



Processo nº: 1.102.135

Natureza: Denúncia

Denunciante: SIDIM Sistemas Eireli

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

Ano: 2021

I – RELATÓRIO

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 análise complementar realizada pela Unidade Técnica (peça 50) que entendeu não ser *“necessária análise sobre eventual ocorrência de prejuízo ao erário, diante da regularidade dos preços registrados”*, os autos foram encaminhados ao relator (peça 51).

Em seu despacho, na peça 52, o relator ressaltou 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. ”*



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



Dessa forma, entendeu, por prudência, que antes da citação dos gestores responsáveis, seja verificada *“a 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.”*

Ainda no mesmo despacho (peça 52), após consulta ao Mina de Dados, em 16/09/2022, identificou *“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”*, que seguem abaixo relacionados:

(...)

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 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).



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



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

Nesse cenário, o relator determinou, tendo em vista *“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 se trata de um consórcio com 98 municípios consorciados”*, a remessa dos autos 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 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.”*

Na peça 53, o relatório técnico do SURICATO, após considerações iniciais, informou que a fim de *“identificar indícios que apontem ou não para a procedência dos relatos quanto à prática de sobrepreço”*, utilizou o método da mediana, conforme legislação e jurisprudência aplicáveis.

Quanto aos dados utilizados para análise, informou também que *“foram extraídos do SICOM – Sistema Informatizado de Contas dos Municípios - na data de 20/09/2022 e são referentes a informações de contratos realizados pelas empresas Vivver Sistemas Ltda. (CNPJs: 03.381.389/0001-50 e 03.381.389/0002-31) e Sidim Sistemas Eireli (CNPJ: 10.852.690/0001-60), no período de 2019 a 2022, com todos os municípios mineiros. “*

No que se refere *“aos empenhos e notas fiscais foram descartados por não possuírem uma medida objetiva de prazo, como o caso da vigência do contrato, sendo assim impossível de se calcular uma base comparativa confiável de valor mensal por habitante. Além disso, no banco de dados de notas fiscais disponibilizado pela SEF/MG temos apenas notas referentes a bens, não havendo assim informações sobre serviços.”*, já quanto aos contratos *“foi possível realizar um cálculo entre o valor total, incluídos todos os aditivos, o prazo de vigência em meses e o quantitativo de habitantes do município contratante.”*

Após apresentar as limitações existentes quando se trata de realizar comparativos entre sistemas de software, sendo *“inviável fazer uma comparação de mercado de forma absolutamente precisa, este relatório limitou-se a fazer uma análise de preços baseada nos*

preços praticados pelas empresas Vivver Sistemas Ltda. e Sidim Sistemas Eireli, no período de 2019 a 2022, em contratações com municípios não pertencentes ao Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene – Cimams “, após pesquisa realizada no SICOM, apresentou o seguinte entendimento quanto ao indícios de sobre preço para municípios não consorciados:

(...)

De acordo com o tratamento estatístico dado aos preços praticados no mercado, infere-se que o limite superior do intervalo de confiança (95%) encontrado para um município não consorciado com população de até 20.000 habitantes foi de R\$ 0,96 (noventa e seis centavos) e o limite inferior de R\$ 0,42 (quarenta e dois centavos). Considerando-se que o preço vencedor na licitação para este caso foi de R\$ 0,40 (quarenta centavos), abaixo da faixa de preço verificada mediante ferramenta estatística, **não há indícios** de sobrepreço no que diz respeito à forma de cobrança.

Já para a faixa populacional de 20.000 a 60.000 habitantes, dentre municípios não consorciados, infere-se que o limite superior do intervalo de confiança (95%) foi de R\$ 0,53 (cinquenta e três centavos) e o limite inferior de R\$ 0,30 (trinta centavos). Considerando-se que o preço vencedor na licitação para este caso foi de R\$ 0,30 (trinta centavos), dentro da faixa de preço verificada mediante ferramenta estatística, **não há indícios** de sobrepreço no que diz respeito à forma de cobrança.

Por fim, para municípios não consorciados com a população maior que 60.000 habitantes, infere-se que o limite superior do intervalo de confiança (95%) foi de R\$ 0,32 (trinta e dois centavos) e o limite inferior de R\$ 0,09 (nove centavos). Considerando-se que o preço vencedor na licitação para este caso foi de R\$ 0,30 (trinta centavos), dentro da faixa de preço verificada mediante ferramenta estatística, **não há indícios** de sobrepreço no que diz respeito à forma de cobrança.

(...)

Dessa forma, o Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência – SURICATO concluiu que, *“considerando todas as limitações explicitadas anteriormente e 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. “*

Os autos retornam ao relator que, no despacho na peça 54, determinou o envio ao Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais para manifestação.

O *Parquet*, em manifestação preliminar, entendeu ser *“necessário registrar na marcação de processos do Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP – deste Tribunal a revogação da medida cautelar anteriormente concedida, decisão proferida no agravo n. 1.102.380, apenso a esta denúncia (cód. arquivo: 2693455, n. peça: 48)”* bem como requereu a citação dos responsáveis para, caso queiram, apresentarem defesa (peça 55).

Ato contínuo, o relator determinou, despacho à peça 56, a citação dos Srs. Valmir Moraes 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, querendo, apresentarem defesa e/ou documentos que entenderem pertinentes sobre os apontamentos constantes da denúncia (peça 02), do estudo da Unidade Técnica (peças 41 e 50), do relatório do Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência – SURICATO (peça 53) e dos pareceres do Ministério Público de Contas (peças 43 e 55), cujas respectivas cópias deverão lhes ser oportunamente encaminhadas ou disponibilizadas.

Determinou ainda que, manifestando-se todos os responsáveis, remetam-se os autos à 1ª CFM para reexame, e em seguida, os autos devem ser encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação.

Após serem devidamente citados (peças 57/65), os responsáveis encaminharam a documentação juntada nas peças 66/68, sendo os autos enviados à Unidade Técnica, conforme Termo de Encaminhamento de Processo (peça 69), em atendimento ao despacho na peça 56.

II – ANÁLISE DE DEFESA

Na conclusão do relatório técnico, foram apontadas algumas irregularidades no Processo Licitatório nº 007/2021 - Modalidade Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 003/2021 (peça 41):

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

No item II – subitem 1. **Da obrigação de licitar/limitação de “carona”** do relatório técnico (peça 41), após compulsar os autos, considerou-se, em síntese, irregular o fato de não constar 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.

O 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, de forma conjunta, apresentaram os seguintes esclarecimentos/justificativas (peça 68 – arquivo “01 DEFESA DENÚNCIA 1102135”):

(...)

Cumprе esclarecer que o Consórcio Intermunicipal Multifinalitário 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 escalar 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:

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 vantajosidade 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 vantajosidade 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.

Análise

Da leitura das justificativas/esclarecimentos apresentadas pelos responsáveis, importante observar que assiste razão aos responsáveis ao afirmarem 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”*, entretanto, conforme enunciado do Acórdão 224/2020 – Plenário, 05/02/2020, relator Vital do Rêgo do Tribunal de Contas da União ao estabelecer que *“A possibilidade de adesão a ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes (“caronas”) deve estar devidamente justificada no processo licitatório.”*.

Quanto às justificativas/esclarecimentos pelos responsáveis de que cabe ao CIMAMS *“colher a concordância do fornecedor vencedor da ata, verificar a observância aos limites quantitativos a serem contratados por meio da ARP, bem como os limites de ordem temporal”* observa-se que o Consórcio se limitou a concordar com a adesão à Ata nº 005/2021 solicitada pelo município de Santos Dumont, uma vez que foi encaminhado somente o referido documento que se encontra juntado na peça 68 - arquivo - *“06 Anexo 03 - Ofício deferindo carona”*):

Montes Claros, 04 de maio de 2021

**ASSUNTO: RESPOSTA AO OFÍCIO S/N
AO SR. CARLOS ALBERTO DE AZEVEDO
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTOS DUMONT/MG**

Solicitação de utilização da Ata de Registro de Preço nº 005/2021 do CIMAMS

Venho por meio deste informar da concordância/deferimento deste órgão, quanto a adesão à Ata de Registro de preço referente ao Processo Licitatório nº 007/2021, Pregão Eletrônico por Registro de Preço nº 003/2021, Ata nº 005/2021 com fulcro no art. 22º, §1º, do Decreto nº 7892, de 23 de Janeiro de 2013, cujo objeto é: **“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.**



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



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 vantajosidade 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.

Atenciosamente.

Por fim, cabe ressaltar que a responsabilidade pelas justificativas a fim de demonstrar a vantagem da adesão à ata de registro de preços, além de outros quesitos, realmente cabe ao órgão que deseja aderir à ata de registro de preços, entretanto, a adesão deve ser amplamente justificada em documentos a constar nos autos, dessa forma, entende-se que não foi atendido o estabelecido no art. 22 do Decreto 7.892/2013, o qual dispunha que *"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."*

Tendo em vista que as justificativas/esclarecimentos e documentos apresentados pelos responsáveis não foram capazes de sanar a irregularidade, entende-se pela permanência deste item.

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

No item II – subitem 1. **Da obrigação de licitar/limitação de “carona”** do relatório técnico (peça 41), apontou-se como irregular o fato dos responsáveis não se manifestarem 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, oriunda do Processo Licitatório nº 007/2021 - Modalidade Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 003/2021, com a empresa Vivver Sistemas Ltda. (Peça 13 - arquivo 007 ATA-DE-REGISTRO-PREÇOS).

O 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, de forma conjunta, apresentaram os seguintes esclarecimentos/justificativas (peça 68 – arquivo “01 DEFESA DENÚNCIA 1102135”):

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



Digitalizado com CamScanner



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.

Análise

Considerando que os responsáveis informaram que os municípios de Paracatu, João Pinheiro e Lagoa da Prata não solicitaram adesão à Ata de Registro de Preços nº 05/2021 e o município de Janaúba, apesar de ser filiado ao CIMAMS, também não aderiu à referida ata, entende-se sanada a irregularidade.

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

No item II – subitem 1. **Da obrigação de licitar/limitação de “carona”** do relatório técnico (peça 41), considerou-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, mas, sim de prestação de serviços de licenciamento de uso de sistemas de informática integrados para a gestão pública municipal de saúde, portanto, cabe razão à denunciante ao apontar como irregular a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação, por meio de adesão (carona).

Vale ressaltar que de acordo com o art. 22, §§ 10º e 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.

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, de forma conjunta, apresentaram os seguintes esclarecimentos/justificativas (peça 68 – arquivo “01 DEFESA DENÚNCIA 1102135”):

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.

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

8

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.

Análise

Após leitura das justificativas/esclarecimentos prestados pelos responsáveis, cabe ressaltar que não se questionou a disciplina do registro de preços, a realização de procedimentos de compras unificados pelos municípios, as atribuições do CIMAMS e a adoção do registro de preços por mais de um município.

A questão girou em torno da 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, uma vez que não se trata do fornecimento de bens de tecnologia da informação e comunicação, mas, sim, de prestação de serviços, conforme o art. 22, §§10 e 11 do Decreto nº 9.488/18.

Importante apresentar trecho do artigo LICENÇA DE USO DE SOFTWARE: CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS OU DE FORNECIMENTO?, 11/11/2019, elaborado por Ana Carolina Coura Vicente Machado, que refere à contratação de um *software* padronizado ou “de prateleira”, se estará diante de uma compra (obrigação de dar) ou de um serviço:

(...)

Assim, seria possível dizer que quando a contratação se refere a um objeto pronto e acabado, ou no caso, um software padronizado ou “de prateleira”[4], se estará diante de uma compra (obrigação de dar) e não de um serviço. O serviço (obrigação de fazer), nesse caso, restaria configurado quando há a contratação do particular para o desenvolvimento de um software específico e personalizado às necessidades do ente contratante.

O tema, no entanto, é bastante polêmico e envolto por muitas divergências.

Os programas de computadores, nos termos do que dispõe a Lei nº 9.610/1998, que consolida a legislação sobre direitos autorais, são obras intelectualmente protegidas, cujos direitos reputam-se, para os efeitos legais, bens móveis[5]. Entretanto, quando da sua comercialização, em geral, não há a transferência do domínio da propriedade do bem, mas tão somente um licenciamento de uso do programa (de forma temporária ou definitiva, com pagamentos mensais, anuais, de uma só vez, entre outras opções), conforme prevê a Lei nº 9.609/1998, que trata sobre a proteção da propriedade intelectual de programa de computador e sua comercialização no País: “Art. 9º O uso de programa de computador no País será objeto de contrato de licença.”

Nessa linha, por não haver essa transferência de titularidade do bem, existe corrente que defende que o licenciamento de uso de programas de computador se trata de um serviço e não de uma compra, em cujo negócio os clientes não são donos da ferramenta, mas sim usuários dela:

“No conceito constitucional de ‘operação de circulação de mercadoria’, a ‘operação de circulação’ demanda a necessidade de haver a transferência de titularidade do bem, não só juridicamente, por contratos de compra e venda, por exemplo; mas faticamente, com a efetiva circulação, representativa da tradição.

No mercado de software, este nunca foi objeto de compra e venda, e sim de licença de uso, conforme o artigo 9º da Lei 9.609/1998, que prevê que ‘o uso de programa de computador no País será objeto de contrato de licença’. E se não há transferência de titularidade, já falta um dos requisitos para que o software possa ser considerado mercadoria. E nem há que se afirmar que, na prática, o software que se ‘compra’ fica com o usuário para sempre. Esse modelo, denominado licença perpétua, da época do disquete e do CD, e ainda do download, onde o usuário paga uma só vez para poder usar ‘para sempre’ o software, não faz desse usuário dono do software.

O cada vez mais dominante modelo de negócio dos softwares, por assinatura, em que a empresa proprietária licencia o software por tempo determinado, escancara o fato de que o software não pode ser considerado uma mercadoria, pois senão teríamos de admitir o absurdo de o usuário — e não adquirente — da mercadoria tê-la por tempo determinado. É possível haver um serviço por tempo determinado, mas nunca uma mercadoria por tempo determinado.”[6]

Em antiga decisão, o Supremo Tribunal Federal abordou a questão nos seguintes termos:

“ISS X ICMS –PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E VENDA DE MERCADORIAS – GRAVAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE FILMES E VIDEOTEIPES –DECRETO-LEI Nº 406/68 – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – PROVIMENTO.

1. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo negou provimento à apelação, sufragando tese no sentido de que, nas operações de distribuições de filmes e vídeos, incide o Imposto sobre Serviços. Eis a síntese do julgado (folha 145): REEXAME NECESSÁRIO. Vencida a Fazenda Pública Estadual. Obrigatoriedade –artigo 475, II, do CPC. Reexame, portanto, considerado interposto. IMPOSTO. ICMS. Distribuição de filmes e vídeo – tapes. Não incidência. Súmula n. 135, do

STJ. Incidência exclusiva do ISS, ainda que a prestação de serviços envolva fornecimento de mercadorias (artigo 8º, § 1º, do Decreto-lei n. 406/68 e Lei Complr n. 56, de 1987, item 63). Ação julgada procedente. Sentença mantida. Recursos não providos.

2. Atendidos os pressupostos de recorribilidade, este extraordinário está a merecer provimento. As razões apresentadas no recurso do Estado de São Paulo mostram-se relevantes. No acórdão impugnado consigna-se a comercialização e distribuição, em si, das fitas, ou seja, a venda de mercadoria. Esta Corte já se manifestou sobre a controvérsia, conforme se depreende dos seguintes julgados: Tributário. Imposto Sobre Serviços (ISS). Não incidência sobre locação de bens móveis. Filmes cinematográficos, videoteipes, cartuchos para video games e assemelhados. Súmula Vinculante n. 31. Art. 156, inciso III, da Constituição Federal. (RE 626706, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2010, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO) I. Recurso extraordinário: prequestionamento mediante embargos de declaração (Súm. 356). A teor da Súmula 356, o que se reputa não prequestionado é o ponto indevidamente omitido pelo acórdão primitivo sobre o qual "não foram opostos embargos declaratórios". Mas se, opostos, o Tribunal a quo se recusa a suprir a omissão, por entendê-la inexistente, nada mais se pode exigir da parte (RE 210.638, Pertence, DJ 19.6.98). II. RE: questão constitucional: âmbito de incidência possível dos impostos previstos na Constituição: ICMS e mercadoria. Sendo a mercadoria o objeto material da norma de competência dos Estados para tributar-lhe a circulação, a controvérsia sobre se determinado bem constitui mercadoria é questão constitucional em que se pode fundar o recurso extraordinário. III. Programa de computador ("software"): tratamento tributário: distinção necessária. Não tendo por objeto uma mercadoria, mas um bem incorpóreo, sobre as operações de "licenciamento ou cessão do direito de uso de programas de computador" "matéria exclusiva da lide", efetivamente não podem os Estados instituir ICMS: dessa impossibilidade, entretanto, não resulta que, de logo, se esteja também a subtrair do campo constitucional de incidência do ICMS a circulação de cópias ou exemplares dos programas de computador produzidos em série e comercializados no varejo - como a do chamado "software de prateleira" (off the shelf) - os quais, materializando o corpus mechanicum da criação intelectual do programa, constituem mercadorias postas no comércio. (RE 176626, Relator (a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 10/11/1998). No mesmo sentido é a jurisprudência sumulada do Supremo. O Plenário aprovou o Verbete Vinculante nº 31 da Súmula, com a seguinte redação: É inconstitucional a incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza –ISS sobre operações de locação de bens móveis.

3. Ante o quadro, restando assentado no acórdão atacado estar-se diante de comercialização e distribuição de filmes e fitas de vídeo, conheço e provejo este extraordinário para assentar a não incidência do Imposto sobre Serviços." [7] (grifou-se)

Ainda hoje existe discussão no Supremo Tribunal Federal sobre o tema, no bojo do RE 688223, pendente de julgamento, no qual "a operadora de telefonia sustenta que a hipótese em questão não está sujeita a tributação de ISS porque o contrato envolvendo licenciamento ou cessão de *software* não trata de prestação de um serviço, mas sim de 'uma obrigação de dar'. Aponta ainda violação a dispositivos constitucionais que garantem a não incidência de ISS sobre serviços de telecomunicações (parágrafo 3º do artigo 155 e inciso III do artigo 156 da CF).

O Tribunal de Justiça do Paraná (TJ-PR), por outro lado, decidiu contra a pretensão da empresa ao expor entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no sentido de que o fornecimento de programas de computador desenvolvidos para clientes de forma personalizada constitui prestação de serviço sujeita a cobrança de ISS. Ainda de acordo com a corte regional, a cobrança está prevista no item 1.05 da lista de serviços tributáveis, além de se enquadrar em hipótese legal que prevê a incidência do imposto sobre serviço proveniente do exterior ou cuja prestação tenha se iniciado no exterior (parágrafo 1º do inciso 1º da Lei Complementar 116/03).”[8] Além disso, observa-se que, atualmente, as empresas do ramo têm adotado práticas comerciais que ora classificam os *softwares* como produtos, ora como serviços, o que costumam denominar de *Software as a Product* ou *Software as a Service*, sendo que este último se consubstancia em uma “forma de disponibilizar softwares e soluções de tecnologia por meio da internet, como um serviço”. [9]

Como se vê, a questão é polêmica, especialmente em razão de suas implicações tributárias. Mas, para fins de classificação da natureza do contrato administrativo, cabe à Administração avaliar a situação de modo prático, mediante análise do objeto nuclear da contratação e das obrigações envolvidas.

(...)

No caso em exame, o Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 003/2021 - Processo Licitatório nº 007/2021 tem como objeto “*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*”, dessa forma, verifica-se que a plataforma de arquitetura se refere ao modelo SAAS (*Software as a Service*), ou seja, uma forma de disponibilizar softwares e soluções de tecnologia por meio da internet, como um serviço, e não como um produto.

Considerando que as justificativas/esclarecimentos apresentados não foram capazes de sanar a irregularidade e a permissão à ata de registro para licença de software no modelo SAAS (*Software as a Service*) é irregular, entende-se pela permanência deste item.

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)

No item II – subitem 1. **Da obrigação de licitar/limitação de “carona”** do relatório técnico (peça 41), considerou-se irregular que os preços oferecidos na Ata de Registro de Preços para cada cidade consorciada não seguem um padrão de preço por habitante, não havendo

qualquer justificativa para estabelecer um valor diferente por habitante para cada uma das cidades.

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, de forma conjunta, apresentaram os seguintes esclarecimentos/justificativas (peça 68 – arquivo “01 DEFESA DENÚNCIA 1102135”):

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

9

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.

Análise

Embora os responsáveis tenham alegado que 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*”, não se vislumbra nenhum sentido em considerar a divisão da licitação por lote levando em conta a faixa populacional uma vez que o objeto da licitação é que deve ser dividido em itens (etapas ou parcelas) de modo a ampliar a disputa entre os licitantes.

Ainda que o sistema facilite o acesso às informações permitindo o acompanhamento, análise e avaliação dos serviços prestados à população, conforme alegaram os responsáveis, não

se considera razoável utilizar o critério de faixa populacional por lote aplicado para o objeto a ser contratado.

Assim, tendo em vista que as justificativas apresentadas não foram capazes de sanar a irregularidade, aponta-se pela permanência deste item.

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

No item II – subitem 1. **Da obrigação de licitar/limitação de “carona”** do relatório técnico (peça 41), no Anexo II – Termo de Referência, item 10 (peça 13 - arquivo “003 Edital-1”) a Administração se limitou a apresentar os municípios consorciados, de acordo com número de habitante, tendo por fonte o IBGE - estimativa 2020, assim, considerou-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, para a formação dos custos do serviço a ser contratado.

O 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, de forma conjunta, apresentaram os seguintes esclarecimentos/justificativas (peça 68 – arquivo “01 DEFESA DENÚNCIA 1102135”):

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, escalonados 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

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://paineldeprecos.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.

11

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	0,7817365	0,420139	0,2335659
Mediana	0,7260832	0,3830503	0,2132841
Desvio Padrão	0,5500081	0,2118296	0,1648981
Coefficiente de Variação	70,30%	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\$ 0,51	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.

Análise

Quanto às alegações dos responsáveis que os preços registrados na Ata de Registro de Preços, divididos em faixa populacional do município consorciado, “*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*” não merece prosperar, pois, a padronização visa melhorar a qualidade dos produtos ou serviços a serem oferecidos, agregando valor e promovendo o aumento dos ganhos, não se vislumbrando nenhuma relação entre padronização do objeto e a diluição dos custos com a faixa populacional (critérios demográficos).

Importante observar que alguns objetos dependem de critérios demográficos, principalmente, da faixa populacional, para que seja estabelecido os custos, como por exemplo, o manejo de resíduos sólidos urbanos, gestão de aterro sanitário, mas, no caso, em exame, entende-se que a faixa populacional não irá alterar os custos para aquisição da licença, a implantação do software, a manutenção, etc.

Embora o voto-vista do Conselheiro Sebastião Helvecio tenha justificado a suposta ausência para a divisão dos municípios em lotes e preços estipulados por habitantes, conforme argumentaram os responsáveis, fato é que não se encontra nos autos 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, para a formação dos custos do serviço a ser contratado.

No tocante à afirmação dos responsáveis de que modelo adotado pelo CIMAMS, a saber, 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,*” cabe apontar que não foi encontrado edital que tenha utilizado como critério a faixa populacional para fins de aquisição de licença de software para gestão de saúde.

Importante observar que o fato da contratação se justificar em decorrência da possibilidade de prestação de serviços essenciais à população em geral pelos servidores públicos pertencentes ao quadro de funcionários do órgão licitante, por meio dos respectivos softwares, não se justifica a utilização da faixa populacional dos municípios para fins de estabelecer os custos da contratação.

Tendo em vista que as justificativas/esclarecimentos não foram capazes de sanar a irregularidade, entende-se pela permanência do referido item.

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

No item II – subitem 1. **Da obrigação de licitar/limitação de “carona”** do relatório técnico (peça 41), apontou-se, em síntese, 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 Edital do Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 003/2021 - Processo Licitatório nº 007/2021 (peça 13 - arquivo “003 Edital-1”) que resultou na divisão dos municípios em três lotes, cada um com um preço.

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, de forma conjunta, apresentaram os seguintes esclarecimentos/justificativas (peça 68 – arquivo “01 DEFESA DENÚNCIA 1102135”):

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 em questão 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.

4 DA ESPECIFICAÇÃO, QUANTIDADE E PREÇO

Os itens, as especificações, unidades, as quantidades e os preços estão registrados nessa Ata de Registro de Preço, encontram-se referidos 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\$ 301.656,30

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.

Análise

Importante apontar que não trata de erro material, conforme alegaram os responsáveis, pois não foi erro material de fácil constatação, sendo necessário maior exame para detectar que houve um flagrante desacordo entre a vontade e o que de fato foi expressado no documento bem como necessidade de exame mais acurado para detectar o referido erro.

Trata-se de erro substancial, sendo importante apresentar o que caracteriza o erro material, conforme artigo **O Erro Formal e o Erro Material no Procedimento Licitatório**, de

Ariosto Mila Peixoto, advogado especializado em licitações públicas e contratos administrativos), publicado em 02 de dezembro de 2019:

(...)

Erro substancial

A falha substancial torna incompleto o conteúdo do documento e, conseqüentemente, impede que a Administração conclua pela suficiência dos elementos exigidos; o julgador ficará impedido de afirmar que o documento atendeu ao edital ou apresentou as informações necessárias.

Não se trata de um simples lapso material ou formal, mas de “erro substancial”, ou seja, aquele que interessa à natureza do negócio, ao objeto principal da declaração, ou a alguma das qualidades a ele essenciais (Código Civil, art. 139, I). A falta de informação indispensável ao documento configura erro grave – substancial – que torna o mesmo insuscetível de aproveitamento; trata-se de um documento defeituoso; incompleto; não produzindo os efeitos jurídicos desejados.

O erro substancial provoca o efeito mais indesejado ao licitante: a inabilitação ou a desclassificação.

Incabível para situações em que houver um erro substancial, tratá-lo como erro formal ou material. Uma vez ocorrido o erro substancial, mas não a sua consequência lógica – que seria a exclusão do licitante da disputa –, o ato produzido estará suscetível a anulação, uma vez que restarão descumpridos princípios básicos do Direito Administrativo, tais como o princípio da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, da legalidade, da segurança jurídica, entre outros.

(...)

Ainda que não tenha ocorrido a exclusão de algum licitante da disputa, trata-se de erro substancial, pois se trata de um dos critérios utilizados para a obtenção dos custos do objeto a ser licitado, conforme argumentos dos responsáveis nos itens anteriores.

Embora a divergência quanto à faixa populacional no Termo de Referência, conforme alegaram os responsáveis, “*não ocasionou qualquer prejuízo ao certame ou à adequada formalização de preço*”, entende-se que a caracterização do objeto a ser licitado bem como todas as suas especificações devem ser claras e precisas, devendo conter critério claro de aferição da proposta mais vantajosa e suas condições de aceitação.

Assim, considerando que os argumentos apresentados não foram capazes de sanar a irregularidade, aponta-se pela permanência deste item.

7. O Edital não foi devidamente publicado

No item II – subitem 2. **Da falta de publicação do Edital** do relatório técnico (peça 41), apontou-se, em síntese, que o Edital não foi devidamente publicado, embora os avisos da licitação e 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.

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, de forma conjunta, apresentaram os seguintes esclarecimentos/justificativas (peça 68 – arquivo “01 DEFESA DENÚNCIA 1102135”):

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.

Além disso, os responsáveis encaminharam cópia da publicação do edital do Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 003/2021- Processo Licitatório nº 007/2021(peça 68, arquivo “07 Anexo 4 Termo de Publicação”).

Análise

Embora o edital em análise tenha sido publicado no Diário Oficial do Municípios Mineiros, no Diário Oficial da União e disponibilizado nos sites oficiais, conforme comprovantes que se encontram na peça 68, arquivo “07 Anexo 4 Termo de Publicação”), por se

tratar de um registro de preços, decorrente de um pregão eletrônico, deveria ser publicado em jornal de grande circulação. Neste sentido, de acordo com “o art. 17 do Decreto federal nº 5.450/05, o montante envolvido na contratação representa o fator determinante para definição dos meios de publicidade a serem utilizados pela Administração Pública federal quando da divulgação dos avisos de pregão eletrônico, exceto quando voltados à implementação de sistema de registro de preços, hipótese em que, independentemente do valor, será publicado em jornal de grande circulação regional ou nacional. “ (MP 896/19: o fim da publicação em jornal se entende aos regulamentos do pregão e registro de preços) - publicado em 12 de setembro de 2019 por Equipe Técnica da Zênite).

Dessa forma, mantém-se o entendimento que o Edital do Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 003/2021- Processo Licitatório nº 007/2021 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

No item II – subitem 4. O sistema de registro de preços no relatório técnico (peça 41), considerou-se, em síntese, irregular a ausência de 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, por meio do pregão eletrônico, para “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(...)”.

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, de forma conjunta, apresentaram os seguintes esclarecimentos/justificativas (peça 68 – arquivo “01 DEFESA DENÚNCIA 1102135”):

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.

Análise

Após leitura das justificativas/esclarecimentos apresentados pelos responsáveis, verifica-se que não foram realizados estudos a fim de justificar a adoção de registro de preços, conforme o caso em exame.

Quanto ao valor mensal por habitante, cabe razão aos responsáveis que as justificativas foram apresentadas no item 5, onde se considerou irregular a 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.

Portanto, considera-se irregular a 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.

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

No item **III** – subitem **1. Ausência do orçamento detalhado em planilhas com a composição de todos os custos unitários do serviço o relatório técnico** (peça 41), considerou-se irregular, em síntese, a ausência do orçamento detalhado em planilhas com a composição de todos os custos unitários dos serviços, que neste caso abrangem não apenas o software do

sistema de gestão, mas também os serviços de migração de dados, treinamento, suporte e manutenção.

O 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, de forma conjunta, apresentaram os seguintes esclarecimentos/justificativas (peça 68 – arquivo “01 DEFESA DENÚNCIA 1102135”):

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.



Análise

Inicialmente, entende-se importante esclarecer que a planilha de composição do orçamento não é obrigatória para a modalidade pregão como anexo do edital, conforme apontaram os responsáveis, mas, pode constar da fase interna, não necessitando estar publicado como anexo do edital, nos termos do art.3º, III, da Lei 10520/02, conforme já mencionado no relatório técnico (peça 41).

Ainda que o item 10.1 do Edital tenha estabelecido que “no valor da proposta, deverão estar incluídos todos os custos eventualmente incidentes pelos quais respondem os licitantes ”, de acordo com a alegação dos responsáveis, considerando que o objeto a ser contratado não teve o seu detalhamento assim especificado: licenciamento, migração de dados, treinamento, implantação, suporte e manutenção, conforme o disposto item 4 do Anexo II – Termo de Referência do Edital (peça 13 - arquivo “012 Processo-de-Prontuário-Eletrônico Processo Licitatório 007 2021”), entende-se que não consta dos autos o orçamento detalhado em planilhas com a composição de todos os custos unitários do serviço a ser contratado, assim, aponta-se pela permanência desta irregularidade.

Além das irregularidades acima, no item **III - CONCLUSÃO** (peça 41), solicitou-se o envio ao Tribunal de Contas os seguintes documentos, a saber, **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.**

Inicialmente, cabe informar que no item **II - subitem 1. Da obrigação de licitar/limitação de “carona”** do relatório técnico (peça 41) solicitou-se cópia do Decreto nº 30 de 01 de março de 2013, tendo em vista que o item 6 do Edital Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 003/2021 - Processo Licitatório nº 007/2021 estabeleceu 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, constatou-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.

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, de forma conjunta, encaminharam cópia da Instrução Normativa nº 01, de 16 de agosto de 2022, que regulamenta o sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8666 de 21 de junho de 1993 e dá outras providências (peça 68 – arquivo *“04 Anexo 01 - Instrução Normativa 001.2022 - 16.08.22 - Regulamenta Registro de Preço”*); cópia da Instrução Normativa nº 02, de 16 de agosto de 2022, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia no âmbito do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da SUDENE – CIMAMS (peça 68 – arquivo *“05 Anexo 02 - Instrução Normativa 002.2022 - 16.08.22 - Regulamenta Pregão Eletrônico”*).

Diante da documentação acima enviada, verifica-se que os responsáveis não se manifestaram a respeito da existência ou não do Decreto nº 30 de 01 de março de 2013, bem como não encaminharam de cópia do referido Decreto, assim, não se pode afirmar se existe norma reguladora sobre a possibilidade de adesão à ata de registro de preços por carona.

Por fim, cabe informar ainda que no item **II – subitem 3. Do consórcio** do relatório técnico (peça 41) solicitou-se o Protocolo de Intenções subscrito pelos consorciados, bem como a legislação que o ratificou, por se tratar 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-Prontuário-Eletrônico 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.

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, de forma conjunta, encaminharam cópia da 2ª Alteração do Contrato Público do CIMAMS, datada de 19/08/2022, sendo 97 municípios integrantes do consórcio (peça 68 - arquivo “08 ALTERAÇÃO DO CONTRATO CIMAMS compressed), assim, entende-se que foi sanada a dúvida quanto à constituição do referido consórcio.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, permanecem as seguintes irregularidades 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;
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;



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



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.

Quanto à documentação solicitada não foi encaminhado cópia do Decreto nº 30 de 01 de março de 2013.

1ª CFM, 19 de abril de 2023

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