

Processo: 1102135
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene – Cimams

À Secretaria da Segunda Câmara,

Trata-se de denúncia formulada pela empresa Sidim Sistemas Eireli (documento eletrônico, código do arquivo n. 2427983, disponível no SGAP como peça n. 2) em face do Pregão Eletrônico n. 3/2021, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene – Cimams, que objetivou o registro de preços para futura contratação de empresa especializada em tecnologia da informação para licenciamento de uso de sistemas de informática integrados para a gestão pública municipal de saúde, com os serviços de migração de dados, treinamento, implantação, suporte, manutenção durante o período contratual, em plataforma de arquitetura no modelo SAAS (*software as a service*) pelos municípios que compõem o consórcio.

Em síntese, a denunciante relatou que a empresa contratada estaria “oferecendo” seus serviços com base na ata de registro de preços firmada com o Cimams para municípios que não integram o referido consórcio e, ainda, contratando com alguns sem licitação. Salientou, ainda, que a empresa contratada teria apresentado proposta de preços com valores diferentes para cada um dos habitantes dos municípios integrantes do consórcio, sem apresentar justificativas para os valores destoantes. Além disso, alegou que a utilização do sistema de registro de preços seria indevida neste caso, uma vez que os serviços pretendidos teriam prestação contínua, com demanda certa e previsível, e, também, que “[...] o contrato por adesão à ata de registro por municípios não consorciados fere vários dos princípios que regem a Administração Pública e também os processos licitatórios, ente 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”. A denunciante apontou ainda que o edital não teria sido devidamente publicado, em afronta ao art. 21 da Lei n. 8.666/1993. Diante do exposto, requereu, como medida cautelar, a suspensão do contrato firmado com a empresa Vivver Sistemas Ltda, e a suspensão dos contratos “carona” firmados entre a referida empresa e os municípios não consorciados de Paracatu, João Pinheiro, Janaúba e Lagoa da Prata.

Em juízo inicial, determinei a intimação dos Srs. Valmir Moraes de Sá, presidente do Cimams,

Alisson Rafael Alves dos Santos, pregoeiro e subscritor do edital, e Geraldo Tadeu da Conceição, secretário executivo e subscritor da ata de registro de preços, para que enviassem cópia dos documentos atualizados relativos às fases interna e externa do certame; apresentassem as justificativas e documentos que entendessem cabíveis acerca das alegações da empresa denunciante; informassem se a execução do objeto já teria se iniciado no âmbito dos Municípios integrantes do consórcio; e encaminhassem, caso existentes, os procedimentos “carona” com outras Administrações (documento eletrônico, código do arquivo n. 2433321, disponível no SGAP como peça n. 6).

Intimados, os referidos gestores carregaram aos autos os documentos eletrônicos disponíveis no SGAP como peças 12 e 13, código dos arquivos n. 2440122 e 2440125, respectivamente. Entretanto, observei que não informaram se a execução do objeto já teria se iniciado no âmbito dos Municípios integrantes do consórcio, como também não encaminharam documentos atinentes às possíveis adesões à ata de registro de preços firmada com a empresa Vivver Sistemas Ltda., derivada do certame sob análise.

Já em relação aos apontamentos da denúncia, alegaram, em suma, que “[...] a centralização do processo licitatório para o objeto do pregão eletrônico nº 03/2021, cuja a demanda é recorrente entre os Municípios, trouxe maior economia e eficiência na contratação realizada de forma compartilhada entre os consorciados”. Ademais, pontuaram que o edital do certame teria sido publicado no Diário Oficial da União e no Diário Oficial dos Municípios Mineiros, bem como que a contratação de serviços contínuos, como os do caso em apreço, por registro de preços, seria permitida diante da jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU.

Decisão

Inicialmente, com relação à inadequação do sistema de registro de preços – SRP para contratação de empresa especializada em tecnologia da informação para licenciamento de uso de sistemas de informática integrados para a gestão pública municipal de saúde, com os serviços de migração de dados, treinamento, implantação, suporte e manutenção durante o período contratual, é necessário tecer as ponderações a seguir.

O sistema de registro de preços foi idealizado com a finalidade de possibilitar maior economia de escala, propiciada pela aquisição conjunta de produtos e serviços, eficiência administrativa, com a redução do número de licitações, celeridade na contratação, fornecimento de acordo com a necessidade da Administração e redução de volume, custo com armazenagem, perdas por perecimento ou má conservação, além do maior prazo de validade das propostas apresentadas.

Diante disso, reconheço que, em razão dos consideráveis benefícios, o uso do SRP não deve ser, prévia e abstratamente, rejeitado pelos jurisdicionados no caso de licitação para contratação de serviços contínuos. Sua adequação deve ser analisada no caso concreto, inicialmente pela Administração responsável pelo certame e oportunamente pelo órgão de controle, com base no enquadramento da situação real às hipóteses previstas no regramento que autorizam a utilização do sistema de registro de preços e nas vantagens obtidas com a sua utilização. Além disso, não se pode olvidar que, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU¹, a escolha do sistema pelo qual se dará a prestação dos serviços se encontra na esfera da discricionariedade do gestor público, a quem caberá decidir, **motivadamente**, qual modelo é mais conveniente e oportuno para as necessidades do caso concreto.

Lado outro, vale destacar que a conjugação das disposições inseridas no art. 15 da Lei n. 8.666/1993, com os preceitos expostos no Decreto Federal n. 7.892/2013 e no Decreto Estadual n. 46.311/2013, resulta nas seguintes hipóteses de cabimento do sistema de registro de preços: a) quando houver necessidade de contratações frequentes em razão das características do bem ou serviço; b) quando conveniente a entrega parcelada do bem ou quando o serviço for remunerado por unidade de medida ou em regime de tarefa; c) quando o bem ou serviço destinar-se ao atendimento de mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; d) quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração, em razão da natureza do objeto.

Feitos os devidos temperamentos sobre a questão, entendo que o caso em apreço apresenta contornos que devem ser analisados com a devida cautela, uma vez que, neste juízo perfunctório, não identifiquei nos autos do procedimento licitatório, tampouco nas alegações defensivas, motivação pertinente à utilização do sistema de registro de preços.

Em tese, no presente caso, a utilização do sistema de registro de preços poderia se amoldar à hipótese de o serviço ser remunerado por unidade de medida, tendo em vista o parâmetro adotado de pagamento do serviço mensal por habitante, ou àquela hipótese quando o bem ou serviço destinar-se ao atendimento de mais de um órgão ou entidade, já que a realização do certame visa atender municípios consorciados ao Cimams.

Contudo, compulsando os documentos atinentes ao certame (documento eletrônico, código do arquivo n. 2440123, disponível no SGAP como peça n. 13), em especial aqueles relativos ao

¹ Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 120/2018. Processo n. 013.775/2015-4. Representação. Plenário. Relator Ministro Bruno Dantas. Sessão de 24/1/2018.

procedimento licitatório, não identifiquei a justificativa pertinente para a utilização do sistema de registro preços.

A formatação da licitação, por envolver o uso do sistema de gestão, com os serviços de migração de dados, treinamento, suporte e manutenção, careceu de detalhes e especificações técnicas, mormente diante das distintas realidades de cada um dos municípios consorciados.

Nesse sentido, o mero registro de preços do serviço mensal por habitante, em três lotes de acordo com uma faixa de habitantes, não contempla especificidades que podem impactar o custo dos serviços prestados, tais como: o número estimado de usuários efetivos do SUS, com base nos registros históricos do município, que podem ser diferentes do seu número total estimado de habitantes, critério adotado para agrupamento dos municípios nos mencionados lotes; o número de servidores que serão potenciais usuários do sistema, o que influencia os custos de treinamento e suporte; bem como se o município já possui ou não sistema de gestão da saúde, o que influenciaria os custos de migração de dados, por exemplo.

Assim, para a contratação de serviços que envolvem tais variáveis, deve-se efetuar um **adequado planejamento na fase interna do certame a partir das necessidades efetivas de cada um dos municípios** que tem interesse em contratar o sistema, sendo que a adoção do pregão eletrônico nos moldes convencionais, sem a utilização do sistema de registro de preços no qual há apenas uma mera expectativa de contratação, pode acarretar a obtenção de uma proposta mais vantajosa para a Administração.

Ademais, a contratação em análise não se trata do denominado “*software* de prateleira”, em que a adoção do sistema de registro de preços é muito mais simples, pois nesse caso pode-se registrar o preço, por exemplo, de cada licença do *software* que será instalado ou acessado em cada máquina do município. No certame ora examinado, conforme já mencionado, os serviços são mais amplos e foi registrado o preço do serviço mensal por habitante e não há qualquer estudo, nos autos do procedimento licitatório encaminhado, que motive a adequação de tal critério para a solução desejada que leve em conta as efetivas necessidades dos municípios e não apenas a variável relacionada ao número de habitantes.

Portanto, à míngua de documentos que comprovem que foi realizado um adequado planejamento da contratação na fase interna da licitação, entendo, nesse juízo superficial e urgente, que a adoção do sistema de registro de preços, notadamente considerando-se o registro do valor mensal por habitante, foi indevida.

Por sua vez, quanto ao apontamento da denúncia relacionado à inexistência de qualquer justificativa para estabelecer um valor por habitante para cada uma das cidades, verifiquei que,

conforme já mencionado, não há justificativa no procedimento licitatório encaminhado para a divisão do objeto da licitação em três lotes, que foi efetuada da seguinte forma, de acordo a ata de registro de preços já firmada:

- Lote 1: Municípios com população até 20.000 habitantes;
- Lote 2: Municípios com população entre 20.001 e 60.000 habitantes;
- Lote 3: Municípios com população acima de 60.000 habitantes.

Vale registrar que há uma divergência entre a classificação adotada no termo de referência e na ata de registro de preços. No item “3.0 DOS MUNICIPIOS CONSORCIADOS DE ACORDO COM NUMERO DE HABITANTE Fonte IBGE, estimativa 2020” do termo de referência a classificação foi a seguinte:

- Lote 1: Municípios com população até 30.000 habitantes (76 municípios);
- Lote 2: Municípios com população entre 30.001 e 60.000 habitantes (14 municípios);
- Lote 3: Municípios com população acima de 60.000 habitantes (dois municípios).

Ao que tudo indica, houve erro material na divisão dos lotes constantes da ata de registro de preços, pois o valor total mensal contido neste documento é compatível com o total da população dos municípios agrupados, conforme o termo de referência, ou seja: Lote 1 – população até 30.000 habitantes; Lote 2 – população entre 30.001 e 60.000 habitantes. Lote 3 – população acima de 60.000 habitantes.

Na cópia do procedimento licitatório encaminhado pelo Cimams, páginas 14 a 25 do arquivo em formato PDF, consta a solicitação para realização da licitação já com o objeto dividido em três lotes, na mesma divisão de municípios à primeira vista incorreta da ata de registro de preços, e, logo em seguida, orçamentos apresentados por três empresas, sem qualquer detalhamento dos serviços, consistindo apenas de uma tabela preenchida com o valor mensal por habitante e o valor total por habitante para cada um dos lotes. Não houve, assim, um orçamento detalhado em planilhas com a composição de todos os custos unitários dos serviços, que neste caso abrangem não apenas o *software* do sistema de gestão, mas também os serviços de migração de dados, treinamento, suporte e manutenção. O valor estimado da contratação consistiu, dessa forma, em uma média aritmética simples dos valores orçados pelas três empresas para cada um dos lotes.

Cumprе ressaltar que não houve competitividade no certame, tendo em vista que apenas a empresa Vivver Sistemas Ltda participou da licitação, sendo que os valores na ata de registro de preços firmada com o Cimams foram os seguintes:

Lotes	Valor mensal por habitante	Valor total mensal
Lote 1 - Municípios com população até 20.000 habitantes	R\$ 0,40	R\$ 301.656,80
Lote 2 - Municípios com população entre 20.001 e 60.000 habitantes	R\$ 0,30	R\$ 168.194,10
Lote 3 - Municípios com população acima de 60.000 habitantes	R\$ 0,30	R\$ 41.667,90

Não há, nos autos do procedimento licitatório encaminhado, justificativa para a divisão por lotes efetuadas em “pequenos municípios” (Lote 1), “médio municípios” (Lote 2) e “grandes municípios” (Lote 3).

Com efeito, um dos motivos para o Cimams realizar licitações para os municípios consorciados é a economia de escala proporcionada pela agregação da demanda de seus integrantes. No caso em análise, não há justificativa para a divisão efetuada, já que a licitação contempla, a rigor, um único item, o sistema de gestão, e, em tese, a maior economia de escala seria obtida se o objeto tivesse sido licitado em um único lote que abrangesse todos os municípios do consórcio independentemente de sua classificação de acordo com faixas populacionais.

Chama atenção que, da forma como a licitação foi realizada, os “pequenos municípios” (Lote 1) pagarão um valor mensal por habitante (R\$ 0,40) **33,33% mais elevado** que os “médios municípios” (Lote 2) e “grandes municípios” (Lote 3), (R\$ 0,30), para o mesmo sistema de gestão. Não há, no procedimento licitatório encaminhado, elementos que justifiquem tal diferença.

Portanto, além da incompatibilidade do sistema de registro de preços com o objeto pretendido, neste juízo perfunctório e urgente, mostra-se também pertinente a alegação da denúncia no que se refere à incompatibilidade do critério para os preços registrados.

Cumprе mencionar que a falta de planejamento adequado, com as especificações técnicas e detalhamentos acerca do objeto da licitação, mediante utilização do sistema de registro de

preços, pode acarretar a execução ineficiente do contrato e ocasionar prejuízos relevantes aos municípios consorciados que apresentam realidades distintas.

As contratações de serviços de tecnologia da informação pela Administração Pública são relevantes em função da materialidade dos valores desembolsados e da sua necessidade para o cumprimento dos objetivos estratégicos do setor público. Assim, tais contratações têm sido objeto de acompanhamento pelos órgãos de controle. Nesse sentido, cito o Acórdão n. 1.233/2012 – Plenário do TCU, proferido no julgamento do processo de relatório de auditoria, cujo objeto foi avaliar se a gestão e o uso da tecnologia da informação estavam de acordo com a legislação e aderentes às boas práticas de governança de TI -, ao examinar pregão que registrou Ata de Registro de Preços – ARP e contratou serviços de suporte ao usuário de TI, em que a característica mais importante era o ambiente que seria suportado. Naquela oportunidade, várias entidades aderiram à ARP, tendo o TCU levantado que para vários desses órgãos as exigências poderiam ser bem menores, via de consequência, o objeto a ser licitado exigiria critérios menos rígidos, bem como que as características dos serviços da ata a que houve adesão não atenderiam plenamente aos órgãos “caronas” e, ainda, a possível difusão do sobrepreço apurada na ata objeto da adesão. A conclusão a que se chegou, pois, é a de que nessas adesões houve irregularidade, porque a ata aderida não se aplicaria à realidade dos demais órgãos aderentes.

Destaco, ainda, em relação à contratação de serviços de tecnologia de informação, o disposto no art. 22, § 10², do Decreto Federal n. 7.892/2013, que regulamenta a utilização do Sistema de Registro de Preços – SRP para contratações de serviços e a aquisição de bens, no âmbito da Administração Pública Federal:

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

[...]

§ 10. É vedada a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação por meio de adesão a ata de registro de preços que não seja:

I - gerenciada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; ou

II - gerenciada por outro órgão ou entidade e previamente aprovada pela Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

² Incluído pelo Decreto n. 9.488/2018.

Da leitura do referido dispositivo, verifica-se que foi vedada a adesão de ata de registro de preços de serviços de TI, ressalvando-se as exceções previstas, o que sinaliza as dificuldades e potenciais distorções decorrentes da realização de contratação de tais serviços mediante a utilização do referido instrumento. Assim, embora o referido decreto seja aplicável no âmbito da Administração Pública Federal, entendo que serve como paradigma para demonstrar aos Estados e Municípios as cautelas que devem ser adotadas nas contratações de serviços de tecnologia da informação por meio da adesão à ata de registro de preços, na ausência de norma regulamentadora específica nesse sentido.

Dessa forma, deve ser considerado o risco de difusão da irregularidade, com a adesão à ata de registro de preços por outros órgãos não participantes. Nesse ponto, embora os gestores responsáveis não tenham cumprido a determinação exarada no despacho anterior, restou registrado nas escassas alegações defensivas que “[...] é recorrente a solicitação de autorização para adesão à ata por órgãos não participantes” (documento eletrônico, código do arquivo n. 2440122, disponível no SGAP como peça n. 12).

Portanto, nesse juízo perfunctório e urgente, entendo que estão presentes os requisitos do *fumus boni iuris*, em consonância com a fundamentação exposta nesta decisão, e do *periculum in mora*, notadamente pelo risco da celebração de contratos pelos municípios consorciados e não consorciados decorrentes da adesão à ata de registro de preços, que podem acarretar dano ao erário em virtude da incompatibilidade do critério para os preços registrados, conforme já analisado, em especial da diferença a maior de 33,33% entre o valor mensal por habitante registrado para o Lote 1 em relação aos Lotes 2 e 3.

Assim, presentes os requisitos inerentes, **adoto** a medida cautelar para determinar que o Cimams suspenda o procedimento administrativo relativo à Ata de Registro de Preços n. 5/2021, firmada com a empresa Vivver Sistemas Ltda., na fase em que se encontre, **abstendo-se de conceder autorização para novas adesões à ata.**

Diante do exposto, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica e do art. 264 c/c o art. 197 do RITCEMG, valendo-me do poder geral de cautela, determino a suspensão dos efeitos da Ata de Registro de Preços n. 5/2021, firmada com a empresa Vivver Sistemas Ltda., derivada do Pregão Eletrônico n. 3/2021, devendo o Cimams abster-se de autorizar novas adesões à ata, *ad referendum* da Segunda Câmara, sob pena de multa diária de R\$ 3.000,00 (três mil reais) até o limite de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), consoante art. 90 da Lei Orgânica, sem prejuízo da adoção de outras medidas legais cabíveis.

Fixo o prazo de 5 (cinco) dias para que os Srs. Valmir Moraes de Sá, presidente do Cimams, Alisson Rafael Alves dos Santos, pregoeiro e subscritor do edital, e Geraldo Tadeu da Conceição, secretário executivo e subscritor da ata de registro de preços, comprovem, nos autos, a adoção das medidas ordenadas, mediante publicação do ato de suspensão dos procedimentos administrativos relativos à ata de registro de preços firmada.

Intimem-se os responsáveis, em caráter de urgência, do teor desta decisão, nos termos do art. 166, § 1º, I e VI, do Regimento Interno.

Comunique-se, ainda, a denunciante pelo DOC.

Em seguida, efetivem-se os trâmites necessários à submissão desta decisão à Segunda Câmara deste Tribunal para referendo.

Após, os autos devem retornar ao meu gabinete.

Belo Horizonte, 14 de junho de 2021.

Adonias Monteiro
Relator
(assinado digitalmente)