

**EXCENLENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DE MINAS GERAIS.**

**DENUNCIANTE:** SIDIM SISTEMAS EIRELI

**DENUNCIADO:** CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DA  
ÁREA MINEIRA DA SUDENE – CIMAMS, MUNICÍPIOS DE PARACATU, JOÃO  
PINHEIRO, JANAÚBA E LAGOA DA PRATA.

**DENUNCIADO:** VIVVER SISTEMAS LTDA., pessoa jurídica de direito privado,  
inscrita no CNPJ sob o nº 03.381.389/0001-50, sediada na Avenida do Contorno, nº  
1001-A, sala 1006, bairro Santo Antônio, CEP 30.110-043, município de Belo  
Horizonte/MG

**EMENTA: SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO  
PARA LICENCIAMENTO DE USO DE SISTEMAS DE  
INFORMÁTICA INTEGRADOS PARA A GESTÃO DE SAÚDE  
PÚBLICA MUNICIPAL. PREGÃO POR SISTEMA DE  
REGISTRO DE PREÇOS. “CARONA”. AUSÊNCIA DE  
LICITAÇÃO.**

**SIDIM SISTEMAS EIRELI**, inscrita no CNPJ 10.852.690/0001-60, com sede na Rua  
Treze de Maio, n 79, Centro de Sabará/MG – CEP: 34.505-270, por meio de seu  
procurador que esta subscreve, vem apresentar

**DENÚNCIA**

A esta Corte de Contas para realização de providências, com base nos fatos que se  
seguem:

## I. DOS FATOS

Foi aberto procedimento licitatório no qual um consócio de Municípios denominado Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene - CIMAMS, na modalidade de pregão presencial pelo sistema de registro de preços, com o objetivo de contratar futuramente empresa especializada em tecnologia da informação para licenciamento de uso de sistemas de informática integrados para a gestão de saúde pública municipal (Processo licitatório nº 007/2021 - Modalidade Pregão Eletrônico por registro de preços nº 003/2021).

Ocorre que foi realizada ata de registros de preços constando a empresa Viver Sistemas Ltda. como vencedora da licitação e contratada pelo consórcio intermunicipal CIMAMS, sendo que na referida ata consta os valores contratados para o serviço em cada um dos 92 municípios integrantes do CIMAMS.

Todavia, a empresa contratada Viver Sistemas Ltda., tem oferecido seus serviços com base na ata de registro firmada com o CIMAMS para municípios que não integram o referido consórcio e ainda contratado com alguns sem licitação.

Usando-se desse subterfúgio a empresa Viver Sistemas Ltda. contratou com os municípios de Paracatu, João Pinheiro, Janaúba e Lagoa da Prata, municípios esses não integrantes do consórcio CIMAMS.

Além disso, o edital que rege o certame em referência não foi devidamente publicado, conforme se pode notar na cópia do processo licitatório anexo não consta certidão de publicação do mesmo.

Por fim, a proposta de preços apresentada pela empresa Viver Sistemas Ltda. apresenta um valor diferente por habitante para cada um dos municípios integrantes do CIMAMS, sem apresentar qualquer justificativa para os valores divergirem.

Observa-se assim que a referida empresa não tem e os municípios contratantes não têm respeitado a obrigação de licitar, desrespeitando o princípio da legalidade, da igualdade, da isonomia, da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

Sendo assim, o que deve ser colocado em evidência é que o consórcio foi realizado de ilegalmente, de forma que todo e qualquer município que realizar a adesão desta ata, estará incorrendo em ilegalidade, conforme fundamento nos próximos tópicos.

## II. DOS FUNDAMENTOS

### II.1 DA OBRIGAÇÃO DE LICITAR/LIMITAÇÃO DE “CARONA”

O princípio da obrigatoriedade de licitação, devidamente consignado no art. 37, XXI da CF/88, exprime a ideia de lei como ato supremo e preponderante sobre qualquer direito de outra natureza.

A obrigatoriedade de licitar está constitucionalmente prevista no art. 37, XXI, vejamos:

“Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

**Assim, ressalvados os casos específicos previstos em lei, todo contrato de obra, serviço, compras e alienações, bem como concessão e permissão de serviços públicos, deve ser precedido de um procedimento licitatório.**

Sobre o tema, assim ensina Di Pietro:

“Estão obrigados a licitação os órgãos da Administração Pública direta, os fundos sociais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios

(art. ° parágrafo único). (DI PIETRO, Maria Sylvia, Direito Administrativo, 24ª edição, 2011, pág. 369”).

A obrigatoriedade de licitar ainda encontra amparo na Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art.1º Esta lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Ademais, o não cumprimento da obrigação de licitar implica desobediências também aos princípios da moralidade e da eficiência.

Segundo Meireles, “somente a lei pode desobrigar a Administração, quer autorização a dispensa de licitação, quando exigível, quer permitindo a substituição de uma modalidade por outra (art. 23§§3º e 4º). ” (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 35ª edição, 2009, pág.280).

No caso em comento, a empresa Viver Sistemas Ltda. ofereceu seus serviços a municípios que não fazem parte do CIMAMS, contratando com os mesmos usando a ata de registro de preços sem processo licitatório.

A empresa Viver Sistemas Ltda. se equivale da previsão que consta no edital de possibilidade de “carona”. Segundo o item 6 do edital de convocação “qualquer órgão ou entidade integrante da Administração Pública que não participam do procedimento licitatório, quando desejarem, poderão fazer uso da Ata de Registro de Preços, desde que manifeste interesse e mediante prévia autorização do CIMAMS. ”

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União passou a indicar a necessidade da imposição de limites para a adesão às atas, vejamos:

“9.2. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.2.2. adote providências com vistas à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços no Decreto n.º 3.931/2001, de forma a estabelecer limites para a adesão a registros de preços realizados por outros órgãos e entidades, visando preservar os princípios da competição, da igualdade de condições entre os licitantes e da busca da maior vantagem para a Administração Pública, tendo em vista que as regras atuais permitem a indesejável situação de adesão ilimitada a atas em vigor, desvirtuando as finalidades buscadas por essa sistemática. (TCU. Acórdão 1487/2007-Plenário) ”

Ainda acerca da contratação por adesão, “carona”, boa parte da doutrina defende que tal instituto ofende o princípio da vinculação ao edital, sendo uma criação infra legal de hipótese de dispensa de licitação, além de ferir, entre outros, o princípio da isonomia.

Vale citar o posicionamento o eminente jurista Marçal Justen Filho:

“O vício mais evidente da figura do carona é a ilegalidade. A Lei 8.666/93 não facultou a instituição dessa sistemática, que foi introduzida por meio de regulamento. (...)”

Ademais, o art. 22, §10 do decreto nº 7.892/13, acrescido pelo decreto nº 9.488/18, restringe a possibilidade de contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação, por meio de adesão (carona), de acordo com o órgão gerenciador da ata de registro de preços.

Somente serão permitidas adesões às atas de serviços de tecnologia da informação e comunicação se gerenciadas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão ou por outro órgão ou entidade e previamente aprovada pela Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Por fim, vale citar o risco nº 66 elencado no Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação publicado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, *in verbis*:

“Adesão a uma ata de registro de preços que apresente características ou condições contratuais específicas do órgão (ou conjunto de órgãos) que efetuou a contratação e que não valem para outros órgãos que efetuem adesões na condição de “carona”, de modo que essas características tornem a adesão ilegal ou parcialmente ineficaz (item “7. Riscos e sugestões de controles internos relativos ao processo de planejamento das contratações como um todo”) ”

Aplicando-se ao presente caso, há que se destacar que na Ata de Registro os preços que a empresa contratada ofereceu para cada cidade consorciada da CIMAMS não segue um padrão de preço por habitante, não havendo qualquer justificativa para estabelecer um valor diferente por habitante para cada uma das cidades.

E mais, não havendo um valor fixo por habitante, mas sendo discricionariedade da contratada estabelecer um valor para cada cidade, percebe-se prejuízo para o erário uma vez que não há parâmetro seguro para essas cidades que estão contratando com a mesma por adesão.

**Dessa feita, no presente caso, o contrato por adesão a ata de registro por municípios não consorciados fere vários dos princípios que regem a Administração Pública e também os processos licitatórios, entre eles, obrigação de licitar, desrespeitando o princípio da legalidade, da igualdade, da isonomia, da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório e não cumpre a finalidade da licitação que é selecionar a proposta mais vantajosa.**

## II.2 DA FALTA DE PUBLICAÇÃO DO EDITAL

Como já exaustivamente exposto nos itens acima, os denunciados atentaram contra vários princípios licitatórios. Entre eles, há que se destacar nesse tópico, a clara violação do princípio da publicidade.

Isso porque o edital que rege o certame denunciado não foi devidamente publicado, conforme faz prova cópia integral do processo licitatório anexo.

Cumprido destacar que a Lei 8.666 exige que o edital de licitação seja amplamente divulgado, buscando assim possibilitar a concorrência, permitir a fiscalização dos atos da administração pública, e tornar a contratação menos onerosa aos cofres públicos. Cita-se o art. 21 da Lei 8.666:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º O aviso publicado conterá a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.

Ante o exposto, é notória a nulidade do certame visto que não houve a publicação do edital de licitação em afronta ao princípio da publicidade.

## II.3 DO CONSÓRCIO

Segundo a Lei 6.404/76, consórcio é uma associação temporária de duas ou mais empresas. Essa união de empresas não cria uma personalidade jurídica própria, ou seja, não cria uma nova empresa. E também, essa colaboração é temporária, para execução de um empreendimento específico.

Existem inúmeros casos em que ocorrem consórcio de empresas, como, por exemplo, para realização de grandes obras, como a construção de uma hidroelétrica. O consórcio é feito por empresas privadas, por meio de um contrato. Por isso, ele é realizado já com um objeto pré-estabelecido. Ele permite que a união das empresas possibilite a sua participação em um projeto maior do que a capacidade individual de cada participante. Entre esses projetos, também está incluso a atuação em licitações públicas.

A possibilidade de consócio entre empresas para participação em licitação está prevista no art. 33 da Lei nº 8.666, *in verbis*:

Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

I - comprovação do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital;

III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei;

IV - impedimento de participação de empresa consorciada, na mesma licitação, através de mais de um consórcio ou isoladamente;



V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º No consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira, observado o disposto no inciso II deste artigo.

§ 2º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.

Já o consórcio público é uma pessoa jurídica criada por lei com a finalidade de executar a gestão associada de serviços públicos, onde os entes consorciados, que podem ser a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no todo em parte, destinarão pessoal e bens essenciais à execução dos serviços transferidos, conforme disciplina a Lei 11.107/05.

## **II.4 DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

O Sistema de Registro de Preços está previsto na Lei de Licitações. A Lei 8.666/93 determina, no artigo 15, inciso II, que sempre que possível, o Sistema de Registro de Preços deve ser adotado:

“Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

II – ser processadas através de sistema de registro de preços;”

Na Lei do Pregão, nº 10.520/02, em seu art. 11, também prevê o Registro de Preços, vejamos:

“Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.”

Na leitura do art. 11, citado acima, vemos que o legislador estabeleceu um requisito para a adoção do Sistema de Registro de Preços, qual seja, tratar de contratação de bens ou serviços comuns.

Ademais, o Decreto Federal nº 7.892/2013 e o Decreto Estadual nº 46.311/2013, depreende-se que o Sistema de Registro de Preços somente é cabível quando:

- I. “Quando, pelas características do bem ou serviço houver a necessidade de contratações frequentes;
- II. Quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou a contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III. Quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade ou programas de governo;
- IV. Quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.”

No presente caso, observa-se que o objeto da licitação, apesar de dizer ser futura contratação, trata-se serviço de “licenciamento e uso de sistemas de informática integrados para a gestão pública municipal de saúde, com os serviços de migração de dados, treinamento, implementação, suporte, manutenção durante o período contratual”, **ou seja, o serviço contratado é de prestação contínua, de demanda certa e previsível, não podendo ser objeto de pregão pelo sistema de registro de preços.**

Vale citarmos decisão desta corte sobre o tema:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA. INCOMPATIBILIDADE DO PREGÃO COM O OBJETO LICITADO. AFASTADA. SERVIÇO COMUM DE ENGENHARIA. INCOMPATIBILIDADE DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA O SERVIÇO DE NATUREZA CONTINUADA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO. 1. O uso da modalidade pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na legislação de regência. 2. **A prestação de serviço de limpeza urbana é de natureza contínua, com demanda certa e**

**previsível e, portanto, incompatível com o sistema de registro de preços.**

NOTAS TAQUIGRÁFICAS 36ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, 27/11/2018 CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO. (TCE – MG – DEN: 1047677, Relator: Cons. Subst. Hamilton Coelho, Data do Julgamento: 18/12/2018, Data da Publicação: 25/04/2019)(g.n.)

Também importa citar a orientação do órgão de controle interno da União:

“18. Quando a quantidade a ser adquirida é certa e determinada, bem como o período do seu fornecimento, pode utilizar a contratação por meio de SRP? Não. Considerando que os pressupostos de admissibilidade de utilização do SRP remetem às contratações estimadas e não obrigatórias, não seria adequada a realização de licitação por meio de SRP quando os quantitativos a serem fornecidos e o período de entrega sejam de conhecimento da Administração Pública. (...)” (CGU. Secretaria Federal de Controle Interno. “Sistema de Registro de Preços, perguntas e respostas.”Ed. revisada, 2014, p. 21-22)

**Pelo exposto, é certo que o Sistema de Registro de Preços utilizado no edital não poderia ser adotado no presente caso, sendo irregular o certame.**

## II.5 DOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e dos princípios que lhes são correlatos.

Os princípios constitucionais da Administração Pública também estão presentes na Lei nº 8.666, elencados no art. 3º, que diz:

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)(g.n.)

O princípio da legalidade aplicado a Administração Pública difere do princípio da legalidade aplicado aos particulares, previstos no art. 5, II da CF. O princípio da legalidade administrativa determina que toda a ação da administração pública, obedecerá expressamente ao que determina a lei, sendo este muito mais restritivo que o princípio da legalidade para o particular.

Pela impessoalidade as ações do Estado se guiam pela lei e não leva em conta os interesses individuais dos administrados, mas da coletividade. O princípio possui duplo conceito: a finalidade da atuação da administração e a vedação à promoção pessoal do administrador público. Tal princípio traduz a ideia de que toda atuação administrativa tem como objetivo satisfazer o interesse público.

A moralidade condiciona a Administração Pública à obediência as regras da boa administração, associada às ideias de função e de interesse público.

Por fim, como último princípio destacado na presente denúncia, o princípio da igualdade estabelece que é indispensável um tratamento igualitário entre os licitantes no bojo da licitação.

No presente caso, como já narrado, a empresa Viver Sistemas Ltda. e os municípios de Paracatu, João Pinheiro, Janaúba e Lagoa da Prata, por contratarem sem licitação com base em ata de registro firmada com o consócio CIMAMS, da qual os citados municípios não fazem parte, afrontam os princípios discorridos acima.

## **II.6 DA LIMINAR**

O Código de Processo Civil de 2015 reduziu a complexidade do sistema anterior de tutelas provisórias. Das tutelas provisórias, previstas nos artigos 294 e 311 do CPC, possuem duas espécies: as tutelas de urgência e as de evidência.

Segundo o Código de Processo Civil, para a concessão da tutela Evidência, prevista no art. 311 do CPC, deve haver a demonstração da existência da plausibilidade/probabilidade do direito alegado. Segundo o autor Luiz Guilherme

Marinoni (2017 p. 276), "a tutela de evidencia destina-se a viabilizar a tutela do direito do autor quando os fatos constitutivos do direito são incontroversos ou evidentes e a defesa é infundada". Portanto, ainda nas palavras do dito autor (2017 p. 276), "o tempo não pode ser jogado nas costas do autor, como se esse fosse o culpado pela demora inerente à investigação dos atos".

No presente caso, vê-se a plausibilidade/probabilidade do direito. Isso porque a está comprovado em juízo sumário as várias irregularidades do certame, ente elas destacam-se a falta de publicação do edital e ainda a impossibilidade de contratar por adesão a ata de preços devido a natureza contínua do serviço. Portanto, assim se tem a clara evidência das alegações e plausibilidade/probabilidade do direito.

Diante disso, imperioso se faz a suspensão do contrato firmado entre a CIMAMS e a empresa Viver Sistemas Ltda., e ainda a suspensão dos contratos firmados entre a referida empresa e os municípios não consorciados de Paracatu, João Pinheiro, Janaúba e Lagoa da Prata.

### III. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer:

- a) Sejam citados o Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene – CIMAMS, bem como os municípios não consorciados que contrataram pela ata de registro por adesão, sendo eles, Paracatu, João Pinheiro, Janaúba e Lagoa da Prata;
- b) A concessão de liminar determinando a suspensão do contrato firmado entre a CIMAMS e a empresa Viver Sistemas Ltda., e ainda a suspensão dos contratos firmados entre a referida empresa e os municípios não consorciados de Paracatu, João Pinheiro, Janaúba e Lagoa da Prata.
- c) Seja JULGADA PROCEDENTE a presente denúncia para a anulação do edital e conseqüentemente do processo licitatório nº 024/2019, modalidade pregão presencial por registro de preços nº 016/2019, por irregularidade no sistema adotado de registro de preço para serviço contínuo, bem como a

MAGNO.

BARTH

ADVOGADOS

anulação dos contratos por adesão realizados pelos municípios de Paracatu,  
João Pinheiro, Janaúba e Lagoa da Prata.

Termos em que, pede deferimento.

Belo Horizonte, 20 de maio de 2021.

  
Michael Magno Barth  
OAB/MG 142.632