

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE MINAS GERAIS, ADONIAS MONTEIRO, DIGNÍSSIMO RELATOR.**

Processo: Denúncia 1102135

Ofícios n. 19880/2022, 19878/20222 e 19881/2022

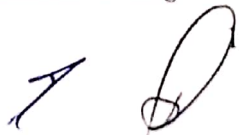
**O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DA ÁREA MINEIRA DA
SUDENE - CIMAMS**, neste ato representado pelo Sr. Presidente, **VALMIR MORAIS DE SÁ**, e os
senhores **LUIZ WANDERLEY DOS SANTOS LOBO**, Secretário Executivo do CIMAMS,
ALISSON RAFAEL ALVES DOS SANTOS, Pregoeiro do CIMAMS, e **VALMIR MORAIS DE
SÁ**, presidente do CIMAMS, por meio dos seus procuradores que abaixo subscrevem, vêm, com as
honras de estilo reservadas a Vossa Excelência, apresentar DEFESA aos termos da denúncia em
epígrafe, o que faz pelas razões de fato a seguir delineadas.

SÍNTESE DOS FATOS

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.

A denúncia foi encaminhada para análise da 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos
Municípios – 1ª CFM, que elaborou estudo inicial, peça n. 41, a qual 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.

No entanto, pelas razões que se passa a expor, não possui qualquer razão o denunciante, uma vez que o edital não está cívado de vícios que o maculam e, em relação aos apontamentos trazidos pela unidade técnica, serão eles esclarecidos individualmente, adiante.

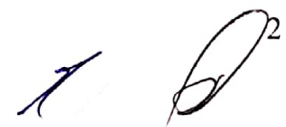
Cabe Ressaltar que após a Decisão do iminente relator que suspendeu de forma cautelar o processo em epígrafe, não foram autorizadas adesões ou caronas, mesmo após a revogação da decisão cautelar, tendo em vista a ausência de decisão de mérito da denúncia, em observação aos princípios que regem a administração pública

MÉRITO

De início, vale registrar que no despacho disponível à peça n. 52, os autos foram encaminhados ao Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência Suricato 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 fosse verificado o preço praticado por elas em relação aos serviços prestados em outros municípios não integrantes do Cimams e se haveria indícios de irregularidades na constituição ou na atuação das referidas empresas em contratações envolvendo municípios mineiros, em especial aqueles integrantes ao CIMAMS.

Em cumprimento ao citado despacho, o Suricato se manifestou, à peça n. 53, e, após detida e completa análise, concluiu que:

“os preços praticados nos contratos realizados entre os municípios não consorciados ao CIMAMS e as empresas em análise, para os exercícios de



2019 a 2022, não há indícios de sobrepreço no que diz respeito à forma de cobrança da Ata de Registro de Preço n. 5/2021”.

Logo, a conclusão da análise técnica constata a ausência de sobrepreço dos valores registrados na Ata de Registro de Preço n. 05/2021 e, por conseguinte, corrobora a lisura do pregão eletrônico n. 03/2021 realizado pelo CIMAMS, afastando as alegações trazidas pela denunciante, conforme esclarecimentos e justificativas expostas abaixo.

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;

Cumpra esclarecer que o Consórcio Intermunicipal Multifuncional da Área Mineira da Sudene - CIMAMS - foi constituído visando definir desenhos institucionais que promovam a cooperação inter-federativa por meio do consorciamento de municípios e a gestão associada de serviços públicos e, particularmente, sua prestação em condições que assegurem economia de escala e propiciem condições mais favoráveis para universalização da oferta com qualidade e custos módicos.

Nessa esteira, o protocolo de intenções do CIMAMS¹ previu em sua cláusula 8ª, inciso XIV, que:

CLÁUSULA 8ª. Respeitados os limites constitucionais e legais, caberá o CIMAMS/CONSÓRCIO exercer as seguintes competências e cumprir os seguintes objetivos:

(...)

XIV – a implantação de um sistema de compras e licitação unificado.

Desta forma, um dos objetivos do CIMAMS é a constituição de uma central de compras, através de consolidações de atas de registros de preços, para que os municípios consorciados possam, aderindo ao instrumento, realizar contratações próprias, beneficiando-se com preços reduzidos, em razão do ganho de escala originária das contratações conjuntas.

Assim, os municípios consorciados, por se tratarem de órgãos participantes, estão dispensados de demonstrarem a vantajosidade da adesão à ata de registro de preço.

Por outro lado, caso não vedado expressamente no edital, outros municípios, que não estejam consorciado ao CIMAMS, poderão aderir, eventualmente, à ata de registro de preço decorrente do processo licitatório realizado, desde que obedecidas as regras previstas no artigo 22, da Instrução Normativa n. 01, de 16 de agosto 2022, que regulamenta o sistema de registro de preços previsto no artigo 15 da lei nº 8.666/93, no âmbito do CIMAMS, cópia em anexo. Transcrição in verbis:

¹ <https://www.cimams.mg.gov.br/institucional/protocolo-de-intencoes/>



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 dos municípios consorciados que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

§ 4º O instrumento convocatório preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§ 5º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

§ 6º Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.

Denota-se, assim, que cabe ao órgão não participante, carona, por meio de processo administrativo próprio, a demonstração da vantajosidade de eventual adesão à ata de registro de preço estabelecida pelo CIMAMS, cabendo a este consórcio colher a concordância do fornecedor vencedor da ata, verificar a observância aos limites de quantitativos a serem contratados por meio da ARP, bem como os limites de ordem temporal.

De toda sorte, conforme se verifica do ofício em anexo, a rotina do CIMAMS, ao anuir às solicitações, a exemplo do deferimento abaixo, é sempre no sentido de consignar a seguinte observação:



4

Ressaltamos que as contratações decorrentes do referido Registro de Preço não poderão exceder aos quantitativos solicitados e, ainda a partir deste, fica sob responsabilidade do Município realizar todo procedimento necessário para a formalização da adesão (publicação da intenção de adesão, pesquisa mercadológica para averiguar se há vantagem em relação a Ata de registro de preço, fiscalização de execução do contrato dentre outros).
Verifica-se ainda que o CIMAMS poderá a qualquer tempo solicitar documentos hábil a comprovar a devida execução do contrato oriundo da Ata de Registro de Preço.

Acerca do instituto “carona”, destaca-se consolidação do entendimento deste egrégio Tribunal de Contas, firmado através da Consulta n. 885865, Sessão de 20/11/2013, no sentido de que é possível a adesão dos órgãos e entidades à Ata de Registro de Preços, sendo indispensável a comprovação da vantagem econômica a ser percebida pelo órgão carona.

Na esteira da jurisprudência consolidada neste Tribunal, colaciono extrato da ementa do processo n. 977600, in verbis:

É possível a adesão do órgão carona na Ata de Registro de Preços, desde que comprovada a vantagem da adesão, a prévia anuência do órgão gerenciador, a observância da quantidade licitada do objeto constante na ata e que os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado, conforme regulamenta o Decreto Estadual n. 46.311/13.

Vale ressaltar que somente o município solicitante, ora carona, está apto a avaliar a vantagem da adesão, tendo em vista que o município é detentor do conhecimento das suas peculiaridades regionais, preços locais e circunstâncias relacionadas à vantagem da pretensa contratação.

Dessa forma, a justificativa quanto à vantagem da adesão à ata de registro de preço do CIMAMS cabe ao município solicitante, quando na condição de 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;

Em decorrência da realização do pregão eletrônico n. 03/2021, foi formalizada a ata de registro de preço n. 05/2021, contudo, não consta nos registros do CIMAMS pedidos de adesões – caronas – dos municípios Paracatu, João Pinheiro e Lagoa da Prata em relação à referida ata. Em relação ao município de Janaúba, apesar de se tratar de município filiado, este também não aderiu à ata de registro de preço do CIMAMS n. 05/2021.

Todavia, consta nos registros do CIMAMS que os municípios de Paracatu, João Pinheiro e Lagoa da Prata aderiram, na condição de carona, à ata de registro de preço n. 024/2019 realizado



pelo CIMAMS, referente ao pregão presencial SRP n. 016/2019, com o mesmo objeto, tendo o município de Janaúba aderido na condição de órgão participante.

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;

Conforme já exposto, um dos objetivos do CIMAMS é a constituição de uma central de compras, através de consolidações de atas de registros de preços, para que os municípios consorciados possam, aderindo ao instrumento, realizar contratações próprias, beneficiando-se com preços reduzidos, em razão do ganho de escalar originária das contratações conjuntas.

Importante ressaltar que a economia decorrente do aumento da escala das contratações realizadas pelo CIMAMS está vinculada ao cumprimento do princípio da eficiência, onde se busca contratar os melhores serviços pela melhor proposta, sendo este o entendimento perflhado por Marçal Justen Filho²:

“em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento de seus custos”.

Com efeito, a Lei 8.666/93, prevê no artigo 15, que:

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

(...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

O Sistema de Registro de Preços é um procedimento inserido no bojo das licitações e objetiva formar um cadastro com produtos registrados disponíveis à Administração.

Segundo o doutrinador Marçal Justen Filho³, o sistema de registro de preços é uma das soluções mais adequadas para assegurar a flexibilidade em contratações administrativas, podendo ser conceituado como um “cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital”. Assim, a Administração Pública recorrerá aos fornecedores constantes do registro sempre que necessitar de um produto ou serviço selecionado.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª edição, São Paulo: Dialética, 2012. p. 307

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993 / Marçal Justen Filho – 18. ed. rev. e ampl – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019



O artigo 11 da Lei Federal n. 10.520/2002, determina que as compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuados pelo Sistema de Registro de Preço, previsto no artigo 15 da Lei Federal n. 8.666/93, poderão adotar a modalidade pregão.

O artigo em comento se refere à possibilidade de processamento do Sistema de Registro de Preços por meio da modalidade pregão nas contratações que visam a prestação de serviços comuns, sem especificá-los, o que resulta no entendimento de inexistir óbice para sua utilização nas contratações de serviços licenciamento de software.

Para estes casos, o sistema de registro de preço é aconselhável, pois mesmo havendo uma ata de registro de preço, não há uma obrigação de cada município consorciado em aderir, cabendo cada um analisar as condições auferidas com o processo diante de sua realidade.

Não se pode descuidar que tanto o Decreto Federal n. 7.892/2013, quanto o Decreto Estadual n. 46.311/2013, que regulamentam o sistema de registro de preço no âmbito da União e Estado de Minas Gerais, respectivamente, preveem a licitação compartilhada para objeto do pregão eletrônico n. 03/2021, realizado pelo CIMAMS, senão vejamos:

Decreto Federal 7.892/2013

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou 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 a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Decreto Estadual n. 46.311/2013

Art. 4º Será adotado, preferencialmente, o SRP quando:

I – pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes, com maior celeridade e transparência;

II – for conveniente a compra de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade ou a programas de Governo;

e

III – pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

§ 1º Poderá ainda ser utilizado o SRP em outras hipóteses, a critério da Administração, observado o disposto neste Decreto.



Nesse sentido, cumpre colacionar julgado desta Corte de Contas, dispondo sobre a adoção do sistema de registro de preço e sua legalidade para contratação de serviços destinadas a mais de um órgão. *In verbis*:

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. LOCAÇÃO DE SOFTWARE. GESTÃO PÚBLICA. PLANILHA ORÇAMENTÁRIA. INSUFICIÊNCIA. ADOÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. A planilha orçamentária deve contemplar as quantidades e a composição de todos os custos unitários, de forma a facilitar a mensuração exata dos custos do objeto licitatório e fornecer parâmetros para a avaliação das propostas dos licitantes, a recomposição dos valores contratados e o exercício da fiscalização pelos órgãos de controle. **2. O registro de preços propicia flexibilidade à atuação administrativa nas contratações públicas, uma vez que se constitui na formalização de cadastro de produtos e fornecedores, realizado por meio de procedimento licitatório, para contratações sucessivas de bens e serviços mediante demanda.** 3. O sistema de registro de preços é cabível nas hipóteses de contratações frequentes, de conveniência de contratações fracionadas, **de atendimento para mais de um órgão ou entidade** e de impossibilidade de estimativa precisa de quantitativos. [DENÚNCIA n. 1047903. Rel. CONS. SUBST. LICURGO MOURÃO. Sessão do dia 24/08/2021. Disponibilizada no DOC do dia 02/09/2021.]

Na mesma direção, o Tribunal de Contas da União possui entendimento pacificado:

É lícita a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos, desde que configurada uma das hipóteses delineadas nos incisos I a IV do art. 2º do Decreto 3.931/2001. Acórdão nº. 1737/2012-Plenário, TC-016.762/2009-6, rel. Min. Ana Arraes, 4.7.2011

Nessa mesma linha, o legislador, ciente desta realidade vivenciada pelos Consórcios Públicos, na nova Lei de Licitações n. 14.133/2021, estabeleceu como um dos pilares a centralização de procedimentos, à luz do seu artigo 19, I, a saber:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

Dessa forma, também sob a fundamentação da nova lei, caberá aos consórcios públicos gerir a centralização de procedimentos licitatórios, pelo sistema de registro de preço, para



contratação de bens e serviços em geral para os municípios consorciados, permitindo a padronização e otimização das contratações, como a do caso em tela.

Ademais, a nova lei de licitações, disciplinou o registro de preço em maior extensão e consignou que não há qualquer limitação para a adoção do sistema de registro de preço, aumentando o leque de possibilidades para incluir, inclusive, licitações de obras e serviços de engenharia:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

(...)

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

- I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;
- II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;
- III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;
- IV - atualização periódica dos preços registrados;
- V - definição do período de validade do registro de preços;

Logo, a realização de procedimento de compras unificado em proveito dos municípios consorciados é atribuição inerente ao CIMAMS e está fundamentado na hipótese do inciso III, do art. 3º do Decreto Federal 7.892/2013, e inciso II, do Decreto Estadual n. 46.311/2013. Trata-se de situação que visa permitir que o CIMAMS realize o planejamento conjunto de contratações, com a participação dos órgãos participantes – municípios consorciados – sistemática esta adotada na realização do pregão eletrônico n. 03/2021, que não possui qualquer vedação pela legislação vigente.

4. AUSÊNCIA DE PADRÃO DE PREÇOS AO ESTABELECE O VALOR MENSAL POR HABITANTES BEM COMO O VALOR ANUAL POR HABITANTES, CONSTANTE NO ITEM 10. (ANEXO II – TERMO DE REFERÊNCIA);

Conforme será melhor esclarecido no item 5 adiante, a divisão da licitação por lote ocorreu levando em consideração a faixa populacional dos municípios, com o objetivo de redução de preço com o ganho de escala.

No que se refere à padronização de preço, esclarece-se que, conforme previsto no anexo II, do edital, termo de referência:

“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.”

Com efeito, tendo em vista a potencialidade de utilização do sistema em favor de todos os habitantes do município, se estabeleceu o valor mensal por habitante conforme população estimada pelo IBGE, sendo o valor anual obtido pela multiplicação da efetiva população do município pelo preço mensal.

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;

Conforme se verifica do termo de referência, o edital fez descrição detalhada do objeto licitado com as funcionalidades de cada módulo do sistema e, no seu item 2, apresentou justificativa técnica e operacional para a adoção do procedimento licitatório pelo consórcio de forma compartilhada para os 92 (noventa e dois) municípios consorciados.

Naquele foi feita a separação dos municípios em três categorias, quais sejam: de até 20 mil habitantes; de 20.0001 até 60 mil; e acima de 60 mil habitantes, agrupados de forma a possibilitar o licitante a realizar a melhor proposta possível para cada grupo que possui características próprias em razão da faixa habitacional.

A prestação de serviço licitado possui custos fixos independentemente do tamanho do município contratante, como a locação de software com seus módulos e data center para hospedagem, contudo, existe custos variáveis, que são diluídos de acordo com o aumento da faixa populacional do município, aplicando-se a economia de escala.

Dessa forma, os preços registrados na ata do consórcio, escalonas e divididos em da faixa populacional dos municípios consorciados, se mostram extremamente vantajosos para os entes públicos dada a obtenção da economia de escala com a padronização do objeto, otimizando as contratações a serem realizadas. Logo, quanto maior o município, maior a diluição dos custos.

Elucidativo é o voto-vista apresentado pelo Conselheiro Sebastião Helvecio, ao apreciar a suposta ausência de justificativa para divisão dos municípios em lotes e preço estipulado por habitantes, voto este proferido nos autos do Agravo n. 1102380, apenso a estes autos:

“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

10



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:

(...) sistema de registro de preços no caso em análise recaiu sobre a conveniência da contratação de serviços para atendimento de mais de uma entidade municipal consorciada. Sabe-se que o grande objetivo do sistema de registro de preços é o ganho de escala, por meio de licitações conjuntas, organizadas pelo órgão gerenciador, com a participação dos denominados órgãos participantes. ”

Ainda no tocante aos preços registrados, destaca-se que, em consulta realizada ao portal de preços do governo federal⁵, 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.

(5 Disponível em <https://paineldepregos.planejamento.gov.br/analise-servicos.>)”

Outrossim, o art. 35 da Lei Federal nº. 8080 de 19 de setembro de 1990, que trata dos critérios adotados pela União para transferência de valores aos municípios permite a utilização do critério demográfico para o estabelecimento de valores a serem transferidos aos municípios, o que pode ser utilizado, por analogia. E ainda, a Portaria Nº 2.983, de 11 de novembro de 2019 que Institui o Programa de Apoio à Informatização e Qualificação dos Dados da Atenção Primária à Saúde - Informatiza APS, por meio da alteração das Portarias de Consolidação nº 5/GM/MS e nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, estabelece critérios individualizados para incentivo à utilização de sistemas informatizados.

Ademais, é prática comum no mercado a diferenciação de preço para o objeto da licitação, de acordo com a população do município, tanto é assim que por ocasião dos orçamentos coletados junto a empresas do ramo, estas forneceram preços distintos conforme faixa populacional do município (fl. 15/24 do edital).

Corroborando tal situação, o relatório técnico Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência – SURICATO, peça 53, página 6, ao realizar a análise de eventual sobrepreço, constatou através de pesquisa da base de dados deste Tribunal de Contas, que existe diferença de preço praticado em relação à faixa populacional dos municípios, sendo menor o preço, quanto maior o número de habitantes do município, conforme se verifica abaixo.

Deste modo, encontram-se o **Intervalo de confiança para a média ao nível de 95%**. Esse critério significa dizer que existe uma confiança de 95% de que a média de preços dos serviços analisados esteja entre um preço mínimo, chamado de limite inferior (LI), e um preço máximo, chamado de limite superior (LS).

As medidas encontradas a partir da aplicação da metodologia encontram-se abaixo:

Medidas	Faixa Populacional		
	Até 20.000 Habitantes	Entre 20.000 e 60.000 Habitantes	Acima de 60.000 Habitantes
Número de Contratos	40	36	24
Outliers	7	9	6
Média	0,7817165	0,420339	0,2335659
Mediana	0,7260882	0,3830503	0,2132841
Desvio Padrão	0,5500081	0,2118286	0,1649981
Coefficiente de Variação	70,36%	50,39%	70,64%
Medida de Referência	Mediana	Mediana	Mediana
Intervalo de Confiança (95%)	R\$ 0,42 a R\$ 0,96	R\$ 0,30 a R\$ 0,53	R\$ 0,09 a R\$ 0,32

Dessa forma, a justificativa para a divisão da população decorre dos custos fixos decorrentes da implantação do sistema, e dos custos variáveis, que são diluídos quanto maior a população do município, trata-se de prática comum no mercado, sem que tenha ocasionado qualquer sobrepreço, conforme análise realizada pela ferramenta SURICATO desta Corte de Contas.

6. DIVERGÊNCIA QUANTO À POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ENTRE OS ÍTENS 3.0 E O ITEM 10.1 DO ANEXO II – TERMO DE REFERÊNCIA QUE RESULTOU NA DIVISÃO EM TRÊS LOTES;

A divergência entre os itens 3.0 e 10.1 do anexo II, trata-se de erro material, que não gerou prejuízo ao processo licitatório. O item um trata-se de mera estimativa populacional dos municípios consorciados, a título informativo, para que os licitantes, ao formularem suas propostas, pudessem ter uma noção da população dos municípios consorciados.

No entanto, para efeito de formalização da proposta, os quantitativos do item 10.1 do anexo II foram levados em consideração. Nota-se, quando menor o município, maior o preço médio. Logo, os municípios que possuem população entre 20.001 até 30.000 habitantes, apesar de estarem no lote 01 do item 3.0, para efeito de formalização de preço estão inseridos no lote 02, do item 10.1, do anexo II, do edital, cujo preço final foi inferior ao do lote 01, conforme se extrai da Ata de Registro de Preço n. 05/2021.

12

4 DA ESPECIFICAÇÃO, QUANTIDADE E PREÇO

Os itens, as especificações, unidades, as quantidades e os preços estão registrados nessa Ata de Registro de Preços, encontram-se indicados na tabela abaixo.

Lote 1 - Municípios com população até 20.000 habitantes		
ITEM	VALOR MENSAL POR HABITANTE	VALOR TOTAL MENSAL
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\$ 0,40	R\$ 301.656,80

Lote 2 - Municípios com população entre 20.001 e 60.000 habitantes		
ITEM	VALOR MENSAL POR HABITANTE	VALOR TOTAL MENSAL
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\$ 0,30	R\$ 168.194,10

Assim, considerando que o preço que vinculará o município contratante é a sua população, o equívoco material apontado pela equipe técnica não ocasionou qualquer prejuízo ao certame ou à adequada formalização de preço.

7. O EDITAL NÃO FOI DEVIDAMENTE PUBLICADO;

Conforme comprovante em anexo, o edital foi publicado no diário oficial dos municípios mineiros, bem como no diário oficial da união (fls. 118/120 do edital), conforme documentos em anexo.

Com efeito, o artigo 20, do Decreto Federal 10.024/19, que regulamenta o pregão eletrônico, prevê que “a fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio da publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação.”, dispositivo este reproduzido na Instrução Normativa n. 02, de 16 de agosto de 2022, do CIMAMS, cópia em anexo.

Além disso, o edital foi disponibilizado no link portal de compras públicas:

<https://www.portaldecompraspublicas.com.br/processos/mg/consorcio-intermunicipal-multifinalitario-da-area-mineira-da-sudene-cimams-1252/srp-007-2021-2021-135389>

E no site do cimams:

<https://www1.cimams.mg.gov.br/licitacoes/pregao-eletronico/processo-licitatorio-002-2021-pregao-eletronico-por-registro-de-precos-no-001-2021-2/>

Sendo assim, foi dada a devida publicidade ao edital, nos termos preconizados pela legislação vigente.

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;

De início, cumpre esclarecer que eventual ausência de documentos quanto ao planejamento da contratação não implica que o CIMAMS de fato não realizou estudos para viabilizar a contratação em tela.

A necessidade de contratação de empresa especializada para licenciamento de uso de sistema de informática integrados para a gestão pública municipal de saúde decorre de demanda dos prefeitos municipais durante a pandemia provocada pela COVID-19, e foi devidamente formalizada pelos prefeitos municipais na reunião da Assembleia Ordinária do CIMAMS, realizada no dia 23 de julho de 2023, - Sistema de Informação em Saúde: Prontuário Eletrônico -, conforme documento de fl. 01/03 do processo licitatório.

O termo de referência cuidou de trazer e justificar a necessidade da contratação, detalhando, de forma pormenorizada o objeto, tendo o CIMAMS exigido todas as ferramentas e requisitos do software para atender as necessidades dos municípios consorciados.

No que tange ao registro do valor mensal por habitante, esta decorre porque o objeto contratado implica na manutenção e suporte do sistema, trata-se de objeto em que há necessidade de acompanhamento mensal para sua perfeita execução. Em relação ao valor estabelecido por habitante, a justificativa é a que consta do item 5, já exposto.

9. AUSÊNCIA DO ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHAS COM A COMPOSIÇÃO DE TODOS OS CUSTOS UNITÁRIOS DO SERVIÇO.

A planilha de composição de custo não é um documento obrigatório para a licitação em tela. A composição de custo unitário é documento imprescindível apenas para obras e serviços de engenharia, nos termos do artigo 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93, o que não se enquadra para o caso em tela, que se trata de aquisição de licença de software.

Não obstante, restou estabelecido no item 10.1 do edital que, “no valor da proposta, deverão estar incluídos todos os custos eventualmente incidentes pelos quais respondam os licitantes.”


Dessa forma, com a referida exigência é possível que os municípios, ao aderirem à ata, analisem a vantajosidade da proposta apresentada pela empresa vencedora considerando as particularidades de cada lote.

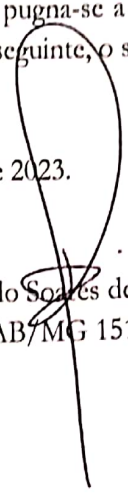
CONCLUSÃO

Dessa forma, o processo licitatório n. 07/2021, pregão eletrônico 03/2021, está em consonância com o ordenamento jurídico, inexistindo qualquer vício que o macule, bem como não há qualquer vedação para formalização de ata de registro de preço para o serviço em tela, estando os preços formalizado compatíveis com praticado no mercado.

Portanto, diante dos esclarecimentos expostos, pugna-se a Vossa Excelência pela improcedência da denúncia apresentada, determinando-se, por conseguinte, o seu arquivamento.

Montes Claros/MG, 14 de fevereiro de 2023.


Ricardo Antunes Magalhães
OAB/MG 139.682


Danilo Soares de Oliveira
OAB/MG 151.868

Acácio Wilde Emílio do Santos
OAB-MG 81.810