



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE
LICITAÇÃO



ANÁLISE INICIAL DE DENÚNCIA

Processo nº: 1071594

Natureza: DENÚNCIA

Relator: : CONSELHEIRO SUBST. ADONIAS MONTEIRO

Data da Autuação: 19/07/2019

1. INFORMAÇÕES GERAIS

Data do Juízo de Admissibilidade: 19/07/2019

Objeto da Denúncia :

Processo Licitatório nº 138/2019 – Edital de Pregão Presencial nº 53/2019.

Origem dos Recursos: Municipal

Tipo de Ente Jurisdicionado: Município

Entidade ou Órgão Jurisdicionado: PREFEITURA MUNICIPAL DE CARMO DO CAJURU

CNPJ: 18.291.377/0001-02

DADOS DA LICITAÇÃO E DO CONTRATO

Processo(s) Licitatório(s) nº: 138/2019

Objeto:

Locação de software para gestão de saúde, necessários à automação e à gestão da prestação de serviços de saúde à população do Município, para um número ilimitado de usuários, bem como serviços de implantação, conversão, treinamento, suporte técnico e manutenção mensal, que garantam as alterações legais, adaptativas, corretivas e/ou evolutivas, e as atualizações de versão do sistema, de acordo com as especificações constantes no Termo de Referência.

Modalidade: Pregão

Tipo: Menor preço

Edital nº: 53/2019

Data da Publicação do Edital: 05/07/2019

Licitante vencedora: SIDIM SISTEMAS EIRELI - 10.852.690/0001-60

2. ANÁLISE DOS FATOS DENUNCIADOS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE
LICITAÇÃO



Introdução:

Tratam os autos de denúncia apresentada por Raphael Rodrigues Ferreira, em face do Processo Administrativo nº 138/2019 - Edital de Pregão Presencial nº 53/2019, deflagrado pelo Município de Carmo do Cajuru, cujo objeto é a locação de software para gestão de saúde, necessários à automação e à gestão da prestação de serviços de saúde à população do Município, para um número ilimitado de usuários, bem como serviços de implantação, conversão, treinamento, suporte técnico e manutenção mensal, que garantam as alterações legais, adaptativas, corretivas e/ou evolutivas, e as atualizações de versão do sistema, de acordo com as especificações constantes no Termo de Referência, com valor estimado em R\$ 165.664,00 (cento e sessenta e cinco mil e seiscentos e sessenta e quatro reais).

Em manifestação preliminar de fl. 46, o Relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro determinou a intimação do senhor Edson de Souza Vilela, Prefeito Municipal de Carmo do Cajuru, e da senhora Neusa Silva de Souza, Pregoeira, para que encaminhassem a este Tribunal os documentos atualizados relativos às fases interna e externa do certame, inclusive com a ata de recebimento e abertura das propostas, e apresentassem as justificativas que considerassem pertinentes acerca das alegações do Denunciante.

Em resposta à mencionada intimação, os gestores prestaram as informações requisitadas em fls. 49/56, juntando aos autos o Procedimento Licitatório nº 138/2019, em fls. 57/326.

Cumprida a diligência, o Conselheiro Relator prolatou decisão de fls. 331/332, oportunidade em que vislumbrou a ausência dos elementos necessários para a adoção da medida de suspensão do certame, razão pela qual denegou o pleito liminar da Denunciante.

Em seguida, vieram os autos a esta Coordenadoria para exame inicial.

2.1 Apontamento:

Exigência de “Atestado de Visita Técnica”, fornecido pela Prefeitura Municipal de Carmo do Cajuru, como requisito de habilitação no certame.

2.1.1 Alegações do denunciante:

Insurge-se o Denunciante contra o item 9.5.2 do Edital em tela, que assim dispõe:

9. DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO

O envelope nº 02 HABILITAÇÃO deverá conter em seu interior os documentos relacionados abaixo em uma via, com cópias autenticadas e acompanhadas dos originais:

[...]

9.5 QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

[...]

9.5.2 Atestado de Visita Técnica fornecido pela Prefeitura Municipal, atestando que a empresa participou da visita e recebeu todos os esclarecimentos necessários sobre o processo licitatório, e, onde a referida empresa declarará ter pleno conhecimento do objeto licitado, o que possibilitará a mesma elaborar a sua proposta de forma adequada e independente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE
LICITAÇÃO



Em síntese, o Denunciante relatou que a exigência de visita técnica, sem fundamentação idônea, limitaria o universo de competidores, acarretando ônus excessivo aos interessados que se encontram em localidades distantes do município.

Além disso, aduziu que a especialidade do objeto não demanda a necessidade de comparecimento ao local para realização da visita, e, por esse motivo, a melhor solução seria tornar facultativa a apresentação de tal documento, podendo ser substituído por simples declaração do licitante de que conhece as condições para execução e as especificidades do objeto.

2.1.2 Documentos/Informações apresentados:

Edital de Pregão Presencial nº 53/2019 e seus Anexos – Fls.11/42.

2.1.3 Período da ocorrência: 05/07/2019 em diante

2.1.4 Análise do apontamento:

De início, cabe ressaltar que o artigo 30, III da Lei 8.666/1993 dispõe que a documentação relativa à qualificação técnica poderá incluir a comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que o interessado recebeu os documentos e, quando exigido, que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação. Vejamos:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

A relevância da visita técnica em procedimentos licitatórios reside na segurança proporcionada ao órgão licitante de que todos os interessados, por meio da vistoria, tenham tomado conhecimento integral do objeto e constatado todos os seus detalhes e características técnicas, de forma a viabilizar propostas que reflitam sua plena execução, resguardando-se assim contra eventuais inexecuções contratuais.

Sobre o tema, leciona Jessé Torres Pereira Júnior:

A prova de haver o habilitante tomado conhecimento das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação servirá a segundo propósito, qual seja o de vincular o licitante a tais condições locais, por mais adversas que possam revelar-se durante a execução, desde que corretamente indicadas na fase de habilitação. Sendo esta a hipótese, não se admitirá escusa para inexecução, fundada em alegadas dificuldades imprevistas no local em que se deva realizar a obra ou serviço. (PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Comentários à lei de licitações e contratos da administração pública. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. P.395)

Por construção jurisprudencial, decorrente do item acima, entende-se que a visita técnica está atrelada à discricionariedade da Administração, desde que a exigência seja compatível com o objeto da licitação e não restrinja o caráter competitivo do certame. Outrossim, entende-se que a visita técnica, em regra,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD. DE FISC. DE EDITAIS DE
LICITAÇÃO



deve ser uma faculdade colocada à disposição dos licitantes, admitindo-se apenas em caráter excepcional sua obrigatoriedade, ante às especificidades do objeto, o que deve ser sempre justificado pelos gestores no curso do processo licitatório.

Neste sentido, confira-se julgado desta Corte de Contas nos autos da Denúncia nº 1015885, de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, em recente acórdão publicado no dia 04/06/2019:

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. VISITA TÉCNICA. OBRIGATORIEDADE. JUSTIFICATIVA. CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO. INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. INFORMAÇÃO. MERO COMPARECIMENTO. AGENDAMENTO. CONTATO. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. TEMPO. EXPERIÊNCIA. OBRIGATORIEDADE DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA. DECLARAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. 1. A visita técnica, quando prevista no edital, deve ser facultativa, **admitindo-se, entretanto, que seja obrigatória em hipóteses extraordinárias, nas quais a obrigatoriedade seja plausível, considerando as peculiaridades do objeto, bem como a impossibilidade de que todas as informações pertinentes e necessárias à formulação de propostas, das quais os licitantes devam ter conhecimento prévio, sejam documentalmente disponibilizadas no edital ou consoante regramento nele inserido (fato a ser devidamente justificado no processo licitatório em sua fase interna)**. Assim, facultada a visita técnica, a licitante que optar por não a realizar deve apresentar declaração de que conhece todas as informações e as condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

[...]

Desse modo, para que seja exigida a visita técnica, é necessário que a Administração Pública disponha de justificativa de ordem técnica, conforme doutrina de Joel de Menezes Niebuhr. Para tanto, o objeto da licitação deve apresentar alguma peculiaridade, especialmente quanto ao local onde deve ser executado, que justifique a obrigatoriedade da visita por parte dos licitantes. (Destaque Nosso)

Entendimento semelhante foi adotado nos autos da Denúncia nº 980375, de relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, em acórdão publicado no dia 25/01/2019:

EDITAL DE LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. EXIGÊNCIA DE VISITA TÉCNICA. REGULARIDADE. OBRIGATORIEDADE DE QUITAÇÃO DE ANUIDADE PERANTE ENTIDADE PROFISSIONAL. APLICAÇÃO DE MULTA. INEXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE TRABALHISTA. RECOMENDAÇÃO. 1. Em licitação para obras e serviços de engenharia, é lícita a exigência de visita técnica, com o objetivo de assegurar que todos os participantes conheçam o local e as condições de execução do contrato.

[...]

A possibilidade da aludida visita se depreende do art. 30, inciso III, da Lei n.º 8.666/1993:

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação”

Com efeito, para exigir a visita técnica, deve o administrador demonstrar a indispensabilidade de sua



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE
LICITAÇÃO



realização para a perfeita execução do contrato, tendo em vista a complexidade ou natureza do objeto, sob pena de restrição indevida à competição. (Destaque Nosso)

Os gestores públicos, instados a se manifestarem, justificaram a exigência de visita técnica em face do parecer exarado pelo Setor de Tecnologia da Informação do município, conforme manifestação de fls. 49/54.

Este setor, por sua vez, considerou essencial a presença dos interessados para tomarem conhecimento das peculiaridades do objeto, pois são serviços que têm sua qualidade de funcionamento diretamente relacionada à infraestrutura de conexão de dados e dispositivos disponibilizados pela Prefeitura Municipal, podendo variar, em grau tecnológico, entre seus distritos e zonas rurais.

Conforme as justificativas apresentadas:

[...] a Visita Técnica se torna imprescindível, dada a necessidade da empresa CONTRATADA conhecer anteriormente a realidade tecnológica do município, os equipamentos e recursos disponíveis, bem como as dificuldades enfrentadas para *acomunicação* com os Distritos, que apresentam peculiaridades como conexão apenas 4G e via rádio frequência, tornando de extrema importância a apresentação desta realidade aos participantes do certame que, ao conhecerem tal realidade podem avaliar a possibilidade do funcionamento do produto oferecido sob estas condições. (sic) (fl. 51)

Ademais, entendem os gestores que a visita técnica permitirá aos participantes elaborarem um software funcional, adequado às realidades que o município oferece, o que permite ampliar a continuidade e manter a estabilidade dos serviços prestados.

Ainda segundo os gestores:

Diante disto o município busca através da solicitação de visitas técnicas o cumprimento de verificações importantes junto aos participantes do processo, a fim de que não haja transtornos durante a implantação como o não funcionamento ou intermitências e quedas no sistema contratado em regiões onde há limitações na conexão de dados, o que impacta diretamente nos serviços prestados aos cidadãos destas comunidades e na produção dos profissionais usuários do sistema a ser contratado. (fls.51/52)

Vê-se, portanto, que a exigência de realização de visita técnica, nos termos do Edital, encontra-se devidamente justificada no procedimento licitatório, sendo plausíveis as razões invocadas pelos gestores.

Tal exigência reflete a preocupação do Órgão Licitante em guarnecer os licitantes de todos os pormenores necessários sobre a estrutura organizacional e tecnológica da Prefeitura Municipal de Carmo do Cajuru, com vistas a garantir a contratação de um serviço que atenda, no mesmo nível de excelência, as Unidades Básicas de Saúde do Município e aquelas instaladas precariamente em localidades remotas.

Por esta mesma razão, entende-se inócua a substituição do “Atestado de Visita Técnica”, emitida pela Prefeitura Municipal, por simples declaração subscrita pelos licitantes, de que detém conhecimento das condições e particularidades do local onde será o executado o objeto, a fim de assumirem a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE
LICITAÇÃO



responsabilidade por qualquer prejuízo que advenha de possíveis defeitos verificados na prestação do serviço.

Isso porque, como visto acima, o propósito da visita técnica não é apenas conferir à Administração uma garantia de responsabilização do licitante, por eventuais prejuízos decorrentes de imperícia ou má-execução do objeto, mas, sobretudo, certificar-se de que os interessados tiveram conhecimento acurado das especificidades do objeto, com as dificuldades locais que porventura possam interferir em sua fiel execução.

De mais a mais, verifica-se que o Edital em tela não fixou data única, nem horário específico, para que os licitantes realizassem a mencionada visita técnica. Também não impôs limitações de horário, exigindo-se apenas prévio agendamento junto ao Setor de Informática (item 9.5.3).

Diante da exigência de agendamento, depreende-se que as empresas realizaram a visita individualmente, evitando-se, assim, o contato entre seus representantes e possíveis formações de conluio, capazes de distorcer a vantajosidade das propostas.

Ademais, é importante destacar que o Edital foi publicado no dia 05/07/2019, sendo prevista a data de realização da sessão pública para o dia 18/07/2019. Assim, considerando as datas disponibilizadas pelo Município para realização da vistoria *in loco*, nos dias 11/07/2019, 12/07/2019 e 15/07/2019, percebe-se que as empresas dispuseram de tempo suficiente para se programarem e irem até o local nas datas em questão.

Em tese, até mesmo aquelas empresas que tomaram conhecimento do Edital às vésperas da sessão pública ainda teriam condições de proceder ao agendamento e efetuar a visita, em tempo de participar do certame.

As empresas ainda tiveram um intervalo de dois dias entre os dois eventos (visita técnica e abertura das propostas) para realizar eventuais adequações e reformulações das propostas, em vista das singularidades porventura diagnosticadas durante a visita técnica.

Esta Unidade Técnica, portanto, entende razoável a exigência de realização de visita técnica e sua comprovação mediante atestado fornecido pela Prefeitura Municipal, como condição de habilitação no procedimento licitatório, em consonância com o entendimento do Relator, em decisão preliminar de fls. 331/332:

Compulsando os autos, em especial o Anexo II do edital – Termo de Referência, às fls.104/114, é possível depreender que o objeto da denúncia, qual seja, *software*, por abranger um número ilimitado de usuários e acoplar serviços de implantação, conversão, treinamento, suporte técnico e manutenção, detêm certas complexidades que ensejariam, em tese, a obrigatoriedade da visita *in loco*, razão pela qual reputo, em juízo de cognição sumária, razoáveis os argumentos dos gestores. Além disso, observei que o instrumento convocatório não limitou a visita técnica a um único dia e horário, conforme subitem 9.5.3, à fl.97.

Por fim, há de se considerar que o item apontado pelo Denunciante não restringiu indevidamente o caráter competitivo do certame, tampouco obstaculizou a participação de empresas interessadas que, por questões de localização geográfica, não teriam condições de realizar a visita técnica dentro do prazo assinalado no instrumento convocatório.

Conforme consta em fls. 131/138, sete empresas realizaram a visita técnica, e cinco delas foram habilitadas a participar da licitação, conforme ata da sessão de fl. 319. Além disso, é possível observar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE
LICITAÇÃO



que, dentre todas as empresas que efetuaram a vistoria, nenhuma tem sede em Carmo do Cajuru ou em municípios adjacentes. O que se nota, na realidade, é uma ampla participação de empresas sediadas em cidades longínquas, conforme tabela abaixo:

EMPRESA PARTICIPANTE	SEDE	DISTANCIA ATE CARMO DO CAJURU
Consulfarma – Informática e Assessoria em Saúde Ltda.	Cascavel - PR	1.229 km
Ibtech Tecnologia da Informação Ltda.	Belo Horizonte - MG	116 km
Publicenter Informática Comércio e Locação Ltda.	Uberlândia - MG	468 km
Sidim Sistemas EIRELI	Sabarã - MG	131 km
Vivver Sistemas Ltda.	Belo Horizonte - MG	116 km
IPM Sistemas Ltda.	Florianópolis - SC	1.228 km
E &L Produções de Softwares Ltda.	Domingos Martins - ES	589 km

A previsão editalícia, portanto, não inibiu a participação de interessados que se encontram fora das cercanias do município licitante.

Convém ressaltar o entendimento do Relator, no mesmo sentido, em decisão de fls. 331/332:

Quanto à competitividade, verifiquei, às fls. 131/138, que 7 (sete) empresas do ramo compareceram ao município de Carmo do Cajuru para realizarem visita técnica e que 5 (cinco) delas foram habilitadas a participar da licitação, consoante ata da sessão à fl.319. Ademais, no tocante à economicidade, constatei que a empresa vencedora do certame ofertou um valor expressivamente menor que a cotação inicial dos preços, conforme se observa da ata de reunião e julgamento de propostas, à fl.321.

Assim, por todo o exposto, em juízo superficial de urgência, diante das circunstâncias do caso, entendo que o edital conferiu suficiente competitividade ao certame, motivo pelo qual, com a devida vênia do denunciante, considero ausente a plausibilidade jurídica do pleito e indefiro a medida cautelar.

Por todo o exposto, considerando as circunstâncias do caso concreto, esta Unidade Técnica considera improcedente o presente apontamento.

2.1.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

- Processo Licitatório 138/2019;
- Edital de Pregão Eletrônico nº 53/2019.

2.1.6 Critérios:

- Acórdão Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nº 1015885, Item 1., Colegiado Segunda Câmara, de 2019;
- Acórdão Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nº 980375, Item 1., Colegiado Primeira Câmara, de 2019;
- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 30, Inciso III.

2.1.7 Conclusão: pela improcedência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: CFEL - COORD.DE FISC. DE EDITAIS DE
LICITAÇÃO



2.1.8 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

3 - CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

✓ Pela improcedência da denúncia, no que se refere aos seguintes fatos:

- Exigência de “Atestado de Visita Técnica”, fornecido pela Prefeitura Municipal de Carmo do Cajuru, como requisito de habilitação no certame.

4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- o arquivamento da denúncia por não ter sido apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (inciso I do art. 275 do Regimento Interno do TCEMG)

Belo Horizonte, 14 de agosto de 2019

Henrique Haruhico de Oliveira Kawasaki
TC-NS-14 - Analista de Controle Externo
Matrícula: 32406