



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
2ª Controladoria



PARECER JURÍDICO N. 184/2013- 2ª CONTROLADORIA

PROCESSO N. 201315270-00

PROCEDÊNCIA: ANANINDEUA

ÓRGÃO: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - SEMED

RESPONSÁVEL: CLÁUDIA DO SOCORRO SILVA DE MELO, Secretária Municipal

ASSUNTO: CONTRATO N. 58/2013-SEMED/PMA, FIRMADO COM E. P. SARAIVA - ME

RELATÓRIO

Contrato n. 58/2013-SEMED

Nº	ITENS	DESCRIÇÃO	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL
1	MATÉRIA	Contrato administrativo	Art. 54, da Lei n. 8.666/93
2	OBJETO	Prestação de serviços de licença de uso de software para gestão administrativa e acadêmica das escolas da rede municipal de ensino administradas pela SEMED, denominado "Gestor Escolar" dividido em módulos integrados (acadêmico, recursos humanos, transporte escolar, compras almoxarifado, patrimônio e financeiro)	Art. 55, I da Lei n. 8.666/93.
3	CONTRATADA	E. P. SARAIVA - ME CNPJ: 02.967.964/0001-39 END: TV. MAURITI – PASSAGEM HERALDO, N. 40, CASA B (FUNDOS), PEDREIRA, CEP 66083-320, BELÉM-PA	Art. 61, <i>caput</i> da Lei n. 8.666/93.
4	REPRESENTANTE LEGAL	Eduardo Pereira Saraiva CPF: 633.475.121-20 RG: 226937-SSP/TO	Art. 61, <i>caput</i> da Lei n. 8.666/93.
5	VIGÊNCIA	De 01/08/2013 a 31/07/2014	Art. 55, IV, da Lei n. 8.666/93.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
2ª Controladoria



6	VALOR GLOBAL	R\$ 753.600,00 (setecentos e cinquenta e três mil seiscentos reais)	Art. 55, III, da Lei n. 8.666/93.
7	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Função Programática: 10.06.001.12.361.0019.2.078; Natureza da Despesa: 33.90.39.94; Fonte: 02.39.00	Art. 55, V, da Lei n. 8.666/93.
8	PROCESSO LICITATÓRIO	Inexigibilidade de licitação n. 924/2013-SEMED	Art. 25, I, da Lei n. 8.666/93.
9	LASTRO ORÇAMENTÁRIO	<i>Presente.</i> Fls. 69	Art. 167, II, da CF/88
10	NOTA DE EMPENHO	<i>Presente.</i> Nota de empenho n. 01080041, de 01/08/2013, fls. 82	Art. 61, da Lei n. 4.320/64 c/c o art. 3º, II, da IN n. 04/2003-TCM/PA
11	PUBLICAÇÃO	<i>Presente.</i> DOM n. 1.756, de 21/08/2013, p. 4 (Fls. 92)	Art. 61, § único, da Lei n. 8.666/93.
12	ENVIO PARA ACOMPANHAMENTO DO CONTROLE INTERNO	<i>Fora do prazo.</i> Contrato assinado em 01/08/2013. Enviado em 26/09/2013.	Art. 115, V, do RI do TCM/PA.

MANIFESTAÇÃO

Preliminarmente, salienta-se que a análise é feita sob o prisma estritamente jurídico, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

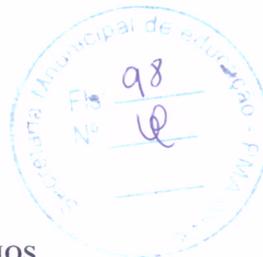
Quanto ao aspecto jurídico, verificaram-se, no Contrato n. 58/2013-PMA/SESAN e no procedimento administrativo n. 924/2013-SEMED, as seguintes irregularidades:

1. **Ausência de estudos técnicos preliminares**, violando ao inciso IX, do art. 6º, da Lei n. 8.666/93

A elaboração dos estudos técnicos preliminares, previstos **expressamente** no inciso IX, do art. 6º da Lei n. 8.666/93, constitui a primeira e



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
2ª Controladoria



indispensável etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar) na área de TI e serve essencialmente para:

- a) assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu eventual impacto ambiental;
- b) justificar a necessidade da contratação dos serviços;
- c) Embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável, bem como o plano de trabalho, no caso de serviços, de acordo com exigência que consta no Decreto n. 2.271/1997, art. 2º.

É importante ressaltar que a elaboração dos estudos técnicos preliminares é obrigatória, especialmente na contratação de serviços da área de TI, de acordo com a Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX.

Na elaboração dos estudos técnicos preliminares, que diversos aspectos deveriam ter sido levantados para que o gestor tivesse certeza de que existia uma necessidade de negócio claramente definida, havia condições de atendê-la, que os riscos de atendê-la eram gerenciáveis e os resultados pretendidos com a contratação valeriam o preço estimado inicialmente, servindo de parâmetro para a análise de custo-benefício da contratação.

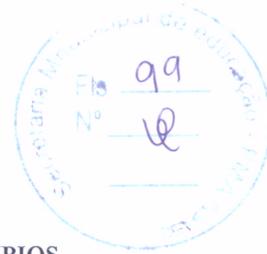
No entanto, a presente contratação foi realizada sem qualquer estudo preliminar.

2. **Ausência de projeto básico para a prestação do serviço,** violando os arts. 6º, IX; 7º, I, §§ 1º, 2º, I e 9º da Lei n. 8.666/93.

Trata-se de contratação de licença de uso de software realizada por meio de inexigibilidade de licitação fundamentada no inciso I, do art. 25 da Lei n. 8.666/93.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
2ª Controladoria



De acordo com os documentos juntados aos autos às fls. 2 a 8, a Administração apenas informou a necessidade de informações, comunicação e controle em tempo real das 68 escolas de ensino fundamental da rede municipal, por meio de sistema de gestão escolar pública, incluindo as funcionalidades de recursos humanos, compras, almoxarifado, entre outros (fls. 2).

A contratação foi realizada sem projeto básico elaborado pela Administração que contivessem os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação, como o contrato funcionaria (e.g. fases da execução contratual e que produtos e serviços serão entregues em cada fase), a descrição da solução de TI como um todo, como o contrato seria acompanhado pela equipe de gestão do contrato formalmente designada (e.g. Gestor do contrato, fiscal do contrato, membros da comissão de recebimento definitivo) e como se lidaria com as infrações contratuais (e.g. aplicação de multas)¹.

Nesse sentido, ressalte-se as orientações do Tribunal de Contas da União a respeito do assunto:

- Após aprovação dos estudos técnicos preliminares, e, portanto, havendo declaração formal da viabilidade da contratação, deve-se iniciar a concepção do termo de referência ou do projeto básico, sem o qual, **nenhuma contratação deverá ser realizada, mesmo que seja contratação direta**, isto é, dispensa ou inexigibilidade de licitação (Lei 8.666/1993, art. 7º, inciso I, § 2º, inciso I, §§ 6º e 9º 80), inclusive no caso de contratação de empresa pública, ou adesão a uma ata de registro de preço (IN - SLTI 4/2010, art. 18 81).

Diante do exposto, resta inequívoca a ausência de projeto básico ou termo de referência para a contratação da prestação de serviço de licença de uso de software proprietário.

¹ Brasil. Tribunal de Contas da União. *Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação : riscos e controles para o planejamento da contratação/ Tribunal de Contas da União*. Brasília: TCU, 2012.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
2ª Controladoria



3. **Adoção de somente um tipo de solução de mercado (software proprietário denominado Gestor Escolar) sem justificativa técnica para a escolha, violando frontalmente a Constituição Federal, art. 37, caput, art. 70, caput; Lei n. 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “c”, art. 7º, §5º, art. 11, art. 15, incisos I, III, IV e V; Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso VII.**

Era imprescindível que a Administração demonstrasse que o tipo de solução escolhido pela equipe de planejamento da contratação, com base no levantamento de mercado, era o que mais se aproximava dos requisitos definidos e a que mais atendia os aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização, bem como práticas de mercado, para justificar a escolha do software denominado Gestor Escolar, o que não restou demonstrado nos autos.

4. **Indevida aplicação do inciso I, do art. 25, da Lei n. 8.666/93 para a contratação de prestação de serviços de licença de uso de software, gerenciamento e suporte técnico, violando o art. 25, II e 26 da Lei n. 8.666/93**

A presente contratação não se trata de aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo.

In casu, se trata de prestação de serviços e que, portanto, deveria ter observado as exigências do inciso II do art. 25 e 26 da Lei n. 8.666/93, observando, nestes casos, a correta formalização do processo, instruindo-o com os motivos determinantes da singularidade dos serviços, as razões para a escolha do fornecedor ou executante, além da justificativa do preço, nos termos do art. 26 e seu parágrafo único da Lei n. 8.666/1993, o que não foi feito.

Senão vejamos a posição do Tribunal de Contas da União:

A inexibibilidade de licitação para a prestação de serviços de



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
2ª Controladoria



informática somente é admitida quando guardar relação com os serviços relacionados no art. 13 da Lei n. 8.666/93, ou quando se referir à manutenção de sistema ou software em que o prestador do serviço detenha os direitos de propriedade intelectual, situação esta que deve estar devidamente comprovada nos termos do inciso I do art. 25 da referida norma legal, conforme os termos do item 9.1.3 do Acórdão 2094/2004 Plenário. **Acórdão 648/2007 Plenário (Sumário)**

Abstenha-se de realizar a contratação de serviços com fundamento no inciso I do art. 25 da Lei n. 8.666/93, já que este dispositivo é **específico para aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo**. Contrate serviços diretamente, por inexigibilidade de licitação somente quando restar comprovada a inviabilidade de competição, em consonância com o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei n. 8.666/93. **Acórdão 1096/2007 Plenário (grifo nosso)**

5. Ausência de justificativa do preço, violando o III, parágrafo único, do art. 26 da Lei n. 8.666/93

Era dever do Poder Público Contratante formalizar o respectivo processo incluindo a justificativa do preço contratado, com o objetivo de que fosse possível verificar a metodologia de previsão da despesa por parte da Contratante, atendendo aos princípios da economicidade, vantajosidade e eficiência, já que a Administração tem o **dever** de certificar que o valor contratado é justo, certo, vantajoso, pelo que não pode restar obscuro o cálculo do preço ofertado, conforme art. 26, parágrafo único, IV c/c art. 3º, *caput* da Lei n. 8.666/93.

Entretando, a Prefeitura Municipal de Ananindeua, por meio de sua Secretaria de Educação, formalizou o procedimento de dispensa de licitação sem



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
2ª Controladoria



nenhuma justificativa do preço, restando obscuro o cálculo do preço ofertado.

Trata-se de matéria pacificada na jurisprudência dos órgãos de controle, notadamente no TCU, conforme decisões abaixo relacionadas:

Justificativa de preço, para os casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, deve ser devidamente formalizada no respectivo procedimento, de modo a se comprovar a adequação dos custos orçamentos ou da conformidade dos preços praticados ao de mercado. **Acórdão 2314/2008 Plenário**

Nas hipóteses de contratação direta de bens e serviços sem licitação devem ser evidenciados todos os elementos que caracterizem a razão de escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço contratado. **Acórdão 1705/2007 Plenário**

Justifique detalhadamente, em todas as contratações diretas, a razoabilidade dos preços contratados, de maneira a evidenciar com documentos que essa opção e, em termos técnicos e econômicos, a mais vantajosa para a Administração Pública, conforme dispõem o Acórdão no 2.094/2004 – Plenário e art. 24, VIII, da Lei no 8.666/1993.

Acórdão 1330/2008 Plenário

6. Ausência de ratificação da inexigibilidade pela autoridade superior e da devida publicação, violando o caput do art. 26 da Lei n. 8.666/93.

7. O dever constitucional de prestar contas foi satisfeito fora do prazo legal estabelecido no art. 115, do RITCM – PARÁ e art. 30, da LCE nº 25/94, o que sujeita o responsável ao pagamento da multa prevista no art. 94, da LCE nº 25/94 c/c art. 120-B, IV, do RITCM-PARÁ, incluído pelo Ato nº 12/2009.

CONCLUSÃO

Diante do exposto e do que dispõem os art. 71, IX, da CF/88 c/c art. 38, da LCE n. 25/94, opina-se pela realização de **DILIGÊNCIA** para que a ordenadora responsável, Sra. Cláudia do Socorro Silva de Melo, Secretária Municipal de Educação





ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
2ª Controladoria



de Ananindeua, se manifeste a respeito das transgressões jurídicas apontadas, em observância aos princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa aplicados ao processo administrativo.

É a manifestação, S.M.J.

Belém (PA), 31 de outubro de 2013.


Alessandra Teixeira do Vale
2ª Controladoria