



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



ANÁLISE INICIAL DE DENÚNCIA

Processo nº: 1058682

Natureza: DENÚNCIA

Relator: CONSELHEIRO SUBST. VICTOR MEYER

Data da Autuação: 15/01/2019

1. INFORMAÇÕES GERAIS

Data do Juízo de Admissibilidade: 15/01/2019

Objeto da Denúncia :

Irregularidade no Pregão Presencial 059/2018 - Processo nº. 092/2018, promovido pela Prefeitura de Salinas

Origem dos Recursos: Municipal

Tipo de Ente Jurisdicionado: Município

Entidade ou Órgão Jurisdicionado: PREFEITURA MUNICIPAL DE SALINAS

CNPJ: 24.359.333/0001-70

2. ANÁLISE DOS FATOS DENUNCIADOS

Introdução:

Tratam os autos de Denúncia, com pedido de suspensão liminar, em face de possíveis irregularidades no Pregão Presencial 059/2018 - Processo nº. 092/2018, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Salinas/MG, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços na área de Saúde Pública, sob a forma de licenciamento de uso temporário, compreendendo migração de dados, treinamento, manutenção corretiva e preventiva, suporte técnico, customizações por um período de 12 (doze) meses conforme especificações constantes do Anexo I.

A Coordenadoria de Protocolo de Triagem, por meio do Relatório de Triagem nº 803, fls. 13/14, encaminhou os autos ao Conselheiro Presidente, fl. 15, que determinou a intimação do denunciante para encaminhar a documentação faltante, necessária à admissibilidade da denúncia.

Após ser devidamente intimado, fl. 16, o denunciante encaminhou a documentação de fls. 17/41 e um CD-ROM (fl. 42). Dessa forma, os autos retornaram ao Presidente, fl. 45, que recebeu a documentação como denúncia determinando sua autuação e distribuição ao relator, fl. 46.

O relator, no despacho de fls. 47/48, determinou a intimação do Prefeito de Salinas, José Antônio Prates, e do Pregoeiro responsável, Uarley Moreira da Silva, para que apresentassem os esclarecimentos acerca dos fatos denunciados, informassem se já houve contratação, bem como enviassem cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa da licitação.

Após serem devidamente intimados, fls. 49/51, os responsáveis encaminharam a documentação acostada às fls. 52/334.

O relator, no despacho de fls. 335/335-v, verificou que estava ultrapassado o momento para a adoção de medida acautelatória já que foram acostados aos autos, às fls. 301/312, cópia do Contrato Administrativo celebrado entre o Município e a empresa Crescer Eireli, vencedora do certamo. Em seguida, encaminhou os autos à Secretaria da Segunda Câmara para que intimasse o denunciante sobre o teor da decisão. Ato contínuo, a Denúncia foi submetida à 04ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para análise inicial, nos termos do despacho exarado pelo relator.

Ao efetuar a análise inicial, esta Coordenadoria entendeu que não possuía a expertise requerida para o exame de todos os pontos denunciados, sendo necessário formular quesitos ao grupo instituído pela Portaria n. 30/PRES/2019, a fim de que se manifestassem sobre os aspectos referentes à tecnologia da informação. Os questionamentos foram os seguintes:

1. Se as especificações técnicas previstas no Edital e no Termo de Referência (fls. 129/179) somente podem ser atendidas por uma única solução tecnológica (software da empresa VIVVER SISTEMAS e/ou CRESCER EIRELLI);
2. Se a previsão constante no Item 7.1.6 do Termo de Referência (fl.172) tem o condão de configurar direcionamento do

certame, uma vez que prevê a necessidade de se atender a no mínimo 95% dos requisitos, com prazo máximo de um mês para implementação das funções não atendidas. Caso a resposta seja positiva, se é possível indicar um requisito mínimo a ser cumprido pelos licitantes na análise de conformidade técnica do software sem o edital incorrer em irregularidade (fls. 341/341-v).

Remetidos os autos, estes retornaram com o relatório juntado às fls. 342/343. Em sequência, esta unidade técnica entendeu pertinente indagar ao grupo de trabalho se a customização do item 03 do lote pode ser contratada por meio de pregão ou se é um serviço que somente poderia ser contrato por meio de uma das modalidades da lei nº. 8.666/93. O Grupo de Informática manifestou-se novamente sobre a identidade de disposições contratuais nos editais de Pregões formalizados por vários municípios através do relatório juntado às fls. 365/366. Em seguida, os autos retornaram a esta coordenadoria para prosseguimento do feito.

2.1 Apontamento:

Identidade de justificativa dos editais; terminologia da proposta; modelo da proposta; Termo de Referência (análise técnica e requisitos do software), assim como a conveniência de vitória nos certames licitação

2.1.1 Alegações do denunciante:

Às fls. 01/09, aduz o denunciante, em síntese, que a identidade de justificativa dos editais; terminologia da proposta; modelo da proposta; Termo de Referência (análise técnica e requisitos do software), não são meras coincidências, pois verifica-se que a única empresa que atende a todos os requisitos do Edital é a empresa VIVER SISTEMAS LTDA., deixando claro o direcionamento do certame, haja vista a impossibilidade de existir dois softwares idênticos.

Alega, ainda, que se trata de um processo licitatório direcionado e orquestrado a fim de beneficiar a referida empresa. Salienta que, em outros 11 (onze) procedimentos, a denunciada sagrou-se vencedora em certames cujas irregularidades supracitadas encontram-se presentes. Para cada um dos editais mencionados na denúncia foi aberto um processo nesta Corte de Contas. Abaixo, indicamos o número dos processos atuados, o relator, o número do processo licitatório, do pregão, assim como a prefeitura responsável:

1. Processo nº 1058678 - Cons. José Alves Viana - Processo Licitatório 134/2018 - Pregão Presencial 068/2018, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Nova Serrana;
2. Processo nº 1058680 - Cons. Subst. Victor Meyer - Processo Licitatório 55/2018 - Pregão Presencial 033/2018, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Santos Dumont;
3. Processo nº 1058684 - Cons. Sebastião Helvécio - Processo Licitatório 28/2018 - Pregão Presencial 014/2018, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Camanducaia;
4. Processo nº 1058687 - Cons. Subst. Victor Meyer - Processo Licitatório 26/2018 - Pregão Eletrônico 04/2018, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Itabira;
5. Processo nº 1058679 - Cons. Subst. Adonias Monteiro - Processo Licitatório 45/2018 - Pregão Presencial 025/2018, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Santa Barbara;
6. Processo nº 1058683 - Cons. Gilberto Diniz - Processo Licitatório 87/2018 - Pregão Presencial 027/2018, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Serrania;
7. Processo nº 1058686 - Cons. Subst. Victor Meyer - Processo Licitatório 139/2017 - Pregão Presencial 97/2017, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Paraguaçu;
8. Processo nº 1058682 - Cons. Subst. Victor Meyer - Processo Licitatório 92/2018 - Pregão Presencial 059/2018, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Salinas;
9. Processo nº 1058685 - Cons. Durval Ângelo - Processo Licitatório 84/2018 - Pregão Presencial 033/2018, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Diamantina;
10. Processo nº 1058681 - Cons. Wanderley Ávila - Processo Licitatório 64/2018 - Pregão Presencial 027/2018, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Passos;
11. Processo nº 1040655 - Cons. Durval Ângelo - Processo Licitatório 124/2017 - Pregão Presencial 037/2017, deflagrado pelo Município de Contagem.

2.1.2 Documentos/Informações apresentados:

CD-ROM com editais de licitação de outros procedimentos nos quais há irregularidades (fl 42).

2.1.3 Período da ocorrência: 10/09/2018 em diante

2.1.4 Análise do apontamento:

A denunciante juntou à fl. 42, um CD-ROM contendo os editais dos processos licitatórios mencionados, dentre os quais o 59/2019, objeto destes autos. O edital do processo licitatório em análise, assim dispõe quanto à justificativa para a contratação (fl. 148):

2.1. A implantação do sistema de saúde pública tem como objetivo o uso de tecnologia nos processos de gestão e controle no desenvolvimento das atividades no serviço público de saúde são essenciais no cenário atual;

2.2. O Sistema prevê a implementação de políticas públicas de saúde que são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde, que atualmente requer estatísticas, dados consistentes, agilidade, informatização, eficácia, controle e integração em todos os níveis da assistência; De forma específica, o Sistema está dirigido a:

- Importância da implementação de sistemas informatizados na rede de saúde disporem de um único Banco de Dados Integrado para se evitar informações descentralizadas e não integradas;
- Política nacional de informatização dos sistemas de saúde e disponibilização de prontuário eletrônico único aos usuários do SUS;
- Transparência da gestão pública nos processos em saúde e o acesso a informação integrada pelo controle social;
- Melhoria do acesso dos usuários as informações dos serviços de saúde pública;

2.3. Justifica-se, portanto, a necessidade de buscar melhorias no sistema de informação em saúde e ainda o aumento da eficácia dos processos, da oferta de ferramentas informatizadas de gestão em saúde em toda a rede e níveis da assistência;

Em relação ao objeto da licitação, estabelece (fl. 148):

1.1. É objeto desta licitação a contratação de empresa especializada em informática para a prestação de serviços na área da saúde pública, por meio da implantação de Sistema Integrado de Gestão de Saúde Pública, sob a forma de licenciamento de uso temporário, compreendendo migração de dados, treinamento, manutenção corretiva e preventiva, suporte técnico customizações por um período de 12 (doze) meses conforme especificações constantes do Anexo I.

O objeto foi descrito em um lote composto de 03 (três) itens, cujos valores de referência e descrições foram definidos consoante a tabela abaixo (fls. 173):

ITEM	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE EM MESES	VALOR MENSAL	VALOR ANUAL
01	IMPLANTAÇÃO/MIGRAÇÃO E TREINAMENTO DO SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO EM SAÚDE PÚBLICA	01 (UM) MESES	R\$ 6.378,33	R\$ 6.378,33
02	LICENÇA DE USO TEMPORÁRIO DO SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO EM SAÚDE PÚBLICA CONTEMPLANDO MANUTENÇÕES DO SOFTWARE/ SUPORTE TÉCNICO/ CUSTOMIZAÇÕES EXIGIDAS PELA LEGISLAÇÃO	12 (DOZE) MESES	R\$ 7.061,00	R\$ 84.732,00
ITEM	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE HORAS ANO	VALOR UNITÁRIO	VALOR ANUAL
03	CUSTOMIZAÇÃO NÃO EXIGIDAS PELA LEGISLAÇÃO	100 (CEM) HORAS	R\$ 110,00	R\$ 11.000,00
VALOR TOTAL GLOBAL DO LOTE			R\$ 102.110,33	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



Segundo o edital acima referenciado, a proposta comercial a ser apresentada deveria ser embasada no modelo abaixo fl. 180/181:

ANEXO II

MINUTA DA PROPOSTA COMERCIAL

Sector de Compras e Licitação - Prefeitura Municipal de SALINAS/MG.

Prezado Senhor Pregoeiro,

Manifestando interesse em participar do processo licitatório instaurado por essa Prefeitura, vimos perante o Sr. Pregoeiro, tempestivamente, apresentar a nossa proposta como participante do Pregão Presencial nº. 059/2018, tendo nossos dados como se segue:

Razão Social:

CNPJ

Endereço

Telefone, Fax e e-mail da empresa:

Nome do Representante

Legal:

Identidade do

Nacionalidade:

Representante Legal:

CPF:

Endereço, Telefone, Fax e e-mail do representante legal

Conta bancária onde os pagamentos serão depositados

Nesta oportunidade, para todos os fins e legais efeitos, declaramos que conhecemos os termos do Edital, bem assim o contido na Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações. Assim, segue abaixo nossa proposta:

ITEM	QUANT.	UNID.	DESCRIÇÃO DOS MÓDULOS	MARCA	VALOR UNIT.	VALOR TOTAL
01						
02						
03						
			VALOR TOTAL: R\$			

Os requisitos técnicos e funcionais são estabelecidos no Termo de Referência às fls. 84/104 para as categorias ATENDIMENTO; ESF; ESF MÓVEL; FATURAMENTO; FARMÁCIA; LABORATÓRIO; UNIDADE CONTROLE, REGULAÇÃO, AVALIAÇÃO E AUDITORIA; VIGILÂNCIA; ZOONOSSES; TRATAMENTO FOR DOMICÍLIO E TRANSPORTE PARA SERVIÇOS; AMBIENTA; OUVIDORIA; PORTAL INFORMAÇÕES; CONTROLADOR DE FILA; B.I. – BUSINESS INTELLIGENCE; HOSPITAL e ARQUITETUI APLICAÇÃO.

Cotejando o edital objeto desta Denúncia com os dos demais entes licitantes, verificamos que não são todos idênticos. Por exemplo, o edital do processo licitatório nº. 055/2018, deflagrado pela Prefeitura Municipal Santos Dumont (arquivo "6 - Edital Santos Dumont - MG", disponível no CD-ROM juntado à fl. 42), assim como o Pregão nº. 027/2018, realizado pela Prefeitura Municipal de Passos (arquivo "7 - Edital Passos", disponível no CD-ROM juntado à fl. 42) não possuem a

categoria Zoonoses, o que, por si só, já demonstra não haver identidade entre todos os editais. Todavia, há disposições idênticas, quando comparadas as categorias e as especificações apresentadas uma a uma. Por exemplo, nos editais em que há o item ouvidoria ou outra que remeta aos serviços da unidade, a descrição citada a seguir se repete:

OUVIDORIA

Permitir tramitação da ocorrência entre o Ouvidor e outros operadores.

Permitir informações sobre a situação/andamento da ocorrência.

Permitir priorização de ocorrências registradas na ouvidoria.

Permitir informações de Reclamações por Setor, Equipe, Profissional.

Analisando os editais mencionados, verifica-se que não há correspondência exata entre todos as especificações dos editais. Há semelhanças e identidades de especificações, as quais não são suficientes para afirmar que os editais são idênticos.

Sobre a identidade de disposições editalícias, o Ministério Público de Contas no parecer às fls. 10027/10031 do processo 812075, assim se pronunciou:

A quase identidade entre mais de 50 (cinquenta) editais de licitação, embora desperte a atenção dos órgãos de controle, pode ser “explicada” a partir do desenvolvimento dos meios de comunicação, que gera a cada dia maior interação entre os municípios. Desse modo, não há como concluir, com segurança, que os editais não foram confeccionados inadvertidamente a partir de modelos disponíveis na rede mundial de computadores, como, aliás, foi largamente alegado nas defesas constantes nos presentes autos.

Ainda em relação à temática, esta Corte de Contas assim se manifestou na inspeção ordinária n. 1007896, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila:

Analisando os achados de inspeção e as razões de defesa, entendo que o aproveitamento de editais de outros Órgãos, especialmente com o uso da internet é usual, e que ademais, não há como concluir ou inferir pela configuração de direcionamento tão somente em razão da identidade de editais de licitação de municípios vizinhos.

O tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no relatório nº. DLC - 451/2012 também já se posicionou sobre a temática, nos seguintes termos:

Ressalta-se, ainda, que o conteúdo dos subitens 1.35 e 1.38, do edital em tela, é idêntico ao dos itens 2.34 e 2.36 do edital de Pregão Presencial nº 18/2012 de Canoinhas4[2], bem como dos itens 2.36 e 2.38 do edital de Pregão Presencial nº 05/2012 de Bombinhas. Embora a utilização de editais idênticos por diversas prefeituras não constitua por si só irregularidade, no caso, a empresa Betha Sistemas Ltda. foi a vencedora das três licitações (fls. 134-140), a revelar um claro direcionamento dos certames, que se frise, contaram com a participação de apenas uma proponente, o que implica, como já foi dito, em evidente ônus à vantagem das propostas.

Assim, a identidade de trechos de editais pode ser um um indício de licitação dirigida e fraude, mas não é por isso só uma regularidade, sendo necessário avaliar se as disposições editalícias configuram algum tipo especificação excessiva, irrelevante ou desnecessária, assim como direcionamentos que limitem a disputa, infringindo o artigo art. 3º II da lei 10.520, assim como art. 7º §5º da lei 8.666/1993, aplicável ao certame, por força do artigo 9º da lei 10.520. Os dispositivos supracitados são abaixo reproduzidos:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

Art. 9º Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#).

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

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

Como a licitação envolve serviços de informática, esta unidade técnica entendeu que não dispunha da expertise necessária para concluir se a licitação era direcionada ou não, sendo-nos necessário submeter quesitos ao grupo de trabalho instituído pela portaria n. 30/PRES/2019, publicada no DOC de 04/07/2019, que possui competência para opinar sobre quesitos da tecnologia da informação, através do expediente 045/2019 (fl. 341/342). Os questionamentos foram:

1 - Se as especificações técnicas previstas no edital e no termo de referência (fls. 129/179) somente podem ser atendidas por uma única solução tecnológica (software da VIVVER SISTEMAS e/ou CRESCER EIRELLI).

2 - Se a previsão constante no Item 7.16 do Termo de Referência (fl. 172) tem o condão de configurar direcionamento de certame, uma vez que prevê a necessidade de se atender a no mínimo 95% dos requisitos, com prazo máximo de um mês para implementação das funções não

atendidas. Caso a resposta seja positiva, se é possível indicar um requisito mínimo a ser cumprido pelos licitantes na análise de conformidade técnica do software sem o edital incorrer em irregularidade.

Sobre o primeiro item acima, o grupo de trabalho, respondeu:

Ao analisar individualmente os requisitos solicitados na licitação, conclui-se que nenhum deles apresenta características que direcionem para uma única solução tecnológica. Os requisitos apresentados foram definidos de forma genérica, ou seja, não se especificou que tipo de tecnologia exata deveria ser utilizada no desenvolvimento da aplicação, apenas a função a ser desempenhada. Deste modo, tais determinações podem ser atendidas por quaisquer outras empresas que se destinem a desenvolver ou já possuam em seu portfólio o sistema solicitado. Entende-se, enfim, que as especificações técnicas previstas no edital e no termo de referência podem ser atendidas por mais de uma solução tecnológica, não se limitando ao software desenvolvido pela empresa Vivver Sistemas e/ou Crescer Eirelli.

Já em relação ao segundo questionamento, a resposta ocorreu nos seguintes termos:

A exigência de atendimento de 95% dos requisitos e a quantidade de requisitos para o desenvolvimento de um software não configura por si só direcionamento para uma empresa específica. Ainda que neste procedimento licitatório tenha tido um único participante, outras empresas que dispusessem de uma solução que atendesse a no mínimo 95% dos requisitos possivelmente teria dificuldades em implementar as funções não atendidas, tendo em vista o curto período de tempo (um mês) para o desenvolvimento de um grande volume de funcionalidades (grifo nosso).

Em razão da utilização da expressão "possivelmente", há uma mera hipótese quanto a dificuldade em relação ao atendimento dos requisitos não atendidos, não nos sendo possível extrair evidências objetivas de tal afirmação.

Esta unidade técnica também solicitou ao grupo de trabalho que verificasse a pertinência da utilização da modalidade de licitação pregão ao objeto do certame, em especial porque o item 03 do lote, tal como foi especificado no anexo, não nos permitiu aferir se o serviço ali especificado era comum. Ao se debruçar sobre o tema, o grupo de trabalho entendeu que o objeto licitado

"não se trata do desenvolvimento exclusivo de software para o Município de Salinas, mas apenas o fornecimento de licença de uso de uma solução de informática que demanda, no máximo, mera adaptação ou customização, sem predomínio de trabalho preponderantemente intelectual."

Com base no exposto pelo grupo, assim como na jurisprudência colacionada, não houve direcionamento das especificações do edital, sendo que os serviços contratados são comuns.

A identidade de editais denunciada como indício de regularidade pode ter ocorrido em razão do atual estado da arte no campo da tecnologia da informação, que permite maior facilidade em acessar editais de outras localidades, modelos de termo de referência, bem como especificações.

2.1.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Edital de Licitação (129/196)

Ata de Sessão Pública (fls. 289/291)

2.1.6 Critérios:

- Lei Federal nº 10520, de 2002, Artigo 3, Artigo 9, Inciso II;
- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 07, Parágrafo 5.

2.1.7 Conclusão: pela improcedência

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

2.2 Apontamento:

Necessidade de atender de imediato 100% dos requisitos contidos nas especificações técnicas do software (termo de referência), da forma exata como estão descritas, tornando evidente o direcionamento do certame a um soft

2.2.1 Alegações do denunciante:

Alega a denunciante que, nos certames mencionados acima, há a obrigatoriedade de atender a 100% de todas as especificações previstas no termo de referência de imediato, sob pena de desclassificação. Afirmar que somente a empresa VIVER SISTEMAS atende a 100% dos quesitos dispostos no edital, havendo um direcionamento da licitação.

2.2.2 Documentos/Informações apresentados:

CD-ROM com editais de licitação de outros procedimentos nos quais há irregularidades (fl 42).

2.2.3 Período da ocorrência: 10/09/2018 em diante

2.2.4 Análise do apontamento:

O edital do pregão em comento dispõe que:

7.16 Na demonstração o sistema que atender a no mínimo 95% (noventa e cinco por cento) dos requisitos conforme descrito no item especificações funcionais obrigatórias dos sistemas poderá ser aprovado, desde [que] a empresa licitante se comprometa a no prazo máximo de 1 (um) mês para implementar as funções não atendidas, sob pena de aplicação de sanções e multas contratuais (fl. 172, inclusão nossa da expressão [que], a qual não consta no original).

Embora a exigência mencionada pelo denunciante esteja presente em outros certames, no edital objeto desta denúncia oportunizou-se ao licitante que não conseguisse atender 100% das especificações um prazo para adequar o seu sistema aos requisitos funcionais obrigatórios. Caso houvesse a previsão nos termos da denúncia formulada, não restaria dúvida de que haveria um claro direcionamento do certame. Tendo em vista que o edital dispôs de modo diverso, concedendo um prazo de 01 (mês) para que o licitante com grau de adequação de 95% atendesse aos requisitos solicitados, é preciso analisar se o prazo de um mês é razoável para os fins colimados.

Como se trata de matéria afeta à tecnologia da informação que exige um conhecimento mais aprofundado da área, não acessível a um usuário iniciante, questionamos ao grupo instituído pela portaria 30/PRES/2019, conforme acima explanado, se a especificação tinha o condão de causar direcionamento ao certame.

O grupo entendeu que os licitantes teriam dificuldades em implementar as funções não atendida no prazo de 01 (mês). Ora, não se trata de impossibilidade, mas sim de dificuldades no atendimento, o que pode acarretar incremento nas propostas de preços em razão da necessidade de mais recursos para atendimento dos itens não conformes, mas isso não é suficiente para afirmar a existência de um direcionamento. Dado o volume de requisitos, 5% de não atendimento é relevante, sendo decisão discricionária pautada, no nosso entendimento, nos critérios de razoabilidade.

Cabe ressaltar que a participação de somente um licitante no certame pode ser decorrente do desalento de outros fornecedores em participar de uma licitação assemelhada a outra que também estava direcionada. Para analisar este aspecto, precisaríamos avaliar os outros editais e possíveis impactos na licitação da Prefeitura de Salinas, o que foge ao escopo da presente análise.

2.2.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Edital de Licitação (129/196)

2.2.6 Critérios:

- Expediente Expediente 052/2019 de 2019, Referência:
Leis federais 8.666/1993, 10.520 e edital de licitação da Prefeitura de Salinas

2.2.7 Conclusão: pela improcedência

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

2.3 Apontamento:

Dispensa da fase de demonstração técnica para a sociedade VIVER SISTEMAS LTDA, sob o argumento de que já havia prestado ou estar prestando o serviço ao Município

2.3.1 Alegações do denunciante:

Alega a denunciante que o processo licitatório foi planejado a fim de beneficiar a referida empresa, a qual deixou de apresentar lances, dada a convicção de que, ao final das demonstrações técnicas, as demais empresa, ainda que melhores classificadas no certame, não atenderiam a totalidade dos requisitos do Termo de Referência, o que resultaria em imediata desclassificação e consequente vitória da empresa VIVER SISTEMAS LTDA.

2.3.2 Documentos/Informações apresentados:

Denúncia formulada às fls. 1/12.

Não foram apresentados mais documentos para este apontamento.

2.3.3 Período da ocorrência: 10/09/2018 em diante

2.3.4 Análise do apontamento:

Consonante o Anexo I, Termo de Referência (fl. 173):

7.3 Terminada a fase de habilitação a empresa classificada em primeiro lugar será convocada pelo Pregoeiro, no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis, para iniciar a demonstração do sistema para Comissão de Avaliação nas dependências da Prefeitura Municipal de Salinas, onde a empresa deverá simular, em tempo de execução, cada funcionalidade exigida pelo presente Termo de Referência, que a empresa tenha declarado atender, em sessão pública. Para tanto, a empresa deverá trazer os equipamentos necessários e os módulos do Software devidamente configurados, sob pena de desclassificação, podendo a Comissão de Avaliação exigir a demonstração em equipamento pertencente à Entidade.

7.9 A amostragem deverá ocorrer em período máximo de 8 (oito) horas. Sua prorrogação, entretanto, poderá ocorrer, conforme decisão fundamentada da Comissão Especial de Avaliação designada para esse fim, cuja sequência de análise iniciará preferencialmente na primeira hora útil posterior à sua interrupção.

7.11 A sessão da amostragem é pública, sendo permitido o seu acompanhamento por quaisquer interessados, não sendo permitida a intervenção durante a execução da análise. Eventuais manifestações poderão ser levantadas posterior à amostragem, por escrito e em até 01 (um) dia útil, diretamente ao pregoeiro responsável pela licitação, com identificação do manifestante para registro e providências cabíveis aos apontamentos. O prazo de resposta da área técnica aos questionamentos será de no máximo de 48 (quarenta e oito) horas a contar do seu recebimento. As respostas serão encaminhadas pela área técnica ao pregoeiro para conhecimento e registro.

7.12 Durante a amostragem o licitante deverá comprovar que o sistema proposto atende a todos os requisitos técnicos indicados neste termo de referência, item por item. A Comissão Avaliadora, caso entenda necessário, poderá solicitar que determinado item seja demonstrado novamente em virtude de eventuais dúvidas após a demonstração pelo licitante.

7.14 A Prefeitura Municipal de Salinas/MG se valerá de uma Comissão de Avaliação composta por no mínimo 03 (três) servidores, sendo o um servidor responsável pelo Departamento de Informática e dois servidores da Secretaria Municipal de Saúde.

7.15 A Comissão irá se pronunciar quanto à qualificação técnica da licitante e da adequação ao edital do sistema por ela proposto apenas ao final da avaliação de todos os itens indicados neste termo de referência, no prazo máximo de 2 (dois) dias úteis.

7.17 Na hipótese do não atendimento aos requisitos discriminados no presente Termo de Referência pela empresa licitante na demonstração da amostra do sistema, o PREGOEIRO convocará a empresa licitante subsequente, na ordem de classificação, para que se habilite a fazer a respectiva demonstração do sistema, sendo avaliada nos mesmos moldes da empresa licitante anterior, e assim sucessivamente, até a apuração de um software que atenda todas as exigências do Termo de Referência. (grifos nossos)

Pelo que dispõe o item 7.3, terminada a fase de habilitação, o pregoeiro deveria convocar a empresa classificada em primeiro lugar a apresentar o sistema para a Comissão de Avaliação nas dependências da Prefeitura em uma "sessão de amostragem". Nos termos do item 7.14, a Comissão de Avaliação seria composta de no mínimo 03 (três) servidores, um do departamento de informática e dois da Secretaria Municipal de Saúde.

Compulsando os autos, notamos que o certame ocorreu na sexta-feira dia 21/09/2018 e o contrato foi assinado no dia 26/09/2018, terça-feira seguinte. Nesse entremio, não foram juntados aos autos documentação da fase externa que comprovassem a realização da sessão de amostragem nos termos dos itens acima expostos. Ademais, a sessão deveria ser pública seguindo os ditames expostos no termo de referência, anexo ao instrumento convocatório. Também não localizamos nos autos qualquer documento que comprove a nomeação da Comissão de Avaliação, nem mesmo a evidência de que uma possível comissão foi formada Ad Hoc. Posteriormente à assinatura do contrato, não localizamos evidências da realização de qualquer sessão pública.

Segundo as regras do certame, se a empresa não lograsse êxito em comprovar que o sistema funcionava adequadamente, o próximo licitante deveria ser convocado. Logo, o contrato não poderia ser assinado sem que ocorresse a sessão. A regra assim definida é importante para resguardar a Administração Pública da contratação de um sistema que não atende aos anseios do setor usuário do sistema e do setor de informática.

Como no edital e em seus anexos não existe dispositivo dispensando a realização da sessão de amostragem, ainda que a empresa vencedora do certame seja a única participante e o sistema seja semelhante ao já utilizado, a sessão de amostragem ainda deveria ocorrer, em especial porque seria oportunizado a qualquer manifestante interessado apresentar sugestões, questionamentos, entre outros pontos. Essa última previsão também é pertinente, pois respalda a Administração perante a sociedade no caso de futuras críticas ao sistema, principalmente se o indivíduo que se manifesta não o fez no tempo apropriado, permite também que o sistema obtido possa receber melhorias, proporcionando benefícios para a Sociedade e para a Administração.

Desta feita, o procedimento descumpriu o estabelecido no termo de referência em dois pontos: a) ausência da fase de demonstração técnica, denominada sessão de amostragem e b) falta de aprovação do sistema pela comissão de avaliação.

Nos ditames do artigo 3º, c/c 41 da Lei Nacional 8.666/1993, aplicados subsidiariamente ao pregão, por força do art. 9º da

Lei Nacional 10.520/2002, o gestor público não pode descumprir as regras do Edital, às quais está vinculado. Os dispositivos mencionados seguem abaixo reproduzidos:

Art. 9º Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#).

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Sobre o tema, esta Corte de Corte Contas assim se pronunciou no processo 1024218:

a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada, consagrando assim o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. O edital é a garantia aos licitantes de que as regras impostas pela Administração não serão alteradas por esta, a qualquer momento, prejudicando os competidores.

Ao apreciar o processo 783490, esta Corte discorreu que:

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório quando ultrajado pode ensejar a nulidade do procedimento, conforme lição da melhor doutrina. Tal princípio está inserto nos arts. 3 e 41 da Lei nº 8.666/93, verbis: Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010) (...) Art.41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. (g.n.) Definido como o dever da Administração Pública em cumprir aquilo que está estabelecido no edital, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório serve, também, como elemento de concretude do princípio da isonomia, pois impede que a Administração dispense alguns licitantes do cumprimento de requisitos exigidos de outros ou mesmo que altere durante o processo licitatório as regras anteriormente postas.

No processo 932254, consta que:

ao admitir a participação de licitantes cuja capacidade técnica é comprovada por meio da somatória de atestados, sem a indispensável retificação do edital, a Administração descumpra uma regra contida no instrumento convocatório, conduta que deve ser reprimida, uma vez que ofende os princípios norteadores da atividade administrativa, especialmente o princípio da vinculação ao edital. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada (Princípio da vinculação ao instrumento convocatório – Lei nº 8.666/1993, art. 3, caput, e art. 41, caput).

Tendo em vista o acima exposto, esta unidade técnica entende como pertinente o item aqui analisado, sendo que a Assessoria Jurídica e o Pregoeiro devem ser incluídos no rol de responsáveis pela irregularidade. A assessoria jurídica tem o dever de analisar a documentação integral do processo e deveria ter alertado o gestor público sobre a ausência da sessão de amostragem. Quanto ao pregoeiro, este se responsabiliza pelo conteúdo do Edital, bem como pela condução do certame segundo as regras do edital. Sobre as responsabilidades do pregoeiro e da assessoria jurídica, esta corte assim deliberou no processo 886286:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. LOCAÇÃO DE SOFTWARE. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE. REJEITADA. INFRINGÊNCIA AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. DESCUMPRIMENTO DE DISPOSIÇÕES CONTIDAS NAS LEIS N. 10.520/02 E 8.666/93. PROCEDÊNCIA PARA APLICAÇÃO DE MULTAS. RECOMENDAÇÕES. 1. Em conformidade com a orientação jurisprudencial do TCU, os pareceres jurídicos exigidos pelo art. 38 da Lei n. 8.666/93 integram a motivação dos atos administrativos, razão pela qual devem contemplar a avaliação integral dos documentos submetidos a exame da assessoria jurídica da Administração. 2. Conquanto a lei não atribua expressamente ao pregoeiro a competência para elaborar o edital, certo é que o subscritor do edital se responsabiliza pelo seu conteúdo.

2.3.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Termo de Referência - Anexo 1 - fls 171/173

2.3.6 Critérios:

- Lei Federal nº 10520, de 2002, Artigo 9;
- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 3, Caput, Artigo 41, Caput, Artigo 49, Parágrafo 2.

2.3.7 Conclusão: pela procedência

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

2.3.9 Responsáveis :

- **Nome completo:** JOSE ANTONIO PRATES
- **CPF:** 43253660672
- **Qualificação:** Prefeito Municipal
- **Conduta:** Ter assinado o contrato sem que houvesse a "sessão da amostragem", nos termos estabelecidos o edital
- **Nome completo:** UARLEY MOREIRA SILVA
- **CPF:** 10079204678
- **Qualificação:** Pregoeiro
- **Conduta:** Ter conduzido o procedimento sem que houvesse a "sessão da amostragem", conforme estabelecido em edital
- **Nome completo:** LUCILENE MACHADO DOS SANTOS
- **CPF:** 07135439651
- **Qualificação:** Advogada do Município de Salinas
- **Conduta:** Deixar de alertar ao gestor, em seu parecer, que houve a supressão da "sessão da amostragem", nos termos estabelecidos o edital

2.3.10 Medidas Aplicáveis:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

3 - CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- ✓ Pela procedência da denúncia no que se refere aos seguintes fatos:
 - Dispensa da fase de demonstração técnica para a sociedade VIVER SISTEMAS LTDA, sob o argumento de que já havia prestado ou estar prestando o serviço ao Município
- ✓ Pela improcedência da denúncia, no que se refere aos seguintes fatos:
 - Identidade de justificativa dos editais; terminologia da proposta; modelo da proposta; Termo de Referência (análise técnica e requisitos do software), assim como a conveniência de vitória nos certames licitação
 - Necessidade de atender de imediato 100% dos requisitos contidos nas especificações técnicas do software (termo de referência), da forma exata como estão descritas, tornando evidente o direcionamento do certame a um soft

4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- a citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG)

Belo Horizonte, 03 de setembro de 2020

Jonatas Duarte Pereira

Analista de Controle Externo

Matrícula 32783