação aos responsáveis para que, nos futuros certames, apresentem justificativa técnica suficiente para o não parcelamento do objeto, observando as determinações legais aplicáveis.

Analisando detidamente o objeto contratado, verifica-se que a Dispensa de Licitação n. 3/2023 contemplou, além da solução para fornecimento de *software*, treinamentos, concessão de licença de uso, realização de testes e serviços de manutenção, atendimento e suporte técnico *online* e presencial, o que denota serem serviços estritamente ligados e interdependentes, como afirmou o MPC, não tendo sido parcelados justamente para evitar o comprometimento da sua integridade e, conseqüentemente, da qualidade e garantia dos serviços prestados.

A propósito, vale destacar ementa e trecho do voto do Conselheiro Wanderley Ávila no julgamento da Denúncia n. 1144655⁹, processo também decorrente de denúncia apresentada pela ora denunciante, envolvendo objeto similar¹⁰ ao do procedimento analisado nestes autos, na qual também foi questionada a ausência de parcelamento daquele, vejamos:

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.

[...]

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.

[...]

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. (g.n.)

Nesse contexto, em consonância com o posicionamento da Unidade Técnica e do MPC, julga-se **improcedente** o apontamento de irregularidade da denúncia referente à restrição à competitividade em virtude do não parcelamento do objeto.

⁹ TCEMG. Segunda Câmara. **Denúncia n. 1144655**. Data da sessão: 1º/10/2024. Disponibilização no DOC de 12/01/2018.

¹⁰ “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 [...]”.

Lado outro, no tocante ao apontamento complementar da Unidade Técnica concernente à ausência de justificativa quanto à viabilidade técnica e econômica para o não parcelamento do objeto, compulsando os autos, verifica-se que, de fato, não houve análise específica, tampouco apresentação de justificativa para o não parcelamento dos serviços que se pretendia contratar.

Dessa feita, consoante com as conclusões da Unidade Técnica e do MPC, entende-se **procedente** o referido apontamento.

Por conseguinte, valorizando-se a atuação pedagógica desta Corte, deve ser expedida recomendação ao atual prefeito de São Tiago e ao atual responsável pelo Setor de Licitações da respectiva Prefeitura para que, nas futuras contratações, tomem as providências cabíveis a fim de que sejam devidamente apresentadas, no estudo técnico preliminar, as justificativas para o parcelamento ou não da contratação, nos moldes do art. 18, § 1º, VIII, da Lei n. 14.133/2021.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em consonância com o Órgão Técnico e o Ministério Público de Contas, entendo parcialmente procedentes os apontamentos de irregularidade examinados nesta denúncia, tendo em vista a ausência da estimativa das quantidades a serem adquiridas; a ausência de fundamentação dos aspectos discricionários atinentes à escolha pela locação de *software*; ausência de justificativa para o não parcelamento do objeto.

Recomendo ao atual prefeito de São Tiago e ao atual responsável pelo Setor de Licitações da respectiva Prefeitura que, nas futuras contratações, tomem as providências cabíveis a fim de que seja(m) devidamente apresentada(s) no estudo técnico preliminar:

- a) as estimativas das quantidades para a contratação, nos moldes do art. 18, § 1º, IV, da Lei n. 14.133/2021;
- b) a análise das alternativas possíveis e a justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, bem como, em sendo o caso, os custos e os benefícios da compra e da locação de bens, com indicação da alternativa mais vantajosa, em consonância, respectivamente, com os arts. 18, § 1º, V, e 44, ambos da Lei n. 14.133/2021;
- c) as justificativas para o parcelamento ou não da contratação, nos moldes do art. 18, § 1º, VIII, da Lei n. 14.133/2021.

Intimem-se os responsáveis, o atual prefeito de São Tiago e o atual responsável pelo Setor de Licitações da respectiva Prefeitura pelo DOC e por via postal, bem como o Ministério Público de Contas, nos termos regimentais.

Após o trânsito em julgado e a adoção das medidas regimentais cabíveis, arquivem-se os autos.

* * * * *