



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:** Consorcio 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).

Em atendimento ao despacho (peça 35), os autos foram enviados à Unidade Técnica que, no relatório datado de 20/10/2021 (peças 41/42), solicitou a citação do Sr. Valmir Moraes 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 a respeito das irregularidades apontadas 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



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



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.

(...)

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais que, manifestação preliminar datada de 07/02/2022, (peça 43), requereu a citação dos responsáveis acima citados para, caso queiram, apresentarem defesa.

Em 22/02/2022, os autos retornaram ao relator que, além de apontar que não constava nos autos, como apenso, o Agravo nº 1102380, fez as seguintes determinações (peça 44):

(...)

Inicialmente, observo que o Agravo n. 1102380 não consta no SGAP como apenso do presente processo. Dessa feita, **determino** que esta Secretaria providencie a regularização dos dados do processo, a fim de que o aludido recurso seja apresentado na aba “Apensos/Referentes”.

Ato contínuo, considerando a criação do grupo especializado em tecnologia da informação, consoante a Portaria n. 30/Pres./2019, **determino** o encaminhamento dos autos à Superintendência de Controle Externo para que, no prazo de 15 (quinze) dias, nos moldes do art. 151, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, proceda à análise da possível ocorrência de dano ao erário, visando sua apuração e identificação dos eventuais responsáveis.

A propósito, ressalto que a decisão que revogou a medida cautelar referendada pela Segunda Câmara, na sessão do dia 17/6/2021, não obsta a análise sobre eventual ocorrência de prejuízo ao erário, diante da gravidade das supostas irregularidades apuradas nos autos, principalmente no que tange à incompatibilidade do critério para os preços registrados e à ausência de estudos mínimos elaborados pelo Cimams acerca das reais necessidades dos municípios consorciados.

Dessa forma, entendo que se revela prudente, antes da citação dos gestores responsáveis, a análise da compatibilidade dos valores registrados com aqueles praticados no mercado, diante dos apontamentos de irregularidades, a partir do levantamento, nos sistemas do Tribunal e em outras fontes, dos dados necessários à quantificação de eventual dano ao erário no âmbito de possíveis contratações decorrentes da Ata de Registro de Preços n. 5/2021, sendo de se considerar o risco de difusão das irregularidades praticadas, com a adesão à ata de registro de preços por outros órgãos não participantes.



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



Caso se entenda pela necessidade de realização de diligência para envio de documentação pelos responsáveis, determino que se indique, pormenorizadamente, os documentos pertinentes.

Após, retornem os autos conclusos.

(...)

Em 08/03/2022, os autos foram enviados (peça 45) à Superintendência do Controle Externo que *“considerando que os apontamentos ultrapassam os conhecimentos técnicos de tecnologia da informação e a competência da coordenadoria em comento para análise do processo, nos termos da Resolução nº 09/2021 ”* enviou os presentes autos à Diretoria de Fiscalização de Controle Externo dos Municípios – DCEM a fim de que seja providenciada análise pela Unidade Técnica (peça 46).

Ato contínuo, a referida Diretoria enviou os autos à Unidade Técnica (peça 47).

Compulsando os autos, verifica-se que foi apensado o Agravo nº 1102380, interposto pelo CIMAMS, em face da decisão monocrática do relator, referendada pela 2ª Câmara, na sessão do dia 17/06/2021, que determinou a suspensão do procedimento administrativo relativo à Ata de Registro de Preços nº 5/2021, firmada com a empresa Vivver Sistemas Ltda.

Importante informar que, na Sessão da Segunda Câmara do dia 04/8/2021, (peça 48), após votada a preliminar de admissibilidade do recurso de Agravo, o relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro propôs *“que seja negado provimento ao recurso, mantendo-se, na íntegra, a decisão recorrida, diante das inconsistências identificadas no Pregão Eletrônico n. 3/2021, atreladas à formatação indevida da licitação; à insuficiência de planejamento na fase interna da licitação; à ausência de competitividade no certame; à incompatibilidade do critério para os preços registrados; e ao risco de difusão das irregularidades praticadas, com a adesão da ata de registro de preços por outros órgãos não participantes.”*

Ato contínuo, o Conselheiro Sebastião Helvécio, pediu *“vista dos autos para melhor análise da matéria, em razão de ser Relator das Denúncias n. os 1076975 e 1095333 propostas em face do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene - CIMAMS, ora agravante, (...) que se encontram em fase decisória.”*

No retorno de vista, em sessão do dia 17/11/2021, o Conselheiro Sebastião Helvécio alterou o posicionamento, e apresentou os seguintes argumentos, conforme peça 48:

(...)

Com a devida vênia, ainda, que, na assentada Sessão da Segunda Câmara do dia 17/6/2021, tenha acompanhado o voto do Relator, em exame dos argumentos lançados na peça recursal, bem como dos documentos acostados aos autos, verifico não estarem



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



presentes os requisitos ensejadores da medida cautelar referendada, pelo qual altero meu posicionamento, nos termos que trago a seguir.

Inicialmente, conforme argumentação trazida pelo Relator, a inexistência de estudos que embasassem a divisão dos municípios em lotes e apontassem os custos unitários dos serviços licitados com vistas à composição dos preços registrados, poderiam vir a acarretar dano diante da celebração de novos contratos pelos municípios mineiros.

Em exame do edital verifico que a composição do preço levou em consideração o quantitativo populacional, de modo que os preços da contratação se mostram diferentes a depender do lote que o município foi inserido conforme:

- Lote 1: Municípios com população até 20.000 habitantes – pequeno;
- Lote 2: Municípios com população entre 20.000 a 60.000 habitantes – médio;
- Lote 3: Município com população acima de 60.000 habitantes – grande.

(...)

A título de exemplo, o agravante pontuou que um município de 8.000 (oito mil) habitantes, pagará por mês a quantia de R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais) para ter acesso a todos os serviços contratados, valor que corresponderá a R\$ 38.400,00 (trinta e oito mil e quatrocentos reais) por ano, que segundo alega, está muito aquém do praticado pelo mercado para o objeto contratado.

Nesse ponto, têm-se que os custos dos serviços foram diluídos entre os municípios consorciados com o propósito de possibilitar a contratação por preços mais vantajosos para os entes que desejem pegar carona, dentro das possibilidades e atendidos os requisitos legais.

Não obstante os preços registrados na ARP n. 5/2021 sejam diferentes, a depender do número de habitantes por municípios – o que, a princípio, pode não demonstrar sua vantajosidade – há que se considerar que os entes interessados em aderir a ela não encontram-se desobrigados da realização de prévio planejamento e justificativa da contratação.

Nesse sentido, destaco o Acórdão n. 1233/2012, do Plenário do Tribunal de Contas da União:

(...)

Ainda, Acórdão n. 1202/2014, Plenário do Tribunal de Contas da União:

(...)

Nos termos da jurisprudência do TCU, entendo, no caso em tela, caber aos entes municipais, na esfera de sua autonomia administrativa, a verificação quanto à vantajosidade em se realizar uma licitação para contratação de software de gestão na área de saúde ou aderir à ata de registro de preços formalizada pelo Consórcio CIMAMS.

Desse modo, entes municipais interessados em aderir à ARP n. 5/2021, deverão previamente verificar se os preços nela registrados retratam a opção mais vantajosa ante suas reais necessidades e peculiaridades, afastando, assim, o risco de celebração de uma contratação não vantajosa para o carona.

Neste contexto, acolho as razões apresentadas pelo agravante no sentido da ausência da descrição individual e específica da demanda de cada um dos 92 (noventa e dois) municípios consorciados.

Ademais, em análise dos orçamentos constantes do Processo Licitatório n. 7/2021-Pregão Eletrônico n. 3/2021, verifica-se que os preços registrados na ARP n. 5/2021, estão abaixo dos preços praticados por outras empresas do mesmo ramo, conforme consta no documento n. 012 da peça n. 13 do SGAP.

Portanto, entendo pela ausência do periculum in mora ensejador da manutenção da decisão agravada, haja vista que, diante de um planejamento adequado, o gestor municipal terá condições de avaliar se é conveniente e/ou vantajosa a adesão à ARP n. 5/2021.

Nos termos do voto Relator a existência da “fumaça do bom direito” evidencia-se pelos fatos denunciados de possíveis irregularidades na fase interna do processamento do Registro de Preços - Processo Licitatório n. 7/2021, Pregão Eletrônico n. 3/2021, no



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



tocante à ausência de orçamento detalhado em planilhas com a composição de todos os custos unitários dos serviços e ausência de justificativa para divisão dos municípios em lotes preço estipulado por habitante não justificado.

No caso em exame, ainda que o objeto licitado apresente variáveis consideráveis para cada município, tais como: número estimado de usuários efetivos do SUS, o número de servidores que serão potenciais usuários do sistema, existência de sistema de gestão já utilizado pelo município, as quais podem incidir na composição dos preços, tenho que a diluição destes custos entre os municípios consorciados, via de regra, tende a se mostrar mais vantajosa, uma vez que a economia em escala possibilitou a empresa participante do certame apresentar preços melhores em relação aos praticados no mercado.

Assim, constato que os custos foram diluídos entre os municípios consorciados com o objetivo de possibilitar a contratação do serviço por preço menor.

Nesse cenário, cito trecho do parecer emitido pelo Ministério Público junto ao Tribunal quando da análise da Denúncia n. 1.076975, *verbis*:

(...)

Ainda no tocante aos preços registrados, destaca-se que, em consulta realizada ao portal de preços do governo federal(...), encontrou-se o valor de R\$ 0,62 (sessenta e dois centavos) como menor preço unitário, dentre as diversas contratações de software como SERVIÇO SAAS.

Conquanto se tratem de serviços distintos à saúde, é possível depreender, em uma **análise superficial**, que os preços registrados na ata estão abaixo do mercado.

Quanto à ausência de 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, observei que o edital, em seu item 10 – Dos custos e Formação de Preços- determinou ao licitante, no ato da apresentação da proposta, os custos eventualmente incidentes sobre os serviços prestados, senão vejamos:

“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.”

Desse modo, ante a previsão no edital de demonstração dos custos incidentes no ato de apresentação das propostas, entendo que houve condições para se analisar à vantajosidade da proposta apresentada pela empresa vencedora considerando as particularidades de cada lote, o que a meu ver, não indica um possível dano ao erário, restando justificado os preços registrados em ata.

Lado outro, em que pese à argumentação apresentada pelo Relator, Conselheiro Adonias Monteiro, de não se tratar de um software de prateleira e, por razão, demandar uma solução com base nas efetivas necessidades de cada município, considero que a divisão em lotes com base na população dos entes municipais corrobora para a eficácia da prestação dos serviços, uma vez que municípios que estão na média de número de habitantes podem a vir apresentar peculiaridades/necessidades semelhantes, assim como possibilitou a contratação dos serviços por um preço melhor, que é exatamente o intuito do consórcio realizar a licitação em conjunto.

Assim, como destacado pelo Agravante, ainda que não se trate de um software de prateleira, também não se trata de um software customizado, haja vista que os procedimentos e protocolos do SUS são normatizados.

Noutro giro, *in casu*, vislumbro o dano reverso decorrente da manutenção da medida cautelar, tendo em vista os gastos despendidos pelo Consórcio CIMAMS, quando da realização do procedimento do Registro de Preços, tais como, **tempo de planejamento e execução, trabalho da equipe responsável, assim como dispêndios financeiros**. Ademais, entendo que são serviços que não podem ser interrompidos, sob pena de comprometimento da continuidade das atividades urgentes no âmbito da saúde pública. Ressalto, o período de instabilidade que o país vem enfrentando em decorrência do estado de calamidade pública decretado em razão da pandemia do Covid-19 (Decreto Legislativo n. 6 de 20 de março de 2020), bem como a atual crise política e econômica, a qual tem gerado instabilidade no mercado financeiro e aumento exponencial dos



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



preços e, ainda, em consonância ao princípio da continuidade dos serviços públicos, assim, a revogação da liminar evitará o desperdício de dinheiro público decorrente dos recursos financeiros já gastos pelo Consórcio CIMAMS, em observância ao princípio da economicidade (art. 37 da CF/88).

Por fim, no que tange a alegação de comprometimento da competitividade pelo fato de ter participado do certame apenas uma empresa do ramo de tecnologia da informação, destaco que ao analisar o processo administrativo relativo ao Pregão Eletrônico n. 3/20216, constatei o cumprimento do princípio da publicidade e ampla divulgação do certame, haja vista a publicação de aviso de licitação no Diário Oficial dos Municípios Mineiros em 05/03/2021, Edição 2960, no Diário Oficial da União também no dia 05/03/2021, Seção 3.

Por todo o exposto entendo, em juízo perfunctório, pela ausência dos requisitos a ensejar a manutenção da medida cautelar, razão pela qual proponho a revogação da medida cautelar referendada pela Segunda Câmara na Sessão Ordinária do dia 17/06/2021.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, abro divergência do voto do Relator, Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, para revogar a medida cautelar referendada pela Segunda Câmara na Sessão do dia 17/06/2021, uma vez que não estão preenchidos os requisitos de cautelar: perigo da demora, ante o dever legal dos entes municipais em proceder com o planejamento prévio das contratações de modo a demonstrar a vantajosidade da adesão à Ata de Registro de Preços.

(...)

Em sessão do Tribunal Pleno, dia 17/11/2021, os conselheiros deliberam, acompanhando o voto vista (peça 48):

(...)

AGRAVO. DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. VOTO-VISTA. AUSÊNCIA DO PERICULUM IN MORA. DEVER DE PRÉVIO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DEMONSTRAÇÃO DA VANTAJOSIDADE PELOS ENTES INTERESSADOS EM ADERIR À ATA. AUSÊNCIA DE RISCO DE DANO AO ERÁRIO. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR.

Os entes públicos interessados em aderir à Ata de Registro de Preços (carona) devem realizar planejamento prévio da contratação de modo que comprove a adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão ou da entidade aderente, bem como a vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado onde serão adquiridos os bens ou serviços em observância ao previsto no art. 6 da Lei de Licitações e art. 3º, inciso II, da Lei n. 10.520/2002.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em:

**I)** conhecer, preliminarmente, do recurso interposto, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator;

**II)** revogar, no mérito, a medida cautelar referendada pela Segunda Câmara na Sessão do dia 17/06/2021, uma vez que não estão preenchidos os requisitos de cautelar: perigo da demora, ante o dever legal dos entes municipais em proceder com o planejamento prévio das contratações de modo a demonstrar a vantajosidade da adesão à Ata de Registro de Preços, nos termos do voto divergente proferido pelo Conselheiro Sebastião Helvecio;

**III)** determinar a intimação dos responsáveis, via eletrônica e D.O.C. bem como do Ministério Público junto ao Tribunal, nos termos da Resolução n. 12/2008 – Regimento Interno;



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



IV) determinar, cumpridas as exigências cabíveis à espécie e transitada em julgado a decisão, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.  
(...)

Ante o exposto, embora a decisão tenha se dado em sede de Agravo, percebe-se que o mérito da matéria foi indiretamente analisado.

Desse modo, em sede da presente análise complementar, realizada posteriormente à decisão retro, cumpre a esta Unidade Técnica retificar a análise inicial elaborada à peça 41, para concluir pela ausência de irregularidades nos preços registrados na Ata de Registro de Preços nº 005/2021.

Nesse contexto, conforme destacado em fundamentação do então Conselheiro Sebastião Helvecio no Agravo n. 1102380, ressalta-se que o preço levou em consideração o quantitativo populacional de cada município, sendo os lotes divididos da seguinte maneira:

- Lote 1: Municípios com população até 20.000 habitantes – pequeno;
- Lote 2: Municípios com população entre 20.000 a 60.000 habitantes – médio;
- Lote 3: Município com população acima de 60.000 habitantes – grande.

Os responsáveis ainda argumentaram:

(...) nesse contexto, visando criar uma forma de contraprestação aos serviços contratados justa e igualitária, se estabeleceu o pagamento per capita com base na população de cada município consorciado. No termo de referência do Edital foi delimitada a população de forma individualizada de cada ente consorciado, com base no último censo demográfico e descritos, de forma detalhada, todos os serviços incluídos na parcela remuneratória devida ao contratado, não havendo qualquer dúvida em relação à composição de custos para se realizar a proposta, tanto é verdade que o Edital, devidamente publicado, não foi alvo de impugnações nesse sentido.

Quanto ao preço registrado, o então Conselheiro Sebastião Helvecio discorreu:

Não obstante os preços registrados na ARP n. 5/2021 sejam diferentes, a depender do número de habitantes por municípios – o que, a princípio, pode não demonstrar sua vantajosidade – há que se considerar que os entes interessados em aderir a ela não encontram-se desobrigados da realização de prévio planejamento e justificativa da contratação.

[...]

Nos termos da jurisprudência do TCU, entendo, no caso em tela, caber aos entes municipais, na esfera de sua autonomia administrativa, a verificação quanto à vantajosidade em se realizar uma licitação para contratação de software de gestão na área de saúde ou aderir à ata de registro de preços formalizada pelo Consórcio CIMAMS.

[...]



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



no tocante aos preços registrados, destaca-se que, em consulta realizada ao portal de preços do governo federal(...), encontrou-se o valor de R\$ 0,62 (sessenta e dois centavos) como menor preço unitário, dentre as diversas contratações de software como SERVIÇO SAAS. Conquanto se tratem de serviços distintos à saúde, é possível depreender, em uma análise superficial, que **os preços registrados na ata estão abaixo do mercado.** [...] Ante a previsão no edital de demonstração dos custos incidentes no ato de apresentação das propostas, entendo que houve condições para se analisar à vantajosidade da proposta apresentada pela empresa vencedora considerando as particularidades de cada lote, o que a meu ver, não indica um possível dano ao erário, restando justificado os preços registrados em ata.

Nesse sentido, entende-se que não seja necessária análise sobre eventual ocorrência de prejuízo ao erário, **diante da regularidade dos preços registrados.**

1ª CFM, 25 de agosto de 2022.

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