

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

Ao Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência Suricato – Central Suricato,

Trata-se de denúncia formulada pela empresa Sidim Sistemas Eireli, peça n. 2, em face do Pregão Eletrônico n. 3/2021, referente ao Processo Licitatório n. 7/2021, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene – Cimams, que objetivou o registro de preços para futura contratação de empresa especializada em tecnologia da informação para licenciamento de uso de sistemas de informática integrados para a gestão pública municipal de saúde, com os serviços de migração de dados, treinamento, implantação, suporte, manutenção durante o período contratual, em plataforma de arquitetura no modelo SAAS (*software as a service*) pelos municípios que compõem o consórcio.

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

Em juízo inicial, determinei a intimação dos Srs. Valmir Morais de Sá, presidente do Cimams, Alisson Rafael Alves dos Santos, pregoeiro e subscritor do edital, e Geraldo Tadeu da Conceição, secretário executivo e subscritor da ata de registro de preços, para que enviassem

cópia dos documentos atualizados relativos às fases interna e externa do certame; apresentassem as justificativas e documentos que entendessem cabíveis acerca das alegações da empresa denunciante; informassem se a execução do objeto já teria se iniciado no âmbito dos Municípios integrantes do consórcio; e encaminhassem, caso existentes, os procedimentos “carona” com outras Administrações, peça n. 6.

Intimados, os referidos gestores carregaram aos autos os documentos eletrônicos disponíveis no SGAP como peças n. 12 e 13. Na oportunidade, informaram que o instrumento convocatório permite que os municípios não participantes utilizem a ata de registro de preços como “carona”; bem como que o edital foi publicado no Diário Oficial da União e no Diário Oficial dos Municípios; e que, segundo entendimento do TCU, “é lícita a utilização do sistema de registro de preço para contratação de serviços contínuos”, razão pela qual se buscou a contratação compartilhada entre os consorciados, devido à demanda recorrente dos municípios, por ser mostrar mais econômica e eficiente.

Entretanto, observei que não informaram se a execução do objeto já teria se iniciado no âmbito dos Municípios integrantes do consórcio, como também não encaminharam documentos atinentes às possíveis adesões à ata de registro de preços firmada com a empresa Vivver Sistemas Ltda., derivada do certame sob análise.

Consoante despacho disponível à peça n. 15, valendo-me do poder geral de cautela, diante do risco da celebração de contratos pelos municípios consorciados e não consorciados decorrentes da adesão à ata de registro de preços e da possibilidade da ocorrência de prejuízo ao erário em razão da incompatibilidade do critério para os preços registrados, entendi presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* e proferi medida cautelar para paralisação do procedimento administrativo relativo à Ata de Registro de Preços n. 5/2021, firmada com a empresa Vivver Sistemas Ltda., abstendo-se de conceder autorização para novas adesões à ata, tendo a Segunda Câmara deste Tribunal referendado a decisão na sessão do dia 17/6/2021, peça n. 25.

Posteriormente, após a comprovação do cumprimento da medida ordenada, com a publicação da suspensão do certame, peça n. 28, o jurisdicionado, por intermédio de seus procuradores, apresentou “pedido de reconsideração de suspensão liminar” (*sic*), peça n. 30, o qual foi indeferido, à míngua de fundamentação apta à “reconsideração” da questão manejada, peça n. 35.

Em seguida, o Cimams interpôs agravo em face da deliberação da Segunda Câmara na sessão de 17/6/2021, peça n. 25, o qual foi autuado sob o n. 1102380. Naqueles autos, ressaltei que as

alegações do jurisdicionado, desacompanhadas de estudos mínimos ou dados concretos acerca de eventual prejuízo aos municípios consorciados, somadas à ausência de planilhas com a composição dos custos unitários dos serviços licitados, reforçariam o apontamento de que o procedimento licitatório careceu de detalhes e especificações técnicas necessárias à escorreita execução do serviço pretendido. Além disso, em análise comparativa, verifiquei, em certames com objetos idênticos, considerável elevação nos preços para determinados municípios consorciados, sem nenhuma justificativa plausível. Assim, diante da gravidade das irregularidades apuradas e do risco concreto da ocorrência de prejuízo ao erário, entendi que a paralisação do procedimento administrativo relativo à Ata de Registro de Preços n. 5/2021 deveria ser mantida.

Entretanto, após pedido de vista, o conselheiro Sebastião Helvecio apresentou voto divergente vislumbrando dano reverso decorrente da manutenção da medida cautelar, diante dos “[...] 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**” (destaque no original). Ademais, entendeu que os serviços pretendidos não poderiam ser interrompidos, sob pena de comprometimento da continuidade das atividades urgentes no âmbito da saúde pública. Registro que o voto divergente foi aprovado na sessão plenária do dia 17/11/2021, peça n. 48, e a medida cautelar referendada pela Segunda Câmara, na sessão do dia 17/6/2021, foi revogada.

Instada a se manifestar, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM elaborou estudo inicial, peça n. 41, e concluiu pela existência das seguintes irregularidades:

1. Ausência de justificativas sobre a vantagem da utilização da ata de registro de preços por municípios não consorciados que não tenham 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;
9. Ausência do orçamento detalhado em planilhas com a composição de todos os custos unitários do serviço.

Desse modo, opinou pela citação dos Srs. Valmir Morais de Sá, presidente do Cimams, 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 apresentarem defesa.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, peça n. 43, também opinou pela citação dos responsáveis para apresentarem defesa.

Ato contínuo, peça n. 44, considerando a criação do grupo especializado em tecnologia da informação, consoante a Portaria n. 30/Pres./2019, determinei 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, procedesse à análise da possível ocorrência de dano ao erário, visando sua apuração e identificação dos eventuais responsáveis.

Todavia, a Superintendência de Controle Externo encaminhou os autos à Diretoria de Fiscalização de Controle Externo dos Municípios – DCEM para que a análise técnica fosse feita pela 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM, sendo esta competente para tanto, uma vez que os apontamentos ultrapassavam os conhecimentos técnicos de tecnologia da informação. Registrou ainda que, caso fosse necessário o apoio do referido grupo de trabalho, a unidade técnica deveria “formular quesitos por escrito e encaminhá-los” àquela Superintendência, peça n. 46.

Encaminhados os autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM pela Diretoria de Fiscalização de Controle Externo dos Municípios – DCEM, peça n. 47, aquela elaborou novo relatório técnico, peça n. 50, e retificou seu entendimento anterior, diante da decisão proferida em sede do citado agravo, “para concluir pela ausência de irregularidades nos preços registrados na Ata de Registro de Preços n. 005/2021”. Ao final, entendeu não ser necessária a “análise sobre eventual ocorrência de prejuízo ao erário, **diante da regularidade dos preços registrados**” (destaque no original).

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.

Em consulta ao Mina de Dados¹, identifiquei que a empresa Vivver Sistemas Ltda. possui histórico de contratação com vários municípios no ano de 2022, inclusive com os municípios consorciados do Cimams, tendo firmado vários contratos, conforme achados que se seguem:

1 - A Vivver firmou contrato no ano de 2022 com os seguintes municípios consorciados: Prefeitura Municipal de Coração de Jesus no valor de R\$ 75.6000,00; Prefeitura Municipal de Montes Claros no valor de R\$ 946.171,50, sendo que este contrato não decorreu de "Licitações, dispensas e inexigibilidade" (aba de pesquisa), possivelmente decorrente da Ata de Registro de Preços em referência; Prefeitura Municipal de Ponto dos Volantes no valor de R\$ 34.000,00; sendo que neste ano o valor total dos contratos firmados com os referidos municípios e outros é da ordem de R\$ 5.333.270,16.

2 - Foram emitidas notas de empenho no ano de 2022 em favor da empresa Vivver pelos seguintes municípios consorciados: Prefeitura Municipal de Berizal, sendo o resto a pagar no valor de R\$ 25.840,00; Prefeitura Municipal de Bocaiúva no valor de R\$ 42.000,00; Prefeitura Municipal de Bonito de Minas no valor de R\$36.000,00; Prefeitura Municipal de Brasília de Minas no valor de R\$117.205,44; Prefeitura Municipal de Buritizeiro no valor de R\$ 50.378,40; Prefeitura Municipal de Cônego Marinho no valor de R\$ 32.786,40; Prefeitura Municipal de Coração de Jesus no valor de R\$ 99.600,00; Prefeitura Municipal de Diamantina no valor de R\$ 113.149,64.

3 - Pagamentos feitos no ano de 2022 à empresa Vivver pelos seguintes municípios consorciados: Prefeitura Municipal de Bocaiúva no valor de R\$ 36.000,00; Prefeitura Municipal de Bonito de Minas no valor de R\$ 22.500,00; Prefeitura Municipal de Brasília de

¹ Disponível em: < <https://bronze.tce.mg.gov.br/MINADEDADOS/#!/private/home/painelSuricato> >. Acesso em 16/9/2022.

Minas no valor de R\$ 63.930,24; Prefeitura Municipal de Buritizeiro no valor de R\$ 33.585,60; Prefeitura Municipal de Cônego Marinho no valor de R\$ 8.196,60; Prefeitura Municipal de Coração de Jesus no valor de R\$ 30.300,00; Prefeitura Municipal de Diamantina no valor de R\$ 106.303,60; Prefeitura Municipal de Francisco Sá no valor de R\$ 40.318,74; Prefeitura Municipal de Josenópolis no valor de R\$ 4.650,24; Prefeitura Municipal de Lassance no valor de R\$ 16.891,98; Prefeitura Municipal de Montes Claros no valor de R\$ 255.458,30 (anulado R\$ 108,30); Prefeitura Municipal de Nova Porteirinha no valor de R\$ 15.008,00; Prefeitura Municipal de Novo Cruzeiro no valor de R\$ 54.000,00; Prefeitura Municipal de Olhos-d'Água no valor de R\$ 14.443,20; Prefeitura Municipal de Patis no valor de R\$ 8.318,80; Prefeitura Municipal de Pintópolis no valor de R\$ 17.976,00; Prefeitura Municipal de Pirapora no valor de R\$ 90.000,00; Prefeitura Municipal de Ponto dos Volantes no valor de R\$ 12.000,00; Prefeitura Municipal de Rio Pardo de Minas no valor de R\$ 34.800,00; Prefeitura Municipal de São João da Ponte no valor de R\$ 39.086,59; Prefeitura Municipal de Várzea da Palma no valor de R\$ 70.511,40; sendo que neste ano o valor total dos pagamentos feitos pelos citados municípios e outros é da ordem de R\$ 5.073.258,62 (anulado R\$ 108,30).

4 - No ano de 2022 constam 5 (cinco) denúncias apresentadas pela empresa Vivver, sendo: 1127015, 1119792, 1119785, 1114515 e 1114483.

Nesse cenário, considerando a materialidade dos valores envolvidos na contratação e a ausência de planilhas com a composição dos custos unitários dos serviços licitados decorrentes do Pregão Eletrônico n. 3/2021, bem como que se trata de um consórcio com 98 municípios consorciados², remeto os autos para análise da compatibilidade dos valores contratados com aqueles praticados no mercado, bem como para pesquisa, nas bases de dados do Tribunal, sobre a empresa Vivver Sistemas Ltda., vencedora do certame, e a empresa Sidim Sistemas Eireli, ora denunciante, a fim de que seja verificado o preço praticado por elas em relação aos serviços prestados em outros municípios não integrantes do Cimams e se há indícios de irregularidades na constituição ou na atuação das referidas empresas em contratações envolvendo municípios mineiros, em especial aqueles do referido consórcio. Fixo o **prazo de 15 (quinze) dias** para a análise, podendo ser prorrogado, caso essa Unidade técnica entenda ser necessário para a conclusão de seu estudo técnico.

Após, os autos devem retornar ao meu gabinete.

² <<https://www.cimams.mg.gov.br/institucional/municipios-consorciados/>>. Acesso em 14/9/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro



Belo Horizonte, 16 de setembro de 2022.

Adonias Monteiro
Relator

(assinado digitalmente)