



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Processo nº: 1.102.135

Natureza: Denúncia

Denunciante: SIDIM Sistemas Eireli

Denunciado: Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene – CIMAMS

Ano: 2021

Trata-se de denúncia formulada pela empresa SIDIM Sistemas Eireli, com pedido de suspensão do contrato firmado entre a CIMAMS e a empresa Vivver 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, em face de possíveis irregularidades no Processo Licitatório nº 007/2021 - Modalidade Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 003/2021, que tem como objeto 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 INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DA ÁREA MINEIRA DA SUDENE – CIMAMS”** (peças 01/02).

Após Relatório de Triagem nº 466/2021 (peça 03) e despacho do Conselheiro-Presidente (peça 04), os autos foram distribuídos (peça 05) ao relator que se manifestou conforme despacho (peça 06):

(...)

A denúncia foi a mim distribuída em 26/5/2021, conforme termo de distribuição disponível no SGAP (documento eletrônico n. 2432504, disponível como peça n. 5), sendo recebida virtualmente em meu gabinete no mesmo dia, às 17h56. Registro, ademais, que a ata de registro de preços, decorrente do Pregão Eletrônico n. 3/2021, foi firmada em 12/4/2021 (documento eletrônico, código do arquivo n. 2427983, disponível no SGAP como peça n. 2).

Neste juízo inicial, diante das alegações apresentadas pela empresa denunciante e considerando que a atuação deste Tribunal demanda regime diferenciado, no qual é vedada a suspensão imediata de execução contratual, entendo que se revela prudente e conveniente a requisição de documentos e informações complementares junto à Administração para aprofundamento sobre as questões levantadas, especialmente no que diz respeito às possíveis adesões à ata de registro de preços por outros municípios que não integram o Cimams.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Portanto, considerando as particularidades do caso, entendo por bem proceder à análise do pleito cautelar depois de estabelecido o contraditório, com a oitiva dos gestores acerca das alegações de irregularidades apresentadas na peça inicial.

Diante do exposto, determino, nos termos do art. 306, II, do Regimento Interno, a intimação dos Srs. Valmir Morais de Sá, presidente do Cimans, Alisson Rafael Alves dos Santos, pregoeiro e subscritor do edital, e Luiz Wanderley dos Santos Lobo, secretário executivo e subscritor da ata de registro de preços, para que, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, enviem cópia dos documentos atualizados relativos às fases interna e externa do certame, e, ainda, apresentem as justificativas e documentos que entenderem cabíveis acerca das alegações da empresa denunciante.

Determino, ainda, que os gestores informem se a execução do objeto já se iniciou no âmbito dos Municípios integrantes do consórcio, bem como encaminhem, caso existentes, a relação dos contratos já firmados e os procedimentos “carona” com outras Administrações. Ressalto que os documentos deverão ser protocolizados exclusivamente via eTCE, conforme determina o art. 3º da Portaria n. 46/Pres./2020.

(...)

Embora devidamente intimados (peças 07/10), os responsáveis protocolaram neste Tribunal, fora do prazo, documentação juntada nas peças 12/13, conforme Termo de Juntada e Encaminhamento (peça 14).

Dessa forma, os autos retornaram ao relator que, após análise da documentação encaminhada pelos responsáveis, determinou, por meio de medida cautelar, a suspensão do procedimento administrativo relativo à Ata de Registro de Preços n. 5/2021, firmada com a empresa Vivver Sistemas Ltda., conforme segue (peça 15):

(...)

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 Cimans 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, **abstando-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 Cimans 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.

No mesmo despacho, determinou que fossem tomadas as seguintes providências (peça 15):

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



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.

(...)

Os responsáveis foram devidamente intimados (peças 16/19) bem como a empresa denunciante devidamente comunicada (peça 20).

Na peça 21, o relator além de submeter a referida decisão ao Colegiado deste Tribunal de Contas, tendo em vista a importância dos consórcios públicos na gestão pública atual e o valor pedagógico da atuação deste Tribunal apresentou as seguintes proposições:¹

(...)

Não obstante, levando-se em conta: a considerável quantidade de processos de denúncia e representação em tramitação nesta Corte tendo por objeto certames licitatórios deflagrados pela referida entidade³; os vultosos valores envolvidos nos procedimentos em trâmite neste Tribunal⁴, nos quais se pretende abarcar as necessidades de numerosos municípios consorciados⁵, e que, portanto, possuem o condão de difusão de irregularidades, proponho, nos termos do art. 41, XXXII, c/c o art. 284, caput e parágrafo único, todos do Regimento Interno, que seja encaminhada cópia do acórdão relativo ao referendo da decisão cautelar prolatada para a Presidência deste Tribunal, a fim de que seja avaliada a conveniência e oportunidade de se realizar auditoria de conformidade no Cimams, para identificar as causas que motivam a impugnação, perante esta Corte, de vários procedimentos licitatórios realizados pela entidade e propor as devidas medidas corretivas visando evitar eventuais falhas e irregularidades em futuros certames.

Ademais, considerando a importância que os consórcios públicos vêm assumindo no panorama da gestão pública contemporânea, sendo inerente às suas atribuições facilitar as contratações e a prestação de serviços públicos diversos de seus consorciados; e o valor pedagógico da atuação desta Corte junto aos respectivos órgãos jurisdicionados, cuja ação pode representar melhorias na relação consórcio-consorciados, com

³ Mesmo com o escopo limitado ao período de 2019 a 2021, os processos totalizaram 41 (são, ao todo, 38 processos de denúncia em trâmite nesta Corte, estando 36 em tramitação e 2 arquivados, além de 2 representações e os embargos de declaração apensados a este processo), dentre os quais grande parte culmina em eventual paralisação dos certames, mediante deferimento de pleito cautelar, resultando, muitas vezes, em posterior revogação/anulação. Nesse sentido, destaco a Denúncia n. 1082597, de minha relatoria (suspensão foi referendada pela Segunda Câmara na sessão do dia 18/12/2019, peça n. 6 dos autos do citado processo, e, posteriormente, confirmada a revogação do certame, conforme extrato publicado em 18/12/2019, no Diário Oficial dos Municípios Mineiros, fl. 88, e, na mesma data, no Diário Oficial da União, fl. 89) – ademais, de minha relatoria, cito a Denúncia n. 1044017, bem como o caso ora examinado.

⁴ Destaco, sobre o tópico, que alguns destes certames, que contam com valores estimados na casa das dezenas de milhões de reais, não raro são realizados pelo sistema de registro de preços, modalidade na qual há sério risco de difusão das irregularidades, com a adesão da ata por outros órgãos ou entidades não participantes. Nesse sentido, mencionam-se os processos licitatórios objeto das Denúncias n. 1066673, 1071548, 1077005 e 1084313, que têm valores estimados, respectivamente, em R\$ 66.573.611,76, R\$ 121.624.646,00, R\$ 230.691.638,11 e R\$ 40.535.122,20.

⁵ No total de 93, conforme afirmado pelo Cimams nos Embargos de Declaração n. 1101739, apensados à Representação n. 1101531.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



aprimoramento da prestação de serviços à população – o que pode refletir na diminuição de falhas e na conseqüente redução do número de processos em trâmite neste Tribunal, como também na esfera judicial, proponho, ainda, igualmente com fundamento no disposto no art. 41, XXXII, c/c o art. 284, caput e parágrafo único, todos do Regimento Interno, e nos termos da Resolução TCEMG n. 16/20116, que seja encaminhada cópia do acórdão relativo ao referendo da decisão cautelar prolatada para a Presidência deste Tribunal, a fim de que seja avaliada a conveniência e oportunidade de se realizar auditoria operacional que tenha por tema os consórcios públicos constituídos no âmbito do Estado de Minas Gerais, a fim de examinar programas, projetos e atividades governamentais de tais entidades, especialmente quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, com a finalidade de obter resultados aplicáveis ao aperfeiçoamento do objeto auditado e otimizar o emprego dos recursos públicos

Em atendimento à determinação do relator, os responsáveis informaram que o referido procedimento administrativo se encontra suspenso (peça 22) bem como encaminharam a documentação das devidas publicações (peça 23).

Em 17/06/2021, os Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, além de referendarem a decisão monocrática do relator (peça 15), apresentaram as seguintes proposições, conforme Acórdão constante na peça 25:

(...)

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhor Presidente, fazendo uma reflexão sobre a proposta do eminente Conselheiro Adonias Monteiro, a minha dúvida fica com referência à proposta de se fazer uma auditoria operacional em tema de consórcios públicos, constituídos no âmbito do Estado de Minas Gerais, porque nós sabemos da amplitude desses consórcios públicos e, ao mesmo tempo, da nossa limitação operacional, para fazer este tipo de auditoria. Então, minha sugestão é que nós pudéssemos, aqui, fazer um recorte: ao invés de fazermos uma auditoria operacional sobre o tema consórcio público, que se possa identificar o consórcio público em apreço e fazer uma auditoria operacional neste consórcio público.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Senhor Presidente, eu gostaria de manifestar. Entendo que é interessante a proposta do Conselheiro Sebastião Helvecio. Realmente, é muito amplo mesmo uma auditoria operacional em consórcio público, é claro que é só uma ideia para a Presidência e a nossa área técnica avaliar depois, no planejamento, qual seria o escopo dessa auditoria, mas entendo que a proposta do Conselheiro Sebastião Helvecio é muito pertinente, também, até mesmo porque esse consórcio lá do nosso norte de Minas abrange 93 municípios; acho que ele é bastante representativo, por isso, da realidade do Estado de Minas Gerais, e, principalmente, em temas envolvendo especificamente esse procedimento licitatório, o que sempre se discute é a importância dos consórcios públicos na área da saúde. Então, acho que vem bem a calhar a proposta do Conselheiro Sebastião Helvecio.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, em relação ao referendo, estou de acordo. Em relação às proposições, salvo engano, quanto à questão da atuação de uma auditoria ou de uma fiscalização de conformidade, nesse consórcio, especificamente, salvo engano, é a segunda vez que o Conselheiro Adonias propõe, e, na anterior, também, já estava de acordo. Eu também estou de acordo em relação a essa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Quanto à questão da auditoria operacional, como é uma sugestão para a Presidência, acho que a Presidência vai ter condição de avaliar, nos termos em que o Conselheiro Sebastião Helvecio ponderou, a sua capacidade material de atuação.

O tema é realmente interessante e, quanto a esse ponto, é óbvio que caberá à Presidência fazer essa avaliação. Então, de alguma forma, me parece que dá para conciliar a proposta do Conselheiro Adonias e a manifestação, em face da nossa realidade, vamos dizer assim, de atuação material destacada pelo Conselheiro Sebastião Helvecio. Então, entendo que cabe à Presidência fazer um juízo quanto à possibilidade material dessa atuação relacionada à auditoria operacional. Quanto à auditoria de conformidade, estou de acordo com o Conselheiro Adonias. CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA: Também acolho a proposta do Conselheiro Adonias, uma vez que, na sua proposta, está sendo dada uma sugestão à Presidência e também houve a concordância do Conselheiro Sebastião Helvecio.
FICA REFERENDADO.

(PRESENTE À SESSÃO A SUBPROCURADORA-GERAL CRISTINA ANDRADE MELO.)

(...)

Em 23/06/2021, os responsáveis, por meio de advogados, após informar a existência de fato novo, requereram RECONSIDERAÇÃO DE SUSPENÇÃO LIMINAR, relativo à Ata de Registro de Preços n. 05/2021, firmada entre esse Consórcio e a empresa que se sagrou vencedora - Vivver Sistemas Ltda., determinando que o CIMAMS se abstinhasse de conceder autorização para novas adesões à ata, e, ainda que *“seja revista a decisão liminar para determinar o seguimento de todos os atos permitidos pelo CIMAMS em relação ao certame”*, devendo ser submetida aos Conselheiros da Câmara para o referendo da sustação da liminar (peças 27/31).

Após o Conselheiro Presidente deste Tribunal ser informado da decisão exarada no Acórdão (peças 33/34), os autos retornaram ao relator que se manifestou da seguinte forma (peça 35):

(...)

Inicialmente, cumpre esclarecer que o Regimento Interno deste Tribunal não contempla a espécie processual “pedido de reconsideração”. Ademais, no caso dos autos, a decisão monocrática que determinou a suspensão do certame foi referendada pela Segunda Câmara deste Tribunal, por unanimidade, não sendo cabível, portanto, com a devida vênia, mera alteração de tal deliberação por este relator, monocraticamente.

De toda forma, sob a ótica do direito de petição assegurado pelo art. 5º, XXXIV, da Constituição da República, bem como do princípio da instrumentalidade das formas, destaco que, compulsando a manifestação carreada, observei que os responsáveis não trouxeram aos autos fundamentação robusta apta à “reconsideração” da questão manejada, uma vez que se limitaram, reiterada vênia, a alegar que o objeto da licitação realizada se prestaria “[...] a atender uma questão complexa da área de saúde dos Municípios Consorciados, em pleno aumento de demanda em decorrência do SarsCOVID-19”, não tendo sido explicitado, detalhadamente, quais seriam os indícios de dano inverso ao interesse público e sua relação com a suspensão do Pregão Eletrônico n. 3/2021.

Ademais, ante a gravidade das irregularidades apontadas no mencionado certame, relacionada a ausência de estudos mínimos elaborados pelo Consórcio acerca das reais necessidades dos municípios consorciados, ainda houve manifesta incompatibilidade no que tange aos preços registrados, o que configuraria o risco concreto de prejuízo ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



erário, além da possível ineficiência na execução dos serviços pretendidos e a possibilidade de difusão das irregularidades praticadas com a adesão à ata de registro de preços por outros órgãos não participantes.

No mais, ao contrário do alegado pelo jurisdicionado, ressalto que a decisão exarada pela douta Promotora do Patrimônio Público da Comarca de Montes Claros não constitui empecilho à atuação desta Corte, tendo em vista a competência constitucional própria assegurada aos Tribunais de Contas para o exercício do controle externo da Administração Pública e a independência entre as instâncias civil, penal, administrativa e controladora.

Diante do exposto, inexistindo previsão sobre o pedido de reconsideração no RITCEMG, tendo a decisão monocrática para paralisação do certame sido referendada pelo colegiado da Segunda Câmara, e à míngua de fundamentação apta à “reconsideração” da questão manejada, indefiro o pedido formulado pelo Cimams.

Intime-se o requerente pelo DOC.

Determino que seja encaminhada cópia da decisão da Segunda Câmara, prolatada na sessão de 17/6/2021, que referendou a decisão monocrática na qual concedi medida cautelar para paralisação do Pregão Eletrônico n. 3/2021 (documento eletrônico, código do arquivo n. 2457393, disponível no SGAP como peça n. 25), à 13ª Promotoria de Justiça da Comarca de Montes Claros - Curadoria do Patrimônio Público.

(...)

Após encaminhar cópia da decisão da Segunda Câmara, prolatada na sessão de 17/06/2021, que referendou a decisão monocrática na qual foi concedida medida cautelar para paralisação do Pregão Eletrônico nº 3/2021 deflagrado pelo CIMAMS, para a 13ª Promotoria de Justiça da Comarca de Montes Claros Curadoria do Patrimônio Público (peças 36 e 38) bem como intimação do requerente por meio do DOC (peça 37) os autos foram encaminhados para análise técnica em atendimento ao despacho na peça 35.

II – ANÁLISE INICIAL

Inicialmente, na peça 02 – arquivo “Denúncia - Tribunal de Contas”, a denunciante relatou que a empresa a empresa Vivver Sistemas Ltda., vencedora da licitação referente ao Processo licitatório nº 007/2021 - Modalidade Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 003/2021 e contratada pelo consórcio intermunicipal CIMAMS, 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.

Relatou ainda que a referida empresa contratou com os municípios de Paracatu, João Pinheiro, Janaúba e Lagoa da Prata, municípios esses não integrantes do consórcio CIMAMS, e, por fim, apontou algumas irregularidades ocorridas que seguem abaixo relacionadas:

1. Da obrigação de licitar/limitação de “carona”

Na peça 02 - arquivo “Denúncia - Tribunal de Contas”, a denunciante, após apontar sobre a obrigatoriedade de licitar, com fundamento legal no art. 37, XXI da CF/88, na doutrina e nos artigos 1º e 2º da Lei nº 8.666/93, alegou que empresa Vivver Sistemas Ltda. ofereceu seus



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



serviços a municípios que não fazem parte do CIMAMS, contratando com os mesmos usando a ata de registro de preços sem processo licitatório, se utilizando da previsão contida no item 6 Edital, que trata da possibilidade de “carona”, onde prevê que *“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.”*

Apontou ainda que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União passou a indicar a necessidade da imposição de limites para a adesão às atas, e, que 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.

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.

Afirmou que, 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.

Citou 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”)”

Destacou que, no presente caso, os preços oferecidos na Ata de Registro de Preços para cada cidade consorciada da CIMAMS não seguem um padrão de preço por habitante, não havendo qualquer justificativa para estabelecer um valor diferente por habitante para cada uma das cidades.

Destacou ainda que, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Por fim, concluiu que 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, 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.

Os responsáveis, por meio de procurador, apresentaram os seguintes esclarecimentos/justificativas, conforme consta nas peças 12 e 13 - arquivo “001 Defesa nos autos do processo 1102135”:

(...)

Alega o denunciante que o contrato por adesão à Ata de Registro por municípios não consorciados fere vários princípios que regem a Administração Pública. Ocorre que sistema de registro de preço é um procedimento de contratação de bens e serviços precedido de uma única licitação.

Ressalta-se que o instrumento convocatório no item 6 traz a possibilidade dos municípios não participantes utilizar a Ata de Registro de preço como “carona”.

Nesse sentido o Decreto nº 7.892 dispõe:

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.

Assim, as alegações do Denunciante de que a adesão na referida Ata de Registro de preço fere os princípios legais não merecem prosperar, conforme argumentos apresentados.

(...)

Os responsáveis encaminharam a documentação referente ao procedimento licitatório (peça 13).

Análise

O Edital do Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 003/2021 - Processo Licitatório nº 007/2021, no item XXII - DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (peça 13 - arquivo “003 Edital-1”, assim dispõe quanto à participação de órgãos ou entidades não participantes da licitação inicial, ou seja, o carona:

(...)

6 - DA POSSIBILIDADE DE CARONA

Será facultado aos órgãos ou entidades não participantes a utilização desta ata de Registro de Preço nos termos do Artigo 8º e seus parágrafos do Decreto nº 30 de 01 de março de 2013. Qualquer órgão ou entidade integrante da Administração Pública que não participaram do procedimento licitatório, quando desejarem, poderão fazer uso da Ata de Registro de Preços, desde que manifeste interesse e mediante prévia autorização do CIMAMS.

O total das adesões não poderá exceder ao quádruplo do quantitativo do item registrado na ata de registro de preço do órgão gerenciador. As contratações não poderão exceder, por órgão e entidade aderente, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativo do item previsto no instrumento convocatório e registrados na Ata de Registro de Preços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente da adesão, desde que não prejudique as obrigações assumidas com o CIMAMS. Compete ao órgão que aderiu à Ata de Registro de Preços a prática dos atos relativos à cobrança do cumprimento pelo prestador das obrigações contratualmente assumidas, observada a ampla defesa e o contraditório, das penalidades previstas no Edital, em relação às suas próprias contratações, informando a ocorrência ao CIMAMS. Fica a cargo do secretário executivo, manifestar sobre as possibilidades de carona à ata de registro de preços.
(...)

Da leitura do item 6 entende-se que as condições que possibilitam a participação do carona foram fundamentadas no art. 22 do Decreto nº 7.892/2013, §§ 1º, 3º e 4º sendo confirmadas pelas alegações dos responsáveis ao afirmarem “*que o instrumento convocatório no item 6 traz a possibilidade dos municípios não participantes utilizar a Ata de Registro de preço como “carona” sendo citado como fundamento legal o art. 22 do Decreto nº 7.892/2013.*

Importante informar que, apesar de existir divergências de entendimento quanto ao contrato por adesão à ata de registro de preços por municípios não consorciados, entende-se que isso é possível, uma vez que o Decreto nº 7.892/2013, no artigo 22, faculta a adesão dos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais à ata de registro de preços da Administração Pública Federal, mas, desde que devidamente justificada a vantagem da adesão.

Vale apontar que as alegações apresentadas pelos responsáveis não foram capazes de justificar a vantagem da utilização da ata de registro de preços por qualquer órgão ou entidade da administração pública municipal que não tenha participado do certame licitatório, uma vez que se limitaram a citar uma das vantagens do sistema de registro de preços, a saber, “*Ocorre que sistema de registro de preço é um procedimento de contratação de bens e serviços precedido de uma única licitação*”, e a citar o art. 22 do Decreto nº 7.892 que assim dispõe:

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.

Compulsando os autos, constata-se que não foram encontradas justificativas a respeito da vantagem da utilização da ata de registro de preços, durante a sua vigência, por qualquer órgão ou entidade da administração pública municipal que não tenha participado do certame licitatório, com a anuência do órgão gerenciador, portanto, considera-se irregular a ausência de justificativas a respeito da vantagem da utilização da ata de registro de preços por municípios não consorciados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Entende-se ainda que cabe razão a denunciante ao afirmarem que o contrato por adesão à Ata de Registro por municípios não consorciados fere vários princípios que regem a Administração Pública.

Vale apontar ainda que os responsáveis não se manifestaram se ocorreu ou não adesão dos municípios não consorciados, a saber, Paracatu, João Pinheiro, Janaúba e Lagoa da Prata, à Ata de Registro de Preços nº 005/2021, firmada em 12/04/2021, com a empresa Vivver Sistemas Ltda. (Peça 13 - arquivo 007 ATA-DE-REGISTRO-PREÇOS).

Quanto à existência de norma regulamentadora específica a respeito da participação do carona expedida pelo município informa-se que o item 6 do Edital, estabelece que “*Será facultado aos órgãos ou entidades não participantes a utilização desta ata de Registro de Preço nos termos do Artigo 8º e seus parágrafos do Decreto nº 30 de 01 de março de 2013.*”, porém, após compulsar os autos, constata-se que não foi localizado o Decreto citado, não se podendo afirmar se existe norma reguladora sobre a possibilidade de adesão à ata de registro de preços por carona, assim, faz-se necessário que seja encaminhado a este Tribunal de Contas cópia do Decreto nº 30 de 01 de março de 2013.

No tocante à restrição sobre a possibilidade de contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação, por meio de adesão (carona), apontada pela denunciante, o disposto no art. 22, § 10, do Decreto Federal nº 7.892/2013, acrescido pelo Decreto nº 9.488/18, que regulamenta a utilização do Sistema de Registro de Preços – SRP para contratações de serviços e a aquisição de bens assim dispõe:

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.

§ 11. O disposto no § 10 não se aplica às hipóteses em que a contratação de serviços esteja vinculada ao fornecimento de bens de tecnologia da informação e comunicação constante da mesma ata de registro de preços.

Por se tratar de um decreto federal, entende importante registrar a manifestação do relator, conforme Acórdão datado de 17/06/2021 (peça 25), de que “*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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



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. ”

Entretanto, tendo em vista que o item 6 do Edital bem como a manifestação os responsáveis utilizaram como fundamento legal o Decreto Federal, entende-se que se aplica o disposto no referido decreto.

No caso em exame, o objeto a ser contratado refere a serviços de tecnologia da informação, conforme disposto no preâmbulo, no item II – OBJETO e no ANEXO II - TERMO DE REFERÊNCIA item 1 do Edital do Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 003/2021 - Processo Licitatório nº 007/2021 (peça 13 - arquivo “003 Edital-1”):

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 INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DA ÁREA MINEIRA DA SUDENE – CIMAMS”

De acordo com o § 11º do Decreto nº 9.488/18, somente é permitido a adesão à ata de registro de preços, quando se tratar do fornecimento de bens de tecnologia da informação e comunicação, ou seja, quando o objeto da contratação contiver itens que não sejam serviços.

Como no caso em exame, o objeto da contratação trata-se de prestação de serviços, a saber, licenciamento de uso de sistemas de informática integrados para a gestão pública municipal de saúde, com serviços de migração de dados, treinamento, implantação, suporte e manutenção considera-se irregular à adesão à ata de registros de preços uma vez que não se trata do fornecimento de bens de tecnologia da informação e comunicação, portanto, cabe razão à denunciante ao apontar como irregular a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação, por meio de adesão (carona).

Quanto aos preços oferecidos na Ata de Registro de Preços para cada cidade consorciada da CIMAMS a denunciante apontou que, estes não seguem um padrão de preço por habitante, não havendo qualquer justificativa para estabelecer um valor diferente por habitante para cada uma das cidades.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



O Edital do Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 003/2021 - Processo Licitatório nº 007/2021, no ANEXO II – TERMO DE REFERÊNCIA (peça 13 - arquivo “003 Edital-1”), assim dispõe quanto aos custos e os preços:

(...)

2 – JUSTIFICATIVA

Não há dúvidas que a Administração Pública foi concebida para organizar e administrar os recursos públicos no intuito de gerar o maior número de benefícios à coletividade, de modo a assegurar a satisfação das necessidades essenciais coletivas, tais como a segurança, saúde, educação, cultura, lazer e o bem estar.

Seu objetivo principal é o interesse público, a administração da coisa pública. Deste modo, os gestores públicos devem ser capazes de prover-se dos melhores e mais modernos mecanismos e controles para auxílio no processo de tomada de decisão.

A Administração deve ser o máximo possível eficiente e eficaz em suas ações, evitando quaisquer possibilidades de aplicação equivocada dos recursos públicos, ou o que seria ainda pior, não prestar ao cidadão o adequado atendimento, com presteza, eficiência, qualidade e eficácia. Nesse sentido, a busca pela modernização e constante melhoria dos processos deve ser contínua e efetiva, até mesmo porque os recursos são escassos e as necessidades sempre crescentes.

Atualmente, as Prefeituras Municipais não dispõem de profissionais em número suficiente para desenvolver softwares de gestão, tampouco condições para que, sozinhos, possam manter os mesmos, o que justifica a necessidade de contratação de uma empresa especializada, especificamente para execução destes serviços na área de saúde.

A informatização da área de saúde tende a agilizar o serviço público de saúde, reduzindo custos, otimizando recursos e contribuindo para a melhora no atendimento ao cidadão, tornando a adoção e aplicação de políticas públicas mais seguras e eficientes.

O sistema proposto visa aumentar a eficiência da gestão da saúde e de programas sociais dos municípios, cuja sistematização e integração proporcionará às equipes de saúde agilidade no acesso às informações do atendimento, diminuindo a realização de procedimentos desnecessários ou em duplicidade e ainda, erros de codificação ou descrição que possam acarretar glosas nos repasses de recursos pelos órgãos Estaduais e Federais, ou riscos ao atendimento do cidadão, atraindo economia aos cofres públicos.

O Sistema facilita o acesso às informações permitindo o acompanhamento, análise e avaliação dos serviços prestados à população, proporcionando, entre outras ações, melhor gerenciamento das ações pactuadas de forma conjunta.

Considerando a necessária segurança proveniente da exatidão de informações agregadas ao sistema, tanto no sentido de permitir ao Gestor Público confiabilidade em suas ações, quanto no sentido de proporcionar bons resultados perante os entes Estadual e Federal de Saúde, é imprescindível que o Contratado possua corpo profissional qualificado, com conhecimentos não somente na área de tecnologia da informação, como também, e especificamente, em gestão de saúde, de modo a garantir os resultados pretendidos, motivo pelo qual se justifica a exigência de qualificação técnica profissional.

Considerando tais aspectos, formaliza-se a necessidade de contratação de software integrado para gestão de saúde pública cujo descritivo mínimo de suas funcionalidades compõem este documento.

3.0 DOS MUNICIPIOS CONSORCIADOS DE ACORDO COM NUMERO DE HABITANTE Fonte IBGE, estimativa 2020.

Lote 1 - Municípios com população até 30.000 habitantes	
MUNICÍPIO	POPULAÇÃO - IBGE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



1	(...)	(...)
(...)	(...)	(...)
76	(...)	(...)

Lote 2 - Municípios com população até 30.001 e 60.000 habitantes		
MUNICÍPIO		POPULAÇÃO - IBGE
1	(...)	(...)
(...)	(...)	(...)
14	(...)	(...)

Lote 3 - Municípios com população acima de 60.000 habitantes		
MUNICÍPIO		POPULAÇÃO - IBGE
1	(...)	(...)
2	(...)	(...)

(...)

10- CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS

10.1. No valor da proposta, deverão estar incluídos todos os custos eventualmente incidentes pelos quais respondam os licitantes.

Lote 1 - Municípios com população até 20.000 habitantes		
ITEM	VALOR MENSAL, POR HABITANTE (R\$)	VALOR TOTAL ANUAL, POR HABITANTE (R\$)
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).	R\$ 0,47	R\$ 5,64

Lote 2 - Municípios com população até 20.001 e 60.000 habitantes		
ITEM	VALOR MENSAL, POR HABITANTE (R\$)	VALOR TOTAL ANUAL, POR HABITANTE (R\$)
LICENCIAMENTO DE USO DE SISTEMAS DE INFORMÁTICA INTEGRADOS (...)	R\$ 0,38	R\$ 4,56

Lote 3 - Municípios com população acima de 60.000 habitantes		
ITEM	VALOR MENSAL, POR HABITANTE (R\$)	VALOR TOTAL ANUAL, POR HABITANTE (R\$)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



LICENCIAMENTO DE USO DE SISTEMAS DE INFORMÁTICA INTEGRADOS (...)	R\$ 0,36	R\$ 4,32
--	----------	----------

(...)

Compulsando os autos, constata-se a ausência de justificativas para estabelecer valores diferentes por habitante para cada uma das cidades que forma o consórcio, que foram divididas em três lotes de acordo com o número de habitante, conforme consta nas colunas “VALOR MENSAL, POR HABITANTE (R\$) e VALOR TOTAL ANUAL, POR HABITANTE (R\$). Vale ressaltar que no Anexo II – Termo de Referência o Consórcio se limitou a apresentar os municípios consorciados, de acordo com número de habitante, tendo por fonte o IBGE - estimativa 2020, portanto, considera-se irregular a ausência de justificativas para estabelecer valores diferentes por habitante para cada uma das cidades, que foram divididos em três lotes de acordo com o número de habitante.

Além da ausência de justificativa para adoção dessa divisão, aponta-se uma divergência entre a classificação adotada quanto ao número de habitantes que compõem no Anexo II - Termo de Referência entre o item 3.0 e o item 10.1 que resultou na divisão dos municípios em três lotes, cada um com um preço. Vale observar que esta divergência foi apontada pelo relator.

Assim, entende-se importante informar que os itens que compõem o Termo de Referência, que abordam o mesmo assunto, devem ser compatíveis, e ainda que não se possa afirmar que houve um erro que pode ser de grafia, falta de atenção ou possivelmente um indício de fraude, considera-se irregular a divergência entre os itens 3.0 e o item 10.1 do Anexo II – Termo de Referência referente ao número de habitantes das cidades (população) que compõem o consórcio.

Importante ressaltar que não se considerou razoável a divisão da população em lotes (Lote 01, Lote 02 e Lote 03) a fim de estabelecer os custos e a formação de preços, conforme os argumentos apresentados pelo relator na peça 25:

(...)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



mesmo sistema de gestão. Não há, no procedimento licitatório encaminhado, elementos que justifiquem tal diferença.

(...)

Assim, entende-se cabe razão à denunciante ao apontar como irregular a incompatibilidade do critério para os preços registrados.

2. Da falta de publicação do Edital

Na peça 02 - arquivo “Denúncia - Tribunal de Contas, a denunciante alegou que houve violação ao princípio da publicidade uma vez que o Edital não foi devidamente publicado, de acordo com o processo licitatório em anexo.

Destacou que a Lei 8.666 exige que o edital de licitação seja amplamente divulgado, afim de possibilitar a concorrência, permitir a fiscalização dos atos da administração pública, e tornar a contratação menos onerosa aos cofres públicos.

Após citar o art. 21 da Lei 8.666, concluiu que é notória a nulidade do certame visto que não houve a publicação do edital de licitação em afronta ao princípio da publicidade.

Os responsáveis, por meio de procurador, apresentaram os seguintes esclarecimentos/justificativas, conforme consta nas peças 12 e 13 - arquivo “001 Defesa nos autos do processo 1102135”:

(...)

Insta esclarecer que o processo licitatório em comento foi publicado no Diário Oficial da União, bem como no Diário Oficial dos Municípios fl. 119/126, cópia em anexo. Ademais, verifica-se que o denunciante não teve o mínimo de zelo de ler o processo licitatório e sim busca tumultuá-lo com alegações infundadas. Desta forma, as alegações do Denunciante não merece prosperar.

Na peça 13 os arquivos “008 Extrato de publicação CIMAMS-CONSORCIO-INTERMUNICIPAL-MULTIFINALITARIO-DA-AREA-MINEIRA-DA-SUDENE” e “009 Extrato de Publicação Cimams-Publicacao-no-DOU-13.04.2021-2” se encontram as publicações acima citadas pelos responsáveis.

Análise

Na peça 13 - arquivo “012 Processo-de-Prontuario-Eletronico Processo Licitatório 007 2021” constam os avisos de licitação do Processo Licitatório nº 07/2021 - Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 03/2021, com as seguintes publicações:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



SERVIÇOS PELOS MUNICÍPIOS QUE COMPOEM O
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DA
ÁREA MINEIRA DA SUDENE - CIMAMS.

Após análise do Instrumento Convocatório, verifica-se que em todos
os termos do edital, onde lê-se:

MENOR PREÇO GLOBAL

passa-se a ler:

MENOR PREÇO POR LOTE.

Demais condições permanecem inalteradas. Permanecendo assim o
pregão na mesma data e hora conforme publicação e-mail:
licitacao@cimams.mg.gov.br.

ALISSON RAFAEL ALVES SANTOS

Pregoeiro

Obs: não há necessidade de nova data conforme preceitua o artigo 20,
§ 4º da lei 8.666/93 Que diz: "Qualquer modificação no edital exige
divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-
se o prazo inicialmente estabelecido, EXCETO QUANDO,
inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das
propostas".

Publicado por:

Maires Teixeira Nascimento
Código Identificador: 34277CF1

Matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios Mineiros
no dia 15/03/2021. Edição 2966

A verificação de autenticidade da matéria pode ser feita
informando o código identificador no site:
<http://www.diariomunicipal.com.br/amm-mg/>

A retificação do Edital foi publicada no Diário Oficial da União, Secção 3, nº 4,
segunda-feira, 15 de março de 2021:

VERBA A SER REALIZADA NOS TERCELOS DA PULCINHA REGIONAL DE ALAGUINHAS, LOTES
da sessão de 15 de março de 2021 às 09:00hrs. Retirada de editais e esclarecimentos através
do e-mail: licitacao@cmabms.com.br

Alagoinhas-BA, 12 de março de 2021
MAYHEL F. VASCONCELOS DOS SANTOS
Pregoeiro

<p>CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DA ÁREA MINEIRA DA SUDENE</p> <p>AVISO DE RETIFICAÇÃO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 3/2021</p> <p>Processo licitatório 007/2021, Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 003/2021 - O CIMAMS - Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira de Sudene - avisa aos interessados do Termo de Retificação, em todos os termos do edital. Onde lê-se: Menor Preço Global, passa-se a ler: Menor Preço por Lote. Informações pelo fone: (38) 3221-0841 e (38) 9 9970-3832, e-mail: licitacao@cimams.mg.gov.br</p> <p>ALISSON RAFAEL ALVES SANTOS Pregoeiro</p>

**CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTISSETORIAL
DO VALE DO PIRANGA**

Tendo em vista a antecipação do feriado a realização do certame foi prorrogado para
o dia 24/03/2021, conforme aviso de prorrogação - Termo de Retificação nº 2:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



SERVIÇOS PELOS MUNICÍPIOS QUE COMPOEM O
CONSORCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITARIO
DA ÁREA MINEIRA DA SUDENE - CIMAMS.

Considerando o Decreto da Prefeitura de Montes Claros -MG
nº 4188 de 15 de março de 2021 que antecipou o feriado de 03
de junho de 2021 para o dia 18 de março de 2021;

DECIDE:

Prorrogar a data da sessão do **Processo Licitatório 007/2021,
Pregão Eletrônico Por Registro de Preços Nº 003/2021** para
o dia 24/03/2021. Demais condições permanecem inalteradas.
E-mail: licitacao@cimams.mg.gov.br.

ALISSON RAFAEL ALVES SANTOS

Pregoeiro.

Publicado por:
Maíres Teixeira Nascimento
Código Identificador:627C06E3

Matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios Mineiros
no dia 17/03/2021. Edição 2968

A verificação de autenticidade da matéria pode ser feita
informando o código identificador no site:
<http://www.diariomunicipal.com.br/amm-mg/>

O aviso de prorrogação do Edital foi publicado no Diário Oficial da União, Seção 3, nº 51, quarta-feira, 17 de março de 2021.

Inicialmente, entende-se importante registrar que o art. 21 da Lei nº 8.666/93, citado pela denunciante, apresenta as regras de publicidade especificamente para as modalidades de concorrência, tomada de preços, concurso e leilão conforme caput:

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) (...)
(...)

A Lei nº 10.520/2002, que trata do pregão, em seu artigo 4º, inciso I, assim dispõe quanto ao local de publicação de aviso dos editais de licitação:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;
(...)

De com Vianna & Consultores Associados Ltda., o artigo Publicação das Licitações, disponível em <https://www.viannaconsultores.com.br/publica%>, acesso 20/10/2021, se a licitação ocorrer mediante Sistema de Registro de Preços, a divulgação será feita da forma mais ampla possível, pois o TCU determinou que, nesse caso, a divulgação de pregão por registro de preços deverá ser efetuada:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



1. No Diário Oficial da União;
2. Em meio eletrônico, na internet;
3. Em jornal de grande circulação regional ou nacional.

No caso em exame, os avisos da licitação bem como os avisos de retificação da licitação foram publicados no Diário Oficial dos Municípios Mineiros (meio eletrônico) bem como no Diário Oficial da União, mas, tendo em vista que a licitação ocorreu mediante sistema de registro de preços a divulgação deveria ter sido efetuada em jornal de grande circulação regional ou nacional.

Dessa forma, entende-se que o Edital não foi devidamente publicado, havendo violação ao princípio da publicidade, conforme apontou a denunciante.

3. Do consórcio

Na peça 02 - arquivo “*Denúncia - Tribunal de Contas*”, a denunciante alegou que o consórcio foi realizado ilegalmente, de forma que todo e qualquer município que realizar a adesão desta ata, estará incorrendo em ilegalidade.

Em seguida, afirmou que o consórcio é uma associação temporária de duas ou mais empresas e que essa união de empresas não cria uma personalidade jurídica própria, ou seja, não cria uma nova empresa, conforme a Lei 6.404/76.

Afirmou ainda que existem inúmeros casos em que ocorrem consórcio de empresas, citando como exemplo, a realização de grandes obras, como a construção de uma hidroelétrica. O consórcio é feito por empresas privadas, por meio de um contrato, sendo realizado com um objeto pré-estabelecido, e 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 consórcio entre empresas para participação em licitação está prevista no art. 33 da Lei nº 8.666:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



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.

Quanto ao consórcio público afirmou que se trata de 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.

Análise

Inicialmente, informa-se que os responsáveis não se manifestaram a respeito deste item.

No caso em exame, trata-se de um Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira SUDENE, denominado CIMAMS, composto por 92 municípios mineiros, conforme Termo de Referência (peça 13 - arquivo “012 Processo-de-Prontuario-Eletronico Processo Licitatório 007 2021”) que teve como fundamento legal a Lei 11.107/05 que instituiu a figura dos Consórcios Públicos, possibilitando a constituição de pessoas jurídicas por entes federativos de quaisquer espécies – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – cujo objeto é a gestão associada de serviços públicos.

Embora a denunciante tenha afirmado que o consórcio foi realizado de maneira ilegal cabe apontar que não consta dos autos documentos capazes de comprovar se houve ilegalidade ou não na constituição do referido consórcio.

Neste sentido, solicita-se que seja encaminhado a este Tribunal de Contas o Protocolo de Intenções, documento inicial do consórcio público, cujo conteúdo deve observar o art. 4º da Lei 11.107/2005 e legislação pertinente.

4. O sistema de registro de preços

Na peça 02 - arquivo “Denúncia - Tribunal de Contas”, a denunciante apontou que o Sistema de Registro de Preços está previsto na Lei nº 8.666/93, no art. artigo 15, inciso II bem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



como na Lei nº 10.520/02, no art. 11 onde 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.”

Observou 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.

A fim de fundamentar a sua alegação, citou decisão deste Tribunal de Contas:

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.)

Bem como citou 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)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Dessa forma, concluiu que o Sistema de Registro de Preços utilizado no edital não poderia ser adotado, sendo irregular o certame.

Os responsáveis, por meio de procurador, apresentaram os seguintes esclarecimentos/justificativas, conforme consta nas peças 12 e 13 - arquivo “001 Defesa nos autos do processo 1102135”:

(...)

É importante salientar que o sistema de registro de preços possui previsão legal no regulamento Federal e deverá ser adotado pelas características do bem ou serviço.

Nesse sentido, temos os Acórdão 3092/2014 e 1737/2012 (ambos do plenário do TCU), processo RP02731120163-Plenário de 26 de julho de 2017 – Relator Vial do Rêgo, manifestaram favorável que é lícita a utilização do sistema de registro de preço para contratação de serviços contínuos.

Destaca-se que o CIMAMS é um consórcio multifinalitário, composto por 80 (oitenta) Municípios e que tem como objetivo principal buscar soluções para atender de forma eficiente e com economicidade as demandas administrativas dos consorciados.

Nesse contexto, 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, tanto é verdade que em razão do preço final e condições obtidos é recorrente a solicitação de autorização para adesão a ata por órgãos não participantes. Não se pode descuidar, ainda, que o procedimento adotado não compromete os Municípios participantes, que obtendo melhores condições para contratação não estão obrigados a aderirem a ata do consórcio.

Dessa forma, as alegações do Denunciante não merecem prosperar.

(...)

Análise

Como se sabe o Sistema de Registro de Preços (SRP) é o conjunto de procedimentos adotados pela Administração para registro formal de preços relativos à execução de serviços e fornecimento de bens, para contratações futuras (art. 2, do Decreto nº 7.892/2013).

A utilização do Sistema de Registro de Preços é adequada em situações em que a demanda é incerta, seja em relação a sua ocorrência, seja no que concerne à quantidade de bens a ser demandada (Inciso II, do art. 15, da Lei 8666/93), conforme também apontou a denunciante.

O sistema de registro de preços somente deve ser adotado para contratação de serviços contínuos nas hipóteses autorizadas do Decreto nº 7.892/2013 no artigo 3º, já citado pela denunciante, e com expressa justificativa da circunstância ensejadora do registro, conforme Acórdão, constante nos autos (peça 25):

MEDIDA CAUTELAR. DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. LICENCIAMENTO DE USO DE SISTEMAS DE INFORMÁTICA INTEGRADOS PARA A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE SAÚDE. SERVIÇOS DE MIGRAÇÃO DE DADOS, TREINAMENTO, IMPLANTAÇÃO, SUPORTE, MANUTENÇÃO DURANTE O PERÍODO CONTRATUAL. PLATAFORMA DE ARQUITETURA NO MODELO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



SOFTWARE AS A SERVICE. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PERTINENTE PARA A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO PREÇOS. AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO ADEQUADO A PARTIR DAS NECESSIDADES EFETIVAS DE CADA UM DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS. FALTA DE ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHAS COM A COMPOSIÇÃO DE TODOS OS CUSTOS UNITÁRIOS DOS SERVIÇOS. DIVISÃO EM LOTES. PREÇO ESTIPULADO POR HABITANTE NÃO JUSTIFICADO. RISCO DE DIFUSÃO DA IRREGULARIDADE. RISCO DE EXECUÇÃO INEFICIENTE DO OBJETO. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA. PERICULUM IN MORA. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

1. A utilização do sistema de registro de preços para a contratação de serviços que envolvem diversas variáveis, como a implantação de software, treinamento, suporte e manutenção, requer a apresentação das justificativas pertinentes por parte da Administração e o adequado planejamento na fase interna do certame licitatório, sobretudo diante das necessidades efetivas de cada um dos municípios interessados.

2. A falta de planejamento adequado, com as especificações técnicas e detalhamentos acerca do objeto da licitação, e a ausência de critérios pertinentes para o registro dos preços podem acarretar a execução ineficiente do contrato e ocasionar prejuízos relevantes aos municípios consorciados que apresentam realidades distintas.

(...)

Importante ressaltar que o Tribunal de Contas da União já decidiu que é lícita a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos, desde que configurada uma das hipóteses delineadas no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, nas quais não se compreende a simples possibilidade de aumento futuro da demanda pelos serviços, conforme os seguintes acórdãos:

Acórdão 3092/2014 – Plenário.

É lícita a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos, desde que configurada uma das hipóteses delineadas no art. 3º do Decreto 7.892/2013, nas quais não se compreende a simples possibilidade de aumento futuro da demanda pelos serviços.

Acórdão 1604/2017 – Plenário

A utilização do sistema de registro de preços para contratação imediata de serviços continuados e específicos, com quantitativos certos e determinados, sem que haja parcelamento de entregas do objeto, viola o art. 3º do Decreto 7.892/2013.

No caso em exame, o objeto a ser contratado, pelo sistema de registro de preços por meio do pregão eletrônico, trata-se 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, refere-se a softwares 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.”*, conforme manifestação do relator nos autos em análise.

Importante citar manifestação do relator, constante nos autos (peça 25, a respeito da importância do planejamento na fase interna do certame:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



(...)

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.

(...)

(...)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.

Compulsando os autos, constata-se que não foram localizados estudos, justificativas ou esclarecimentos a respeito do planejamento na fase interna do certame licitatório, sobretudo diante das necessidades efetivas de cada um dos municípios consorciados, que possibilitasse a adoção do sistema de registro de preços.

Assim, diante da ausência de documentos que comprovem a realização de um adequado planejamento da contratação na fase interna da licitação bem como justificativas para o registro do valor mensal por habitantes, considera-se irregular a adoção do sistema de registro de preços.

III – IRREGULARIDADES APONTADAS PELO RELATOR

Na peça 25, o relator apontou como irregular, abaixo relacionada, no Processo Licitatório nº 07/2021 - Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 03/2021:

1. Ausência do orçamento detalhado em planilhas com a composição de todos os custos unitários do serviço

O relator afirmou que não houve 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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



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.

Ressaltou que não houve competitividade no certame, tendo em vista que apenas a empresa Vivver Sistemas Ltda. participou da licitação.

Análise

A Lei n.º 10.520/2002 estabelece no seu art. 3º, inciso III, que o orçamento de referência deverá constar apenas dos autos do procedimento, isto é, ainda que não publicado como anexo, ele deverá ser juntado ao processo:

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

(...)

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

(...)

Dessa forma, cumpre citar decisão deste Tribunal de Contas, no Recurso Ordinário nº 876.186, relatoria do Conselheiro José Alves Viana, 3ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada no dia 04/03/2015:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – PREFEITURA MUNICIPAL – PRELIMINAR – CONHECIMENTO – MÉRITO – EDITAL DE PREGÃO – AUSÊNCIA DE PLANILHA DE PREÇOS UNITÁRIOS E DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO –, NECESSIDADE DE AVALIAR SE A AUSÊNCIA É SUFICIENTE PARA ENSEJAR A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR – VALOR ORÇADO DIVERSO DE PREÇO MÁXIMO – NÃO CARACTERIZADA A RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE DO CERTAME – PROVIMENTO

1 - Nos procedimentos licitatórios da modalidade pregão, o orçamento estimado em planilha pode constar, apenas, da fase interna, não necessitando estar publicado como anexo do edital, nos termos do art.3º, III, da Lei 10520/02.

(...)

3 - Em que pese ser recomendável que a planilha estimada em preços unitários e o valor estimado da contratação constem da fase externa da licitação, necessário que se avalie se sua ausência é suficiente para ensejar a responsabilização do gestor.

(...)

Bem como cabe citar o entendimento apresentado pelo relator no referido recurso:

(...)

(...) foi elaborada nesta Corte, cartilha sobre as principais irregularidades encontradas em edital de licitação (...), dentre as quais a ausência de planilha de preços unitários e do valor estimado da contratação foram temas levantados. Segundo a cartilha, é recomendado que a planilha e o valor estimado da contratação devam integrar o processo administrativo e o ato convocatório, “*in verbis*”:

Cabe à Administração Pública, antes da realização do certame, a elaboração de uma planilha de estimativa de preços unitários, com base na pesquisa de mercado (ou cotação de preços) junto aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



fornecedores que atuam no mercado, de forma a definir com precisão e clareza o objeto a ser licitado, assim como suas quantidades, sempre que possível, frente às suas necessidades, considerando o interesse público perseguido.

Tal planilha, que integra o processo administrativo e o ato convocatório, servirá como parâmetro para a elaboração das propostas pelos licitantes (os quais terão acesso através do edital da licitação) e para o julgamento das propostas pela Administração Pública, servindo de referência para a análise da exequibilidade das propostas, evitando propostas excessivas ou inexequíveis.

A partir da planilha de preços unitários tem-se o valor estimado da contratação que, além de permitir a verificação das dimensões do serviço almejado e sua adequação às necessidades da Administração Pública, permite averiguar a viabilidade orçamentária e a modalidade da licitação. Ausente, portanto, a planilha de preços unitários, a Administração Pública não tem conhecimento do quanto custa o que se está licitando, e, por consequência, passa a aceitar quaisquer tipos de valores, em detrimento ao interesse público. **(Grifo nosso)**

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais já se manifestou sobre o assunto em decisão de mérito:

EMENTA: DENÚNCIA – PREFEITURA MUNICIPAL – PREGÃO PRESENCIAL – EXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES – PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA – RECOMENDAÇÕES AO RESPONSÁVEL – IMPOSTA A INTIMAÇÃO DA DENUNCIANTE – ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

Julga-se parcialmente procedente a Denúncia em face de Pregão Presencial, considerando irregulares a ausência no edital do orçamento estimado em planilhas e quantitativos e preços unitários; a exigência de certidão conjunta negativa de débitos relativos a tributos federais e à dívida ativa da União; e a falta do termo de referência no instrumento convocatório.

Deixa-se de aplicar multa ao Prefeito Municipal, dada a ausência de indícios de má-fé e da ocorrência de prejuízo ao certame, recomendando-lhe que não repita as falhas consistentes acima descritas em procedimentos licitatórios futuros.

Determina-se a intimação da Denunciante e, depois de promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

(Denúncia n.º 811.882 – Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão, sessão de julgamento em 06/12/2011).

Não é aceitável tal argumento, uma vez **que o valor estimado da contratação fornece parâmetros para os licitantes formularem suas propostas, evitando propostas excessivas ou inexequíveis, possibilita que a Administração avalie a compatibilidade entre as propostas ofertadas pelos licitantes e os preços praticados no mercado e verifique a razoabilidade do valor a ser desembolsado. O valor estimado da contratação também serve de parâmetro para a definição da documentação relativa à qualificação financeira, nos termos do art. 31, III, da Lei 8.666/93 e do seu §3º.**

O valor estimado da contratação deve constar do edital como uma condição indispensável para o julgamento das propostas, fazendo-se imprescindível. Destaca-se que a divulgação do preço estimado nas licitações pela modalidade pregão se deve em atendimento ao previsto no art. 4º, III da Lei nº 10.520/02, segundo o qual, do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º: “a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Embora a Administração tenha realizado cotação de preços, não constou do edital a estimativa do valor da contratação, imprescindível para que os interessados apresentem propostas mais adequadas ao interesse público, configurando, portanto, a irregularidade.

[...]

Entretanto, **não basta a Administração realizar as cotações de preços no mercado, a regularidade do instrumento convocatório depende da presença do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, seja como parte integrante do termo de referência, seja como anexo integrante do edital.** (grifo nosso)

[...] (Denúncia nº 838.976 - Relatora: Conselheira Adriene Andrade, sessão de julgamento em 06/03/2012)

Nesses termos, em que pese, de fato, ser recomendável que a planilha estimada em preços unitários e o valor estimado da contratação constem da fase externa da licitação, necessário que se avalie se sua ausência é suficiente para ensejar a responsabilização do gestor.

Compulsando os autos, verifica-se, no caso em exame, que embora os referidos documentos não tenham sido anexados ao instrumento convocatório, foi realizada pesquisa de mercado, contendo valores mínimo, médio e máximo. E ainda, da leitura dos autos principais (denúncia 838.976), constatamos que oito empresas compareceram à sessão de Pregão, e que o objeto foi adjudicado a cinco delas, sendo essas situadas nos estados de Minas Gerais e São Paulo, o que demonstra não restar caracterizada restrição à competitividade do certame.

Ademais, a evolução da jurisprudência desta Corte é no sentido de não se aplicar multa ao gestor pela ausência de planilha na fase externa, como se infere da recente decisão no Recurso Ordinário 887.858, julgado em 27/08/2014, segundo a qual, nos procedimentos licitatórios da modalidade pregão, o orçamento estimado em planilha pode constar, apenas, da fase interna, não necessitando estar publicado como anexo do edital, *in verbis*:

Conforme já me manifestei em outras deliberações, entendo que, nos procedimentos licitatórios da modalidade pregão, o orçamento estimado em planilha pode constar, apenas, da fase interna, não necessitando estar publicado como anexo do edital, nos termos do art.3º, III, da Lei 10520/02, que assim dispõe:

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

III - **dos autos do procedimento constarão** a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, **bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados** (destaquei)

Em acréscimo, vale dizer que este também é o entendimento assente no TCU, que hodiernamente, vem apontando pela não obrigatoriedade de anexação ao edital de pregão do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, e pela arbitrariedade da divulgação do valor orçado no pregão. Senão vejamos:

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA PRÉVIA DO REPRESENTADO. APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS. LICITAÇÃO SUSPensa POR INICIATIVA DO PRÓPRIO ÓRGÃO. NEGATIVA DO PROVIMENTO CAUTELAR. EXAME DO MÉRITO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

[...]

2. O art. 30 da Lei n.º 8.666/93 enumera os documentos que podem ser exigidos para fim de comprovação da qualificação técnica das licitantes, entre os quais não se incluem certificados de qualidade.

3. "Orçamento" ou "valor orçado" ou "valor de referência" ou simplesmente "valor estimado" não se confunde com "preço máximo". O



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



"valor orçado", a depender de previsão editalícia, pode eventualmente ser definido como o "preço máximo" a ser praticado em determinada licitação, mas não necessariamente.

4. Nas modalidades licitatórias tradicionais, de acordo com o art. 40, § 2º, II, da Lei n.º 8.666/93, o orçamento estimado deve figurar como anexo do edital, contemplando o preço de referência e, se for o caso, o preço máximo que a Administração se dispõe a pagar. **No caso do pregão, a jurisprudência do TCU é no sentido de que a divulgação do valor orçado e, se for o caso, do preço máximo, caso este tenha sido fixado, é meramente facultativa. (TCU – Acórdão 392/2011. Relator: Min. José Jorge, publicado em 23/02/2011.) (Grifo nosso)**

[...]

A Lei n.º 10.520/2002, que instituiu a modalidade de licitação denominada pregão no âmbito da Administração Pública, dispõe em seu art. 3º sobre as exigências na fase preparatória do pregão, dentre elas a elaboração, pela entidade promotora da licitação, do orçamento dos bens e serviços a serem licitados. O Decreto n.º 3.555/2000, que regulamenta a modalidade na esfera federal, ao dispor sobre a fase preparatória do pregão, exige em seu art. 8º a elaboração de um documento chamado termo de referência, que indica "os elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato". Tanto a lei quanto o decreto citados não exigem que o edital de licitação na modalidade pregão apresente, obrigatoriamente, o orçamento estimado em planilhas e preços unitários.

4. Nesse sentido, a recente jurisprudência desta Casa aponta que **a não inserção, em editais da espécie, do orçamento detalhado e suas planilhas de custo, não viola os dispositivos legais e regulamentares sobre a matéria (Lei n.º 10.520/2002 e Decreto n.º 3.555/2000), não sendo o caso de se buscar, subsidiariamente, a aplicação da Lei n.º 8.666/93 (Acórdãos n.º 1925/2006 e 117/2007-Plenário). (TCU – Acórdão 517/2009. Relator: Min. Raimundo Carreiro, publicado em 26/03/2009) (Grifo nosso)**

Em síntese, tendo em vista que a Lei que rege o pregão é omissa em relação às exigências sobreditas, assim como a existência de divergência jurisprudencial acerca da obrigatoriedade do orçamento estimado em planilha e do valor estimado da contratação constituir anexo do edital nas licitações na modalidade "pregão" – valendo mencionar que, no âmbito do Tribunal de Contas da União restou pacificado o entendimento de que, "nos termos do art. 3º da Lei n.º 10.520/02, a Administração não está obrigada a anexar ao edital o orçamento de referência que elaborou na fase interna da licitação (...) [devendo] constar, obrigatoriamente, apenas dos autos do processo administrativo referente à licitação" (acórdão 2080/2012), entendo que assiste razão ao recorrente no caso em exame.

(...)

Inicialmente, cabe informar que o objeto a ser contratado teve o seu detalhamento assim especificado, conforme item 4 do Anexo II – Termo de Referência do Edital (peça 13 - arquivo "012 Processo-de-Prontuario-Eletronico Processo Licitatório 007 2021"): licenciamento, migração de dados, treinamento, implantação, suporte e manutenção.

Entretanto, não consta dos autos orçamento detalhado em planilhas com a composição de todos os custos unitários dos serviços conforme o disposto no item 4 - Anexo II do Edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Quanto a pesquisa de mercado (peça 13 - arquivo “012 Processo-de-Prontuario-Eletronico Processo Licitatório 007 2021”) registra-se que foram solicitados orçamentos a três empresas, a saber, Vivver Sistemas Ltda., MCJ Assessoria Hospitalar & Informática Ltda. e Novetech Soluções Tecnológicas Ltda., cujos lotes foram tiveram como base a seguinte população:

LOTE 1: MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ATÉ 30.000 HABITANTES;

LOTE 2: MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ENTRE 30.001 E 60.000 HABITANTES;

LOTE 3: MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ACIMA DE 60.001 HABITANTES.

Enquanto que o quadro que apresenta a DESCRIÇÃO DO ITEM, onde entende-se que houve a consolidação dos valores orçados, os lotes tiveram como base população diferente dos apresentados nos orçamentos solicitados das empresas:

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.

Importante registrar que não ficou claro qual o objetivo de dividir a população por lote considerando o número de habitantes, e, que, após diversas pesquisas, não se localizou licitação, com o mesmo objeto, que tenha como critério a população/habitantes dividida em lotes.

Importante observar que não se pode afirmar que o valor estimado da contratação consistiu em uma média aritmética simples dos valores orçados pelas três empresas para cada um dos lotes tendo em vista a divergência apontada entre os valores apresentados pelas empresas e os valores apresentados no quadro que apresenta a DESCRIÇÃO DO ITEM.

Além disso, cabe registrar que, de acordo com a Ata de Propostas (peça 13 - arquivo “012 Processo-de-Prontuario-Eletronico Processo Licitatório 007 2021”), a empresa Vivver Sistemas Ltda. foi a única licitante, demonstrando, assim, restrição à competitividade do certame, portanto, considera-se irregular a ausência do orçamento detalhado em planilhas com a composição de todos os custos unitários do serviço nos autos do processo licitatório.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, entende-se que o Sr. Valmir Morais de Sá, presidente do CIMAMS, o Sr. Alisson Rafael Alves dos Santos, pregoeiro e subscritor do edital, e o Sr. Luiz Wanderley dos Santos Lobo, secretário executivo e subscritor da ata de registro de preços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



podem ser citados a respeito das irregularidades, abaixo relacionadas, no Processo Licitatório nº 007/2021 - Modalidade Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 003/2021:

1. Ausência de justificativas sobre a vantagem da utilização da ata de registro de preços por municípios não consorciados que não tenha participado do certame, ou, carona;
2. Ausência de informações/documentação a respeito da adesão ou não à Ata de Registro de Preços nº 005/2021, firmada em 12/04/2021, com a empresa Vivver Sistemas Ltda., dos municípios não consorciados, a saber, Paracatu, João Pinheiro, Janaúba e Lagoa da Prata;
3. Permissão a adesão à ata de registro de preços para contratação de serviços de tecnologia da informação, a saber, licenciamento de uso de sistemas de informática integrados para a gestão pública municipal de saúde, com serviços de migração de dados, treinamento, implantação, suporte e manutenção considera-se irregular à adesão à ata de registros de preços uma vez que não se trata do fornecimento de bens de tecnologia da informação e comunicação;
4. Ausência de padrão de preços ao estabelecer o valor mensal por habitantes bem como o valor anual por habitantes, constante no item 10. (Anexo II – Termo de Referência);
5. Ausência de justificativas para a divisão da população, de acordo com o número de habitantes, em três lotes para a formação dos custos do serviço a ser contratado;
6. Divergência quanto à população dos municípios entre os itens 3.0 e o item 10.1 do Anexo II – Termo de Referência que resultou na divisão em três lotes;
7. O Edital não foi devidamente publicado;
8. Adoção do sistema de registro de preços diante da ausência de documentos que comprovem a realização de um adequado planejamento da contratação na fase interna da licitação bem como justificativas para o registro do valor mensal por habitantes e
9. Ausência do orçamento detalhado em planilhas com a composição de todos os custos unitários do serviço.

Por fim, solicita-se que seja encaminhado a este Tribunal de Contas cópia dos seguintes documentos:

1. Decreto nº 30 de 01 de março de 2013 e
2. O Protocolo de Intenções subscrito pelos consorciados, bem como a legislação que o ratificou.

1ª CFM, 20 de outubro de 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Nilma Pereira Montalvão
Analista de Controle Externo
TC nº 1634-6