

Processo: 1148622
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Rafael de Andrade Sabbadini
Denunciada: Prefeitura Municipal de Guarda-Mor
Responsável: Gilmar Antônio da Silva
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

PRIMEIRA CÂMARA – 9/4/2024

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. LOCAÇÃO DE *SOFTWARE* HOSPITALAR. PRELIMINARES. AUSÊNCIA DE DISPOSIÇÕES SOBRE PROTEÇÃO DE DADOS. AUSÊNCIA DAS DISPOSIÇÕES SOBRE VISITA TÉCNICA. SUBJETIVIDADE DA PROVA DE CONCEITO. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS REUNIDAS EM CONSÓRCIO. PREVISÃO DESCABIDA DE FERRAMENTAS PRÓPRIAS DA SAÚDE PRIVADA COMO REQUISITOS OBRIGATÓRIOS DO SISTEMA. PERDA DE OBJETO. MÉRITO. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES SOBRE O TREINAMENTO/CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES. CARGA HORÁRIA MÍNIMA DE TREINAMENTO. INFORMAÇÃO RELEVANTE PARA A FORMULAÇÃO DAS PROPOSTAS. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. A retificação do instrumento convocatório pela Administração, antes da citação dos gestores, enseja a extinção do processo sem resolução de mérito quanto ao apontamento de irregularidade retificado, em razão da perda do objeto, com fundamento no art. 71, § 3º, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.
2. Nos termos do art. 40 da Lei n. 8.666/1993, a descrição do objeto deve ser precisa e clara, de modo que descreva todas as suas especificações para que, assim, permita a formulação das propostas pelos licitantes, bem como a execução do objeto de forma satisfatória. Logo, a quantidade mínima estimada de horas de treinamento deve constar do ato convocatório, por se tratar de informação relevante para a formulação das propostas.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) declarar a extinção do processo, sem resolução de mérito, na preliminar, quanto aos apontamentos de irregularidade da denúncia, tendo em vista que, antes da citação do gestor responsável, a Administração retificou em parte o instrumento convocatório, cujas cláusulas foram retificadas, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, em razão da perda do objeto dos apontamentos da denúncia;
- II) julgar procedente o apontamento da denúncia, no mérito, quanto à ausência de informações sobre o treinamento/capacitação dos usuários, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno, c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, sem a aplicação

de multa ao responsável, em razão das particularidades do caso concreto expostas na fundamentação desta decisão;

- III) recomendar ao secretário municipal de Saúde e ao controlador interno da Prefeitura para que, nas próximas licitações, orientem os responsáveis pela elaboração do edital sobre a necessidade de indicar a carga horária mínima para o treinamento;
- IV) determinar a comunicação do denunciante acerca do teor desta decisão pelo DOC e a intimação do responsável e do controlador interno da Prefeitura pelo DOC e por via postal, bem como do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, na forma regimental;
- V) determinar, após promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 09 de abril de 2024.



PRIMEIRA CÂMARA – 9/4/2024

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada por Rafael de Andrade Sabbadini, à peça n. 1, em face do Processo Licitatório n. 57/2023, referente ao Pregão Eletrônico n. 34/2023, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Guarda-Mor, cujo objeto consiste na locação de *software* hospitalar para informatização do sistema de controle de fichas, prontuários, internações, entre outros, para o hospital municipal, com o valor máximo estimado de R\$ 47.880,00, à peça n. 2, pág. 43.

Em síntese, o denunciante apontou, como irregularidades no edital: i) ausência de disposição sobre a política de segurança da informação a serem contempladas pela solução tecnológica; (ii) ausência de exigência de eventual declaração de renúncia ou dispensa de vistoria técnica; iii) ausência de fixação de critérios objetivos para a avaliação de eventual teste de conformidade do *software*, bem como as condições para a aprovação e/ou reprovação do sistema; iv) vedação injustificada à participação de empresas em consórcio; v) ausência de informações sobre o treinamento/capacitação dos servidores; e vi) previsão de uso de ferramentas próprias da saúde privada, de forma obrigatória, que sequer são utilizadas em âmbito público. Ao final, pugnou pela procedência da denúncia, com concessão de medida cautelar de suspensão do certame e, consequentemente, estabelecimento de novo prazo para abertura da sessão.

A documentação foi recebida como denúncia pela Presidência em 21/6/2023, à peça n. 5, e distribuída à minha relatoria na mesma data, à peça n. 6.

Ato contínuo, à peça n. 7, em razão da suspensão do certame, inexistente o requisito do *periculum in mora*, indispensável à concessão de qualquer providência cautelar, indeferi tal pleito. Em seguida, encaminhei os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – Cfel, para exame inicial, e ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar.

A Cfel, à peça n. 13, entendeu, a partir do exame do novo edital publicado, pela procedência parcial da denúncia em relação à subjetividade da prova de conceito tendo em vista a ausência de designação prévia da comissão especial responsável pela avaliação da prova de conceito. Dessa forma, propôs a citação do Sr. Gilmar Antônio da Silva, secretário municipal de Saúde e subscritor do termo de referência, para apresentar defesa.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, à peça n. 15, também opinou pela citação do responsável para se manifestar sobre a ausência de designação prévia da comissão especial responsável pela avaliação da prova de conceito.

Assim, por meio do despacho à peça n. 16, determinei a citação do Sr. Gilmar Antônio da Silva para apresentar defesa em relação aos apontamentos constantes da denúncia, do relatório da Unidade Técnica e do parecer ministerial.

Ato contínuo, o Sr. Henrique Osmir Queiroz Oliveira, pregoeiro e subscritor do edital, apresentou manifestação, à peça n. 19, e informou que o edital foi retificado e republicado, razão pela qual requereu que a denúncia fosse julgada improcedente e determinado o seu arquivamento.

No despacho à peça n. 26, renovei a citação do Sr. Gilmar Antônio da Silva, tendo ele se manifestado, à peça n. 30, alegando que foram feitas as adequações necessárias pelo pregoeiro, tendo sido nomeada a comissão de avaliação da prova de conceito pelo prefeito, anteriormente à realização da sessão.

Em análise de defesa, à peça n. 34, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM verificou que houve a designação prévia da comissão especial de avaliação e, diante dos argumentos apresentados, entendeu que o apontamento havia sido sanado, razão pela qual se manifestou pelo arquivamento do feito.

No despacho à peça n. 36, encaminhei os autos ao Ministério Público de Contas, que opinou, à peça n. 37, pela extinção do processo sem resolução de mérito, também com o consequente arquivamento dos autos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1 – Preliminar – perda do objeto

1.1 Ausência de disposições sobre proteção de dados

O denunciante, à peça n. 1, alegou que, considerando que o objeto se trata de um sistema voltado para o controle de dados, o que acarreta a manipulação de dados sensíveis dos eventuais usuários do sistema, é substancial que o certame disponha de elementos que preservem os dados pessoais, bem como informe acerca do seu tratamento, de modo a resguardar os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade. Ademais, salientou que o edital não faz referência à Lei n. 13.709/2018, sendo esta a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD, e que a ausência de uma política de segurança e informação pode acarretar danos à imagem dos indivíduos e vazamento de dados sensíveis.

A Unidade Técnica, à peça n. 13, afirmou que as disposições da LGPD devem ser observadas independentemente de estarem previstas ou não no instrumento convocatório. Salientou, ainda, que o item 4.3, anexo IX, do edital republicado passou a prever as disposições da referida lei. Assim, concluiu pela improcedência do apontamento.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 15, não apresentou aditamentos.

O Sr. Henrique Osmir Queiroz Oliveira, pregoeiro e subscritor do edital, informou, à peça n. 19, que a Administração retificou o apontamento de irregularidade em análise devido à inserção de disposições acerca da LGPD, razão pela qual houve a perda do objeto.

Em sede de defesa, à peça n. 30, o Sr. Gilmar Antônio da Silva afirmou que o pregoeiro realizou todas as adequações sugeridas pelo denunciante.

Em reexame, à peça n. 34, a Unidade Técnica não analisou especificamente este apontamento.

Em parecer, à peça n. 37, o Ministério Público de Contas concluiu pela extinção do processo sem resolução de mérito.

Registro que, ao analisar a primeira versão do edital, questionada pelo denunciante, a Administração, de fato, não inseriu itens referentes à proteção de dados, bem como não inseriu, expressamente, a necessidade de observância à LGPD.

Feitas tais considerações, ao analisar o novo edital republicado, peça n. 17, págs. 42 a 43, verifiquei que a Administração alterou o regulamento do certame, de modo a inserir no item 4.3 da minuta de contrato a obrigatoriedade das partes observarem as disposições da LGPD:

4.3 - OBRIGAÇÕES PERTINENTES À LGPD:

4.3.1 - As partes deverão cumprir a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), quanto a todos os dados pessoais a que tenham acesso em razão do certame ou do contrato administrativo que eventualmente venha a ser firmado, a partir da apresentação da proposta

no procedimento de contratação, independentemente de declaração ou de aceitação expressa.

Nesse sentido, constata-se que o apontamento de irregularidade denunciado foi afastado pela Administração, tendo em vista a inserção de disposições editalícias relativas à proteção de dados.

Ademais, à vista da retificação do edital, verifiquei que a data de abertura do certame, que estava prevista para o dia 4/8/2023, foi adiada para o dia 17/8/2023, observado, portanto, o art. 21, § 4º, da Lei n. 8.666/1993.

Diante do exposto, considerando que, antes mesmo da citação do gestor responsável, a Administração optou por retificar a cláusula editalícia questionada na presente denúncia, proponho, nos moldes da decisão proferida pela Primeira Câmara nos autos da Denúncia n. 1121043, sob minha relatoria, a extinção do processo em relação a este apontamento da denúncia, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, em razão da perda do objeto.

1.2 Ausência de disposições sobre visita técnica

O denunciante, à peça n. 1, alegou que, considerando as peculiaridades do local no qual serão executados os serviços objeto do certame, é necessária a previsão de visita técnica no edital para que os licitantes conheçam pessoalmente o estabelecimento, o que possibilita a verificação do real esforço a ser empregado na execução do objeto; possam esclarecer os pontos obscuros do edital, como a omissão de nomes, endereços e total de unidades de saúde a serem contempladas pela solução tecnológica; além de facilitar a elaboração das propostas.

Salientou, ainda, que o certame não exigiu eventual declaração de renúncia ou de dispensa de vistoria técnica que, em regra, substitui a própria visita e estabelece que a empresa tomou conhecimento das reais condições de execução dos serviços, bem como coletou informações de todos os dados e elementos necessários.

A Unidade Técnica, à peça n. 13, afirmou que, apesar da primeira versão do edital não apresentar disposição sobre a realização de visita técnica, tal questão não implicaria irregularidade, pois a decisão pela realização ou não desta visita encontra-se no âmbito discricionário da Administração, além do objeto do certame, locação de *software*, não requerer conhecimento detalhado do espaço físico em que será implantado o sistema.

Além disso, em exame do edital retificado, constatou que foram inseridos itens sobre a visita técnica (item 1.3 do edital), sendo esta facultativa, bem como sobre a exigência de declaração de visita técnica ou de sua renúncia entre os documentos de qualificação técnica.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 15, não apresentou aditamentos.

O Sr. Henrique Osmir Queiroz Oliveira, pregoeiro e subscritor do edital, informou, à peça n. 19, que a Administração retificou o apontamento de irregularidade em análise devido à inserção, no item 1.3 do Edital e anexo X, de disposições acerca da visita técnica ou dispensa da visita técnica.

Ademais, esclareceu que, em relação à alegação de quantidade de unidade a ser atendida, o objeto é claro ao dispor que a locação é para atender o hospital municipal, de modo que a descrição se encontra no singular, ou seja, referindo-se apenas a uma unidade, a qual será contemplada.

Em sede de defesa, à peça n. 30, o Sr. Gilmar Antônio da Silva afirmou que o pregoeiro realizou todas as adequações sugeridas pelo denunciante.

Em reexame, à peça n. 34, a Unidade Técnica não analisou especificamente este apontamento.

Em parecer, à peça n. 37, o Ministério Público de Contas concluiu pela extinção do processo sem resolução de mérito.

Registro que, em exame da primeira versão do edital questionado pelo denunciante, à peça n. 2, a Administração, de fato, não inseriu cláusula relativa à exigência de visita técnica.

Feitas tais considerações, depreende-se do edital republicado pela Administração, à peça n. 17, pág. 4, que o item “1.3 – Da Visita Técnica” passou a abarcar a faculdade da licitante de visitar e de vistoriar o local da execução do objeto, para que fosse possível o conhecimento das condições locais para o cumprimento das obrigações, além de sanar eventuais dúvidas:

1.3 - Da Visita Técnica:

1.3.1 - Antes de apresentar sua proposta, a licitante deverá analisar todos os documentos do edital, sendo **FACULTADO** ao interessado, visitar e vistoriar o local da execução do objeto, as suas expensas e sob sua responsabilidade, executando todos os levantamentos necessários ao desenvolvimento de seus trabalhos, de modo a não incorrer em omissões, as quais não poderão ser alegadas em favor de eventuais pretensões de acréscimo de preços.

1.3.2 - A visita técnica FACULTATIVA poderá ser agendada previamente no horário de 08:00 às 11:00 e 13:00 às 17:00 horas, de segunda a sexta feira, até o dia de 15 de Agosto de 2023, no Hospital Municipal de Guarda Mor - MG, através do telefone (38) 3673 - 1405, ou por e-mail hospitalmgm@hotmail.com.

1.3.3 - A finalidade da visita é a complementação de informações com o objetivo de sanar possíveis dúvidas e o conhecimento das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, bem como demais esclarecimentos necessários à formulação da proposta e à futura execução do objeto. Todos os custos associados à visita e à inspeção serão de inteira responsabilidade do licitante.

1.3.4 - **Independentemente de o LICITANTE ter ou não realizado a Visita Técnica**, deverá o mesmo declarar para todos os efeitos, que tem pleno conhecimento da natureza e do escopo dos serviços, do acesso ao local onde serão realizados os serviços, não podendo alegar posteriormente a insuficiência e/ou imprecisão de dados e informações sobre os locais e condições pertinentes ao objeto, de forma que não poderá em hipótese alguma, pleitear modificações nos preços, prazos, ou condições do CONTRATO, ou alegar qualquer prejuízo ou reivindicar qualquer benefício, sob a invocação de insuficiência de dados ou informações sobre este, apresentando um dos documentos constante no Anexo X, documento este obrigatório e indispensável a ser apresentado junto à “Documentação de Habilitação”. (Destaque no original)

Nesse sentido, constata-se que o apontamento de irregularidade formulado pela denunciante foi afastado pela Administração, tendo em vista a inserção de disposições editalícias sobre a possibilidade de visita técnica, bem como a necessidade de declaração por parte do licitante de que tem pleno conhecimento da natureza e do escopo dos serviços, bem como do acesso ao local onde seriam realizados os serviços.

Ademais, à vista da retificação do edital, verifiquei que a data de abertura do certame, que estava prevista para o dia 4/8/2023, foi adiada para o dia 17/8/2023, observado, portanto, o art. 21, § 4º, da Lei n. 8.666/1993.

Diante do exposto, considerando que, antes mesmo da citação do gestor responsável, a Administração optou por retificar a cláusula editalícia questionada na presente denúncia, proponho, nos moldes da decisão proferida pela Primeira Câmara nos autos da Denúncia n. 1121043, sob minha relatoria, a extinção do processo em relação a este apontamento da denúncia, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, em razão da perda do objeto.

1.3 Subjetividade da prova de conceito

O denunciante, à peça n. 1, alegou que, apesar de o edital ter estabelecido a “temática” da prova de conceito, não foram abordados elementos essenciais de tal procedimento, como a equipe responsável pelo teste, o cronograma, as funcionalidades exigidas e as condições para aprovação ou reprovação do sistema, o que demonstra carga elevada de subjetividade ao certame e, conseqüentemente, violação ao princípio da competitividade.

A Unidade Técnica, à peça n. 13, afirmou que a primeira versão do edital não abarcou maiores detalhes sobre a realização da prova de conceito. Em relação à nova versão republicada, salientou que, apesar de ter estabelecido informações sobre o cronograma de realização do teste e as funcionalidades exigidas, ainda se manteve a omissão quanto à designação prévia da comissão responsável pela realização do teste de conformidade, uma vez que tal designação deve ocorrer em data anterior à divulgação do edital, além de ser irregular “a previsão genérica de que os membros da comissão técnica de avaliação serão especialmente designados pela Prefeitura Municipal”. De outra sorte, esclareceu que a “designação da comissão técnica não necessariamente precisa ser nominal, podendo ser realizada por cargo”.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 15, não apresentou aditamentos.

O Sr. Henrique Osmir Queiroz Oliveira, pregoeiro e subscritor do edital, informou, à peça n. 19, que a Administração retificou o apontamento de irregularidade em análise devido à inserção, nos itens 12.8 e 12.9 do edital, bem como no item 3 e seguintes do termo de referência, de disposições e critérios objetivos em relação ao teste de conformidade do *software*.

Em sede de defesa, à peça n. 30, o Sr. Gilmar Antônio da Silva afirmou que o pregoeiro realizou todas as adequações sugeridas pelo denunciante com a republicação do edital, oportunidade em que ressaltou ser discricionária a nomeação de uma comissão avaliadora da prova de conceito, mas, se exigida no edital, torna-se obrigatória.

Ademais, asseverou que o pregoeiro nomeou, em 3/8/2023, a comissão de avaliação por meio da Portaria n. 327/2023. Salientou, ainda, que a sessão do certame foi designada para 17/8/2023 e que, apenas após a fase de lances, poderia ser marcada a data para análise da amostra, de modo a conceder tempo para que o vencedor provisório se preparasse para o julgamento técnico, o que se deu em 5/9/2023. Assim, concluiu que a comissão foi nomeada 33 (trinta e três) dias anteriores ao julgamento, o que se mostrou razoável, diante da ausência de normativo dispondo sobre o prazo mínimo de nomeação da referida comissão.

Em reexame, à peça n. 34, a Unidade Técnica destacou a Portaria n. 327, datada de 3/8/2023, que trouxe a relação dos membros da comissão especial de avaliação e concluiu que a irregularidade foi sanada devido à republicação do edital e à edição de portaria nomeando os membros da comissão especial de avaliação, o que possibilitou o conhecimento prévio aos licitantes dos membros da comissão.

Em parecer, à peça n. 37, o Ministério Público de Contas verificou que o edital foi retificado e que a Administração editou a Portaria que definiu os membros da comissão especial de avaliação, razões pelas quais opinou pela extinção do processo sem resolução de mérito.

Depreende-se do exame da primeira versão do edital, à peça n. 2, pág. 12, que a Administração, de fato, não estabeleceu regras específicas acerca da realização da prova de conceito, uma vez que se restringiu a informar questões gerais sobre o procedimento da prova de conceito:

12.7 - Dentre os documentos passíveis de solicitação pelo Pregoeiro, destacam-se os que contenham as características do material ofertado, tais como marca, modelo, tipo, fabricante e procedência, além de outras informações pertinentes, a exemplo de catálogos, folhetos ou propostas, encaminhados por meio eletrônico, ou, se for o caso, por outro meio

e prazo indicados pelo Pregoeiro, sem prejuízo do seu ulterior envio pelo sistema eletrônico, sob pena de não aceitação da proposta.

12.8 Caso a compatibilidade com as especificações demandadas, sobretudo quanto a padrões de qualidade e desempenho, não possa ser aferida pelos meios previstos nos subitens acima, o Pregoeiro exigirá que o licitante classificado em primeiro lugar apresente amostra, sob pena de não aceitação da proposta, no local e no prazo a ser indicado.

12.8.1 Por meio de mensagem no sistema, será divulgado o local e horário de realização do procedimento para a avaliação das amostras, cuja presença será facultada a todos os interessados, incluindo os demais licitantes.

12.8.2 Os resultados das avaliações serão divulgados por meio de mensagem no sistema.

12.9 No caso de não haver entrega da amostra ou ocorrer atraso na entrega, sem justificativa aceita pelo Pregoeiro, ou havendo entrega de amostra fora das especificações previstas neste Edital, a proposta do licitante será recusada.

12.9.1 Se a(s) amostra(s) apresentada(s) pelo primeiro classificado não for(em) aceita(s), o Pregoeiro analisará a aceitabilidade da proposta ou lance ofertado pelo segundo classificado. Seguir-se-á com a verificação da(s) amostra(s) e, assim, sucessivamente, até a verificação de uma que atenda às especificações constantes no Termo de Referência.

12.9.2 Os exemplares colocados à disposição da Administração serão tratados como protótipos, podendo ser manuseados e desmontados pela equipe técnica responsável pela análise, não gerando direito a ressarcimento.

12.9.3 Após a divulgação do resultado final da licitação, as amostras entregues deverão ser recolhidas pelos licitantes no prazo de 05 (cinco) dias, após o qual poderão ser descartadas pela Administração, sem direito a ressarcimento.

12.10 - Os licitantes deverão colocar à disposição da Administração todas as condições indispensáveis à realização de testes e fornecer, sem ônus, os manuais impressos em língua portuguesa, necessários ao seu perfeito manuseio, quando for o caso.

12.11 - Se a proposta ou lance vencedor for desclassificado, o Pregoeiro examinará a proposta ou lance subsequente, e, assim sucessivamente, na ordem de classificação.

Feitas tais considerações, ao examinar o edital republicado pela Administração, à peça n. 17, págs. 28 a 29, verifiquei que o item 3 do termo de referência, anexo I, passou a abarcar disposições adicionais e detalhadas sobre o teste de conformidade da amostra:

3 - DO TESTE DE CONFORMIDADE “AMOSTRA” E PARECER TÉCNICO

3.1 – Definida a melhor proposta o software será submetido à verificação técnica por corpo profissional próprio da contratante, de modo a demonstrar o atendimento aos requisitos técnicos destinados à sua funcionalidade e, assim, aferir a qualificação técnica da licitante melhor classificada. Esta exigência tem o objetivo de aferir, de forma objetiva, se o sistema ofertado se adequa às necessidades da administração pública contratante.

3.2 – Após a classificação, a proponente melhor classificada deverá ser convocada para iniciar os procedimentos de amostragem do software por si proposto, cujo início se dará no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis subsequentes a classificação das propostas, contados a partir da convocação pelo pregoeiro na plataforma no “chat mensagem”, devendo o procedimento de amostragem ser obrigatoriamente presencial, sob pena de desclassificação.

3.3 - As demais empresas participantes serão informadas, para, se assim desejarem, acompanhar a análise de conformidade. A sessão da amostragem ocorrerá diante de corpo profissional técnico específico da contratante, denominado comissão especial de avaliação, formado por profissionais nomeados para este fim, sendo formada por no mínimo de mais 03 (três) profissionais da área de saúde do Município.

3.3.1 - A comissão a seu critério poderá convocar profissionais técnicos para auxiliá-los na avaliação dos quesitos técnicos.

3.4 - A demonstração deverá ocorrer em local designado pela secretaria de saúde.

3.5 - A empresa participante do processo, deverá trazer os equipamentos necessários e os módulos do software devidamente configurados, sob pena de desclassificação.

3.6 - Serão fornecidas instalações técnicas com ponto de energia para a realização da amostragem do software.

3.7 - A amostragem deverá simular, em tempo de execução, cada uma das funcionalidades técnicas descritas em cada módulo conforme termo de referência.

3.8 - A amostragem deverá ocorrer em período máximo de 8 (oito) horas. Sua prorrogação, entretanto, poderá ocorrer, conforme decisão fundamentada do corpo técnico de avaliação designada para esse fim, cuja sequência de análise iniciará preferencialmente na primeira hora útil posterior à sua interrupção.

3.9 – Qualquer que seja a interrupção da amostragem, os equipamentos destinados à sua execução deverão manter-se intocáveis no local de sua verificação. Sua retirada ou manuseio em momento anterior à continuidade dos procedimentos será considerada como finalizadora da amostragem.

3.10 – Para resguardar os direitos de propriedade intelectual, autoral e comercial do software em análise, não será permitido o uso de internet no ambiente de amostragem, incluindo qualquer tipo de aparelho eletrônico, por quaisquer presentes na sessão, exceto pelos membros da equipe da proponente.

3.11 – Durante a amostragem o licitante deverá comprovar que o sistema proposto atende à:

a) 100% (cem por cento) de Todos os módulos proposto;

b) 90% (noventa por cento) das funcionalidades descritas em cada módulo, admitida a implantação das funcionalidades faltante como melhoria de sistema a ser implementada no prazo de 30 dias sem custo adicional a administração.

3.12 - Caso a licitante não consiga atender aos critérios acima, a mesma será considerada desclassificada.

3.13 – A comissão avaliadora, caso entenda necessário, poderá solicitar que determinado item seja demonstrado novamente em virtude de eventuais dúvidas após a demonstração pelo licitante.

3.14 – A comissão irá se pronunciar quanto ao resultado da análise de conformidade da solução proposta pela licitante apenas ao final da avaliação, no prazo máximo de 2 (dois) dias úteis.

3.15 – Uma vez aprovado o sistema, deverá ser emitido pela comissão, termo atestando que o sistema ofertado pela licitante avaliada atende a todos os requisitos técnicos, caso precise de realizar melhoria nos termos do item 3.11 “b” deverá constar qual melhoria deverá ser realizada.

3.16 – Na hipótese do não atendimento aos requisitos discriminados pela empresa proponente na demonstração da amostra do sistema, o pregoeiro convocará a empresa licitante subsequente, na ordem de classificação, para que realize a respectiva demonstração do sistema, sendo avaliada nos mesmos moldes da empresa licitante anterior, e assim sucessivamente, até a apuração de um software que atenda todas as exigências. (Destaquei)

Nesse sentido, constata-se que o edital republicado passou a tratar das especificidades da prova de conceito. Em relação ao cronograma de realização da prova, foi estabelecido que o

procedimento da amostragem seria iniciado após 5 (cinco) dias úteis subsequentes à classificação das propostas; que a amostragem deveria ocorrer no período máximo de 8 (oito) horas; e que a comissão se pronunciará no prazo máximo de 2 (dois) dias úteis.

Em relação às funcionalidades a serem exigidas e as condições de aprovação, o edital dispôs que a amostra deveria simular, em tempo de execução, as especificações descritas em cada módulo do termo de referência e comprovar que o sistema era capaz de atender 100% (cem por cento) de todos os módulos propostos e 90% (noventa por cento) das funcionalidades descritas em cada módulo.

Por fim, em relação à equipe responsável pelo teste, a Administração, em 3/8/2023, nomeou, por meio da Portaria n. 327/2023, à peça n. 29, pág. 1, a comissão especial de avaliação, sendo esta nomeação anterior à abertura do certame, designada para o dia 17/8/2023.

Assim, à vista da retificação do edital, verifiquei que a data de abertura do certame, que estava prevista para o dia 4/8/2023, foi adiada para o dia 17/8/2023, observado, portanto, o art. 21, § 4º, da Lei n. 8.666/1993.

Diante do exposto, considerando que, antes mesmo da citação do gestor responsável, ocorrida em 29/11/2023, à peça n. 28, a Administração optou por retificar a cláusula editalícia questionada na presente denúncia, proponho, nos moldes da decisão proferida pela Primeira Câmara nos autos da Denúncia n. 1121043, sob minha relatoria, a extinção do processo em relação a este apontamento da denúncia, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, em razão da perda do objeto.

1.4 Vedação à participação de empresas reunidas em consórcio

O denunciante alegou, à peça n. 1, que a vedação à participação de empresas na forma de consórcio constitui exceção, razão pela qual é necessário que a Administração promova uma justificativa lógica, e não genérica, no procedimento licitatório.

A Unidade Técnica, à peça n. 13, concluiu pela improcedência do apontamento, uma vez que, tratando-se de objeto sem complexidade técnica, é regular a vedação da participação de empresas reunidas em consórcio, o que dispensa a justificativa. Ademais, salientou que a motivação apenas deve ser realizada quando autorizada a participação do consórcio, uma vez que se trata de regra excepcional.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 15, não apresentou aditamentos.

O Sr. Henrique Osmir Queiroz Oliveira, pregoeiro e subscritor do edital, informou, à peça n. 19, que a Administração retificou o edital, tendo inserido, no item 2.2 do termo de referência, a justificativa para a vedação à participação de empresas em consórcio, à peça n. 17, pág. 27.

Em sede de defesa, à peça n. 30, o Sr. Gilmar Antônio da Silva não se manifestou especificamente quanto a este apontamento.

Em reexame, à peça n. 34, a Unidade Técnica não analisou especificamente este apontamento.

Em parecer, à peça n. 37, o Ministério Público de Contas concluiu pela extinção do processo sem resolução de mérito.

Depreende-se da análise da primeira versão do edital, à peça n. 2, pág. 5, que o item 6.3 vedou a participação de empresa em forma de consórcio:

6 – CREDENCIAMENTO

6.3. É vedada a participação de empresa em forma de consórcios ou grupos de empresas.

Feitas tais considerações, em análise ao edital republicado pela Administração, verifica-se que a vedação à participação de consórcios públicos se manteve, conforme item 6.3, à peça n. 17, pág. 7. Todavia, a Administração acrescentou, no item 2.2 do termo de referência, a justificativa para a vedação de tal participação, no sentido de que a licitação é de pequeno vulto e de pequena complexidade, à peça n. 17, pág. 27:

[...]

A vedação quanto à participação de consórcio de empresas no presente procedimento licitatório não limitará a competitividade.

A participação de consórcios é recomendável quando o objeto considerado for “de alta complexidade ou vulto”, o que não seria o caso do objeto sob exame.

Não há nada que justifique a participação de empresas em consórcios no objeto em apreço. Ele não se reveste de alta complexidade, tampouco é serviço de grande vulto econômico, ou seja, o edital não traz em seu termo de referência nenhuma característica própria que justificasse a admissão de empresas em consórcio.

A admissão de consórcio em objeto de baixa complexidade e de pequeno valor econômico atenta contra o princípio da competitividade, pois permitiria, com o aval da Administração Pública, a união de concorrentes que poderiam muito bem disputar entre si, violando, por via transversa, o princípio da competitividade, atingindo ainda a vantajosidade buscada pela Administração.

[...]

Nesse sentido, justifica-se a não participação de consórcio no presente certame por se tratar de licitação de pequeno vulto e complexidade, não acarretando limitação a competitividade.

(Destaque do original)

Verifica-se que a Administração, diante do apontamento da denúncia em questão, providenciou a inserção de justificativa para a vedação de participação de empresas reunidas em consórcio, como boa prática administrativa.

Ademais, à vista da retificação do edital, verifiquei que a data de abertura do certame, que estava prevista para o dia 4/8/2023, foi adiada para o dia 17/8/2023, observado, portanto, o art. 21, § 4º, da Lei n. 8.666/1993.

Diante do exposto, considerando que, antes mesmo da citação do gestor responsável, a Administração optou por retificar a cláusula editalícia questionada na presente denúncia, proponho, nos moldes da decisão proferida pela Primeira Câmara no âmbito da Denúncia n. 1121043, sob minha relatoria, a extinção do processo em relação a este apontamento da denúncia, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, em razão da perda do objeto.

1.5 Previsão descabida de ferramentas próprias da saúde privada como requisitos obrigatórios do sistema

O denunciante alegou, à peça n. 1, que constou no instrumento convocatório o uso de ferramentas próprias da saúde privada sem qualquer utilidade em ambiente público, como: (i) quites de medicação: tabelas de preço por convênio, brasíndice e simpro; (ii) módulo faturamento: faturamento de contas de convênios e particular e remessa ANS TISS; (iii) módulo financeiro: repasse médico.

A Unidade Técnica, à peça n. 13, afirmou que a nova versão do edital retirou do certame as funcionalidades apontadas pelo denunciante, de forma que a análise restou prejudicada. Assim, concluiu pela improcedência do apontamento.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 15, não apresentou aditamentos.

O Sr. Henrique Osmir Queiroz Oliveira, pregoeiro e subscritor do edital, informou, à peça n. 19, que a Administração retificou o edital com a retirada das especificações questionadas, uma vez que não iriam afetar os fins que se buscava com a locação de *software*.

Em reexame, à peça n. 34, a Unidade Técnica não analisou especificamente este apontamento.

Em parecer, à peça n. 37, o Ministério Público de Contas concluiu pela extinção do processo sem resolução de mérito.

Ao examinar a primeira versão do edital, à peça n. 2, pág. 24, verifiquei a exigência das ferramentas discriminadas pelo denunciante como itens do objeto do certame. Todavia, depreende-se do edital republicado que a Administração retirou os itens questionados na denúncia, não existindo mais disposição acerca de ferramentas relativas à instituições privadas de saúde.

Ademais, à vista da retificação do edital, verifiquei que a data de abertura do certame, que estava prevista para o dia 4/8/2023, foi adiada para o dia 17/8/2023, observado, portanto, o art. 21, § 4º, da Lei n. 8.666/1993.

Diante do exposto, considerando que, antes mesmo da citação do gestor responsável, a Administração optou por retificar o edital, proponho, nos moldes da decisão proferida pela Primeira Câmara no âmbito da Denúncia n. 1121043, sob minha relatoria, a extinção do processo em relação a este apontamento da denúncia, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, em razão da perda do objeto.

2 – Mérito

2.1 Ausência de informações sobre o treinamento/capacitação dos usuários

O denunciante, à peça n. 1, alegou que o edital foi omissivo por não trazer informações atreladas ao treinamento dos destinatários do *software*, de modo que não apresentou informações acerca do número exato de servidores a serem instruídos, a estrutura das instalações, bem como o perfil e características mínimas da Secretaria Municipal de Saúde, o que tende a prejudicar a formulação de propostas.

A Unidade Técnica, à peça n. 13, afirmou que, embora a primeira versão do edital não tenha abarcado quaisquer previsões sobre o treinamento dos servidores, o edital republicado estabeleceu disposições acerca de tal treinamento, uma vez que dispôs sobre o conteúdo do curso e o número de servidores que seriam treinados. Assim, concluiu pela improcedência do apontamento, com a emissão de recomendação para que, nos próximos certames, também seja indicada a carga horária mínima para o treinamento, aspecto que seria benéfico para a formulação das propostas pelos licitantes.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 15, não apresentou aditamentos.

O Sr. Henrique Osmir Queiroz Oliveira, pregoeiro e subscritor do edital, informou, à peça n. 19, que a Administração retificou o apontamento de irregularidade em análise devido à inserção, no item 4 e seguintes do termo de referência, de informações sobre o treinamento dos servidores.

Em sede de defesa, à peça n. 30, o Sr. Gilmar Antônio da Silva não se manifestou especificamente quanto a este apontamento.

Em reexame, à peça n. 34, a Unidade Técnica não analisou especificamente este apontamento.

Em parecer, à peça n. 37, o Ministério Público de Contas concluiu pela extinção do processo sem resolução de mérito.

Depreende-se da análise da primeira versão do edital, à peça n. 2, que a Administração, de fato, não inseriu informações sobre o treinamento dos servidores, o que demonstraria irregularidade no edital.

Acerca dessa questão, é importante destacar que, conforme estabelece o art. 40 da Lei n. 8.666/1993, a descrição do objeto deve ser precisa e clara, de modo que descreva todas as suas especificações para que, assim, permita a formulação das propostas pelos licitantes, bem como a execução do objeto de forma satisfatória.

Feitas tais considerações, ao examinar o edital republicado pela Administração, à peça n. 17, págs. 29 a 30, verifiquei, no item 4 do termo de referência, que foram inseridas disposições sobre o treinamento dos servidores usuários do sistema:

4 - DO TREINAMENTO DA EQUIPE QUE IRÁ UTILIZAR O SISTEMA.

4.1 - A Capacitação dos profissionais é processo primordial para utilização dos sistemas, deste modo, é de suma importância que a equipe de instrutores seja qualificada para tal formação, oferecendo de maneira clara e objetiva as informações necessárias para utilização do sistema por meio de capacitação presencial aos profissionais.

4.2 - As formações referentes a utilização dos sistemas e da saúde serão realizadas conforme cronograma prévio apresentado pela empresa e aprovado pela equipe da Secretaria Municipal de Saúde, o cronograma deve ser apresentado com datas de início e conclusão, estimativa de horas, porém, em caso de insatisfação da qualidade da capacitação ou ainda não entendimento do conteúdo o mesmo deverá ser realizado quantas vezes forem necessárias sem ônus ao município até garantir a correta compreensão e eficácia dos treinamentos;

4.3 – O treinamento deverá ser realizado em etapas, setor/serviço a setor/serviço, capacitando todos os profissionais indicados pela equipe técnica da Secretaria de Saúde do Município, responsável pelo acompanhamento da execução dos serviços durante o processo de implantação e durante a vigência da contratação.

4.4 - Deverá ser ministrado treinamento para aproximadamente 16 (dezesesseis) servidores.

4.5 - No final de cada capacitação, os profissionais deverão assinar uma lista de presença, comprovando sua aptidão para uso do sistema de acordo com o que foi treinado.

4.6 - Os treinamentos acontecerão no modo presencial e deverão ser ministrados em GuardaMor/MG, nas instalações designadas pela Secretaria de Saúde do Município.

4.7 - Caso haja necessidade por parte da Secretaria de Saúde, a mesma após o treinamento presencial poderá, solicitar treinamento na modalidade a distância, onde o Contratado deverá utilizar-se, nesse caso, de plataforma de vídeo conferência em ambiente on-line com permissão de acesso por usuário e senha.

4.8 - Neste caso deverão ser disponibilizados vídeos, tutoriais e conteúdos relativos aos treinamentos, sem qualquer custo ao Município e com acesso ilimitado para todos os servidores do Município e dos entes da administração pública envolvidos neste processo licitatório.

4.9 - Na fase de implantação ocorrerá a disponibilização do software, configuração e parametrização o mesmo para funcionamento e a transferência de conhecimento sobre os sistemas a serem implantados.

4.10 - O conhecimento deverá ser repassado para os usuários, a fim de que possam utilizar os sistemas e habilitá-los a executar as tarefas de operação e gestão. o treinamento deverá possibilitar todas as operações de inclusão, alteração, exclusão e consulta referente a cada funcionalidade, bem como os cálculos e processos, emissão de relatórios e sua respectiva análise.

4.11 - Na fase do treinamento os usuários terão acesso a todas as informações necessárias para a operação dos sistemas, compreenderão o papel das funções dos sistemas e a mudança da sua rotina de trabalho para a nova rotina com o uso dos sistemas.

4.12 - O treinamento deverá ter carga horária a ser acordada durante a fase de implantação, divididas em turmas com quantidade a ser acordado, sendo permitido no máximo de 02 (dois) participantes por turma, sendo extensivo a todos os servidores usuários indicados pela Licitante, devendo ser executado no horário de expediente.

4.13 - Reciclagem dos profissionais: Quando necessário, após atualizações que acarretam mudança nos processos de utilização dos sistemas, é dever da empresa VENCEDORA realizar a reciclagem aos profissionais sem custo adicional;

4.14 - Para capacitação de novos profissionais do município, reciclagem, a empresa deverá fornecer uma formação a cada 6 (seis) meses sem custo adicional ao município.

Desse modo, de forma a afastar o apontamento de irregularidade da denúncia, verifico que, na nova versão do edital, foram tratadas as questões pertinentes:

- (i) ao cronograma, que deverá ser apresentado pela empresa e aprovado pela equipe da Secretaria Municipal de Saúde, e ter datas de início e de conclusão;
- (ii) ao treinamento, com a possibilidade de repetição e de ser realizado à distância, bem como de ser realizado para, aproximadamente, 16 (dezesesseis) servidores, de modo presencial, e com turmas divididas;
- (iii) à possibilidade de reciclagem profissional.

Todavia, quanto à ausência de carga horária mínima de treinamento, o que foi observado pela Unidade Técnica, que alegou tratar de um aspecto que seria benéfico para a formulação das propostas pelos licitantes, razão pela qual caberia a emissão de recomendação, entendo que se trata de uma irregularidade a justificar a análise do mérito, pois a quantidade mínima estimada de horas de treinamento deve constar do ato convocatório, por se tratar de informação relevante para a formulação das propostas. Nestes termos, já decidiu esta Corte de Contas, nos autos da Denúncia n. 1135288, da relatoria do conselheiro substituto Licurgo Mourão, Segunda Câmara, sessão do dia 27/2/2024:

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. OMISSÃO QUANTO À PROVA DE CONCEITO. AUSÊNCIA DE GARANTIAS EM CASO DE RESCISÃO CONTRATUAL. AUSÊNCIA DE DADOS NECESSÁRIOS À FORMULAÇÃO DA PROPOSTA. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES RELATIVAS AO TREINAMENTO DOS SERVIDORES. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES RELATIVAS AOS SISTEMAS DE FROTAS E DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. SUBSCRIÇÃO DO EDITAL PELA PREGOEIRA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. A Administração deve garantir clareza, precisão e objetividade na redação dos editais de licitação, os quais não podem conter dispositivos que permitam dupla interpretação e dificultem a compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas.

2. A quantidade mínima estimada de horas de treinamento deve constar do ato convocatório, por se tratar de informação relevante para a formulação das propostas, sob pena de ocasionar ineficiência nos treinamentos, comprometendo a execução contratual.

Registro que o edital não estabeleceu a carga horária mínima de treinamento. Contudo, depreende-se da defesa, acostada à peça n. 30, a informação de que o Pregão Eletrônico n. 34/2023 foi julgado e homologado pela autoridade competente, “sem ter havido impetração de recursos por parte de interessados, comprovando a lisura e legalidade de todos os atos praticados pelo pregoeiro e equipe de apoio”.

Dessa forma, proponho que este apontamento de irregularidade seja julgado procedente.

Não obstante, considerando a boa-fé dos gestores, que providenciaram a retificação do edital em relação aos outros apontamentos da denúncia, e que o desdobramento da licitação em exame se deu sem qualquer intercorrência, deixo de propor a aplicação de multa ao Sr. Gilmar Antônio da Silva, secretário municipal de Saúde e subscritor do termo de referência, pois não há nos autos elementos capazes de inferir que ele tenha atuado com dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb.

Por fim, considerando o caráter pedagógico desta Corte de Contas, proponho a emissão de recomendação ao secretário municipal de Saúde e ao controlador interno da Prefeitura para que, nas próximas licitações, orientem os responsáveis pela elaboração do edital sobre a necessidade de indicar a carga horária mínima para o treinamento.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em preliminar, tendo em vista que, antes da citação do gestor responsável, a Administração retificou em parte o instrumento convocatório, proponho a extinção do processo, sem resolução de mérito, quanto aos apontamentos de irregularidade da denúncia cujas cláusulas foram retificadas, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, em razão da perda do objeto dos apontamentos da denúncia.

No mérito, proponho que seja julgado procedente o apontamento da denúncia quanto à ausência de informações sobre o treinamento/capacitação dos usuários, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno, c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, sem a aplicação de multa ao responsável, em razão das particularidades do caso concreto expostas na fundamentação.

Proponho, ainda, a emissão de recomendação ao secretário municipal de Saúde e ao controlador interno da Prefeitura para que, nas próximas licitações, orientem os responsáveis pela elaboração do edital sobre a necessidade de indicar a carga horária mínima para o treinamento.

Comunique-se o denunciante pelo DOC e intimem-se o responsável e o controlador interno da Prefeitura pelo DOC e por via postal, bem como o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.
