



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

2

RELATÓRIO DA COMISSÃO ESPECIAL DE ANÁLISE DE CONTRATO ADMINISTRATIVO – PROCESSO LICITATÓRIO Nº 31/2019, NA MODALIDADE DE PREGÃO ELETRÔNICO

I – DA COMISSÃO E SEUS OBJETIVOS

1. A Comissão Especial de Análise do Contrato Administrativo de Prestação de Serviços nº 436/2019 foi designada a partir da Portaria nº 628, de 18 de junho de 2020, e é formada pelos servidores Antônio José Antunes, Gilmar Paulus, Vanessa Zardo, Hiassana Figueiredo, Silvio Sanfelice, Bruno Ruaro Varisco e Gabriel Bianchet Tavares. Seu objetivo é o de realizar um diagnóstico da situação global do contrato, celebrado em 04/12/2019 entre o Município de Farroupilha e a Mais Vida Soluções em Saúde EIRELI, CNPJ nº 13.014.354/0001-37, especialmente nos aspectos jurídicos, orçamentários, financeiros, técnicos e operacionais, para fins de viabilizar tomada de decisão acerca do mesmo.

II – DOS OBJETIVOS DO PROCESSO LICITATÓRIO

2. O processo licitatório de Pregão Eletrônico nº 31/2019, cuja vencedora foi a empresa Mais Vida, e que resultou no Contrato Administrativo de Prestação de Serviços nº 436/2019, teve como objetivo contratar uma solução de Gestão da Saúde Pública, dado que o contrato com a atual fornecedora, MV Sistemas Ltda., de nº 87/2016, expirou em 08 de maio de 2020, tendo sido necessário recontratá-la via Dispensa nº 64/2020, com vigência até 08 de novembro de 2020.

III – RESUMO DE ATOS CONTIDOS NO PROCESSO LICITATÓRIO

- a) Pedido de abertura do processo licitatório (fl. 0002 do processo licitatório);
- b) Termo de Referência (fls. 0003 a 0059);
- c) Edital de Pregão Eletrônico nº 31/2019 (fls. 0065 a 0078);
- d) Anexo II – Termo de Referência do Edital (fls. 0080 a 0136);
- e) Anexo VII – Minuta do Contrato Administrativo de Prestação de Serviços (fls. 0144 a 0149);
- f) Ata de Realização do Pregão Eletrônico (fls. 0333 a 0334);
- g) Termo de Adjudicação do Pregão Eletrônico (fl. 0395);
- h) Termo de Homologação do Pregão Eletrônico (fl. 0396);



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

- i) Publicação do Vencedor no Diário Oficial do município (fl. 0397);
- j) Ata de Registro de Preços nº 426/2019 (fls. 0400 a 0403);
- k) Contrato Administrativo de Prestação de Serviços nº 436/2019 (fls. 0405 a 0411);
- l) Termo de Cessão de Direito Perpétuo (fl. 0412);
- m) Termo de Recebimento, com autorização de pagamento de 50% do Item 1 (fl. 0414);
- n) Termo Aditivo nº 01 (fl. 0465);
- o) Ofício da Secretaria Municipal de Saúde desautorizando o pagamento da segunda parcela de R\$1.690.000,00 (fl. 0468);
- p) Suspensão do contrato até decisão a ser exarada no processo nº 1751/2020 (fl. 0473);
- q) Ofício nº 1113/2020, do Tribunal de Contas do Estado sobre concessão de medida cautelar (fls. 0477 a 0482);
- r) Termo de Apostilamento nº 02/2020 para alteração do fiscal do contrato (fl. 0483);
- s) Despacho do Procurador-Geral David Tolomeotti determinando a suspensão do contrato (fl. 0484);

IV – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

3. A comissão que subscreve a presente, a fim de formar convicção para o parecer conclusivo, sentiu necessidade de busca de todas as informações disponíveis sobre o tema, fazendo-se necessário apurar as motivações e eventos ocorridos anteriormente ao lançamento do concurso em exame.

V – EVENTOS OCORRIDOS PREVIAMENTE AO LANÇAMENTO DA LICITAÇÃO

4. A busca pelo desenvolvimento de softwares personalizados para as necessidades do município de Farroupilha data de maio de 2017, a partir da nomeação da Comissão Para Estudos de Requisitos de Sistemas Digitais, através da Portaria nº 449/2017. Esta comissão tinha como objetivo realizar a colheita de informações e necessidades técnicas, funcionais e de serviços de cada um dos setores do Poder



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

3

Executivo Municipal, além de mapear fluxos, visando desenvolver um Termo de Referência para um sistema de gestão completo moldado para a realidade local, que incluiu, em alguns momentos, a Gestão da Saúde Pública.

5. Em julho de 2018, uma nova Comissão foi nomeada para acompanhamento e supervisão de sistemas de informática, através da Portaria nº 576/2018, dando continuidade aos trabalhos anteriormente executados e iniciando outros. Segundo os servidores Gabriel Bianchet Tavares e Hiassana Figueiredo, ambos integrantes da referida comissão, ela recebeu uma diretiva advinda do Departamento de Compras e Licitações para que analisassem um Termo de Referência "pronto", com prazo de apenas dois dias para conclusão dos trabalhos.

6. A Comissão de 2018 comparou o Termo de Referência "pronto", encaminhado pelo Departamento de Compras e Licitações, com os termos de referência que a Comissão de 2017 havia produzido durante e após a colheita de requisitos, em todos os módulos, inclusive o de Gestão de Saúde. **A partir desta comparação, foi produzido um memorando manifestando ressalvas acerca deste Termo de Referência "pronto", em especial no que se refere a perda de funcionalidades essenciais que ocorreriam caso este fosse adotado.** A cópia do memorando e seu recebimento encontram-se no Anexo I deste relatório.

7. No início de 2019, a Administração decidiu, mais uma vez, alterar o escopo do Termo de Referência do Sistema Integrado de Gestão Municipal, excluindo definitivamente as funcionalidades relacionadas à Gestão da Saúde, o que resultou, a final, no Termo de Referência que foi utilizado no processo licitatório de Pregão Presencial nº 30/2019, vencido pela empresa Tecnosweb Tecnologia de Gestão Ltda ME.

8. Em relação ao Contrato Administrativo de Prestação de Serviços nº 436/2019, objeto deste relatório, segundo documento encaminhado pelo servidor Gabriel Bianchet Tavares, consta que ele participou de **reunião no gabinete com servidores convocados pelo Prefeito Municipal Claiton Gonçalves juntamente com o sr. Anderson Paniago, representante da empresa Mais Vida Soluções em Saúde EIRELI, em março de 2019, demonstrando que a empresa já estava em contato com a Administração antes do certame.** Nesta reunião, também se fez presente a servidora Hiassana Figueiredo, integrante da presente Comissão. Segundo ambos, fez-se uma rápida demonstração de algumas funcionalidades de *front-office*¹ do sistema Mais Vida, sendo que o sr. Anderson Paniago jamais abordou funcionalidades de *back-office*², essenciais ao funcionamento de um Sistema de Gestão de Saúde,

¹ *Front-office* são recursos que ficam em contato direto com o consumidor, na linha de frente. São aqueles que "aparecem".

² *Back-office* são recursos que não ficam aparentes ao consumidor, fazendo os trabalhos de fundo, que têm importância igual ou maior que os de *front-office*. Não "aparecem" para o consumidor.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

como, por exemplo, os módulos de Regulação, exportador e-SUS, Autorizador de AIH, etc. A reunião não foi registrada em ata.

9. Segundo seu relatório, no final de junho de 2019, o Secretário Gabriel Bianchet Tavares recebeu outro termo de referência "pronto", enviado pelo então Procurador-Geral do Município, Gelso Priotto, o qual solicitou a análise técnica do documento. O respectivo documento foi analisado por ele e pela servidora Hiassana Figueiredo (Anexo II deste relatório). **Em nova comparação deste termo de referência "pronto" e aquele produzido pela Comissão da Portaria nº 449/2017 os servidores constataram ausência de diversas funcionalidades, bem como outros pontos que mereciam atenção.** Esta preocupação foi relatada por Gabriel ao sr. Gelso Priotto em 04 de julho de 2019, em mensagens através do aplicativo WhatsApp, conforme documentos do Anexo III, ao final deste relatório.

10. Diante da ausência de resposta às mensagens, no dia 25/07/2019 o então Secretário Gabriel Bianchet Tavares encaminhou ao sr. Gelso Priotto documento com sugestão de Termo de Referência (subproduto dos trabalhos da Comissão de 2017), contendo as especificações mínimas necessárias a um Sistema de Gestão de Saúde. A mensagem e o documento em questão encontram-se nos anexos IV e V, respectivamente.

11. Em 9 de outubro de 2019, a então Secretária Municipal de Saúde, Rosane da Rosa, encaminhou memorando ao então Prefeito Municipal Claiton Gonçalves solicitando a abertura do processo de pregão eletrônico, juntamente com termo de referência assinado, conforme constam das páginas 0002 a 0058 do processo licitatório de Pregão Eletrônico nº 31/2019.

12. De acordo com as servidoras Hiassana Figueiredo e Vanessa Zardo, apesar do envio deste memorando, **os servidores da Secretaria Municipal de Saúde, ao qual faziam parte, não foram consultados acerca da necessidade de alteração do sistema atual, bem como quais seriam as características mínimas para que fosse procedido a um processo licitatório.** Ainda, segundo o então Secretário Gabriel Bianchet Tavares, que foi indicado à época como fiscal do contrato, **o Termo de Referência é o mesmo que o que lhe foi encaminhado em julho de 2019, portanto contendo ausência de funcionalidades essenciais a um sistema de gestão de saúde pública.**

13. Em seguida, a equipe do Departamento de Compras e Licitações produziu e publicou o Edital de Pregão Eletrônico nº 31/2019 (a partir da página 0065 do processo licitatório), assinado pelo então Prefeito Claiton Gonçalves.

VI – DO CONTEÚDO ATÍPICO DO PROCESSO LICITATÓRIO



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

4

14. Em análise dos documentos constantes do processo licitatório de Pregão Eletrônico nº 31/2019, vemos algumas singularidades. Em primeiro lugar, observamos que os orçamentos coletados para embasar o valor de referência são todos de empresas situadas em Brasília, conforme páginas 0059 a 0062 do processo. Ao examinarmos os CNPJs, outros detalhes chamam a atenção:

- As empresas estão situadas entre 500 e 1000 metros de distância umas das outras;
- A empresa Intech Soluções é classificada como de Pequeno Porte, porém ofereceu proposta 58% superior ao limite de faturamento anual permitido para esta classificação;
- A empresa Konexia é voltada para o segmento de Gestão de Margem Consignável, completamente desconectada do objeto da licitação;
- O site oficial da empresa Mais Vida (<https://www.maisvida.med.br/atendimento>), conforme constatou o servidor Bruno Ruaro Varisco na data de 08/03/2020, direcionava para uma página de *login* e senha da própria Secretaria Municipal de Saúde de Farroupilha. A imagem da tela com esta informação encontra-se no Anexo VI deste relatório.

15. Além disso, o item 10.4.4, alínea "b" do Edital, constante da página 0071 do processo licitatório, determina que a licitante interessada em participar do certame deveria possuir atestado de visita à Secretaria Municipal de Saúde, com fornecimento de Termo de Vistoria, prática incomum para o mercado de softwares, dado que a maior parte dos eventos se dá de forma eletrônica. Tal exigência restringe consideravelmente a ampla concorrência, pois impõe elevado custo para as empresas interessadas, que precisariam arcar com gastos de locomoção, estadia, alimentação e outros, só para que pudessem participar do processo. Não apenas, a visita precisaria ser realizada entre os dias 21 e 25 de outubro, sendo que a licitação havia sido divulgada em 16 de outubro, o que dificulta muito a questão logística das interessadas.

16. De mais a mais, o item 13.7, alínea "a" do Anexo II do Edital, constante da página 0100 do processo licitatório, determina que o sistema deveria integrar os mais diversos níveis de atendimento, passando, inclusive, pela saúde indígena. Esta exigência suscita dúvidas, pois o Município conta com população de cerca de 60 indígenas, entre crianças e adultos, e não necessita de atendimento de saúde específico. Além disso, coincidentemente, o atestado de capacidade técnico apresentado pela empresa Mais Vida trata exatamente desta exigência específica, conforme constam os documentos das páginas 0296 a 0313 do processo licitatório.

17. Na mesma página 0100 do processo, também consta o item 13.8, alínea "b", do Anexo II do Edital, que determina que a solução deveria ser fornecida em 4 idiomas, sendo eles: português, inglês, espanhol e francês. Este último gerou desconfiança acerca da escolha, vez que o idioma francês não se encontra nem mesmo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

nos 10 mais falados no mundo³⁴, não tem nenhuma relação com a imigração italiana que colonizou Farroupilha ou com o fato do município possuir programas de gemação com Cadaval, em Portugal, e Latina, na Itália, além de elevar consideravelmente os custos da plataforma a ser fornecida e prejudicar a ampla concorrência com um limitador potencialmente irrelevante.

18. Ademais, observamos no item 11.2 do Anexo II do Edital, constante da página 0096 do processo licitatório, a determinação de que a licitante melhor classificada seria convocada para apresentar a prova de conceito, e que somente à ela seria disponibilizado tal roteiro, dificultando a análise por parte das empresas interessadas acerca da metodologia de avaliação da conformidade do produto ofertado com o objeto da licitação. **O roteiro em questão é o Anexo VIII, constante da página 0150 do processo licitatório, e que não foi divulgado juntamente com o Edital.**

19. Ainda, ao confrontar o item 14 do Anexo II do Edital, constante das páginas 0102 a 0135 do processo licitatório com o constante no roteiro do Anexo VIII, verificamos que o roteiro contempla apenas metade do todo exigido para a solução, conforme informações do servidor Gabriel Bianchet Tavares.

20. Outrossim, a divulgação do processo licitatório no Diário Oficial do Município, conforme página 0206 deste, elencou o objeto como sendo a "contratação de empresa especializada para fornecimento de solução em gestão para atenção assistencial e prestação de serviços especializados de instalação, implantação, assistência técnica e infraestrutura digital", **tendo sido omitido o fato de que se tratava de uma solução voltada para a área da saúde.**

21. Por fim, **não houve publicação em jornal de grande circulação, demandado para contratação de bens e serviços de valores estimados acima de R\$650.000,00**, conforme preconizava o artigo 12, alínea b, do Decreto Municipal 4.091, de 22 de fevereiro de 2005, vigente à época do processo licitatório.

VII – EVENTOS OCORRIDOS POSTERIORMENTE AO LANÇAMENTO DO EDITAL

22. Um dia após a divulgação do edital de Pregão Eletrônico nº 31/2019, foi designada uma Comissão Especial Técnica para a realização da prova de conceito e avaliação dos assuntos relacionados ao Pregão Eletrônico nº 31/2019, através da Portaria nº 1.184/2019, nomeando o então Secretário de Planejamento Gabriel Bianchet Tavares e o servidor Leonardo Manfredini, da Unidade Central de Tecnologia da Informação, para esta tarefa. **Percebemos, desta forma, que não foram convocados**

³ <https://pt.babbel.com/pt/magazine/os-10-idiomas-mais-falados-no-mundo>

⁴ https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_l%C3%ADnguas_por_n%C3%BAmero_de_falantes_nativos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

servidores da Secretaria Municipal de Saúde que, em tese, seria a principal interessada.

23. Em 29 de outubro de 2019, dois dias antes da ocorrência do certame, a então Secretária de Saúde do Município, sra. Rosane da Rosa, enviou memorando ao gabinete do sr. Prefeito Claiton Gonçalves, o qual atestou seu recebimento, conforme documento constante do Anexo VII deste relatório. Neste memorando, a Secretária informou que o objeto licitado continha perda de funcionalidades e desatualização, além de informar o número errado de unidades de saúde e deixar de exigir responsabilidade de migração de dados. Ainda assim, o certame teve continuidade.

24. Em 31 de outubro, o certame ocorreu com a participação de duas empresas, sendo que apenas uma das três utilizadas para compor o valor de referência se fez presente (Mais Vida). Além desta, participou do pregão eletrônico a empresa Consult Midia Comércio e Serviços de Informática EIRELI, com proposta inicial total de 2.2 milhões, em lugar dos 5.73 milhões ofertados pela empresa Mais Vida. Entretanto, esta foi desclassificada por não apresentar o Termo de Vistoria, discorrido no item anterior.

25. Observamos, também, que a minuta do contrato que constava no edital publicado (página 0146 do processo licitatório), determinava, em relação ao pagamento, que o mesmo seria efetuado contra empenho, e **apenas após a prestação dos serviços**. Entretanto, em memorando enviado em 03 de dezembro de 2019, assinado pelo então Secretário Municipal de Saúde, Davi André de Almeida, conforme Anexo VIII deste relatório, há a **solicitação de alteração da previsão de pagamento, resultando em contrato completamente diverso daquele previsto na minuta**.

26. Ao comparar as cláusulas quintas da minuta do contrato, presente no Edital de Pregão eletrônico nº 31/2019, e do Contrato Administrativo de Prestação de Serviços nº 436/2019, constatamos que houve **drástica mudança na forma de pagamento do objeto: enquanto na minuta se determina que o pagamento será efetuado contra empenho, após a prestação dos serviços, em até 30 dias da apresentação da nota fiscal, o Contrato nº 436/2019 determina que o pagamento do item 1, referente ao fornecimento e instalação da solução, seria efetuado em duas parcelas, sendo a primeira metade em até 30 dias após a assinatura do contrato, quer haja entrega do objeto ou não, e a segunda metade até o final do ano de 2020, também sem contrapartida definida**.

VIII – DO RECEBIMENTO DO OBJETO

27. Conforme documentos levantados pela servidora Vanessa Zardo, a empresa Mais Vida reuniu-se com alguns profissionais da saúde do Município nos dias 9 e 11 de dezembro de 2019, incluindo a servidora Hiassana Figueiredo, conforme registrado em ata da Secretaria Municipal de Saúde e atas próprias da empresa,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

constantes do Anexo IX deste relatório. Segundo a servidora, outra reunião se deu no dia 6 de janeiro de 2020, para entrega de documento de planejamento estratégico, que já compõe o processo licitatório, conforme páginas 0415 a 0464 do mesmo, porém esta reunião não foi registrada em ata.

28. Além destas reuniões, a empresa forneceu e instalou um servidor na Unidade Central de Tecnologia da Informação, conforme acompanhado pela servidora Hiassana Figueiredo e também através da nota fiscal nº 2170, Anexo X deste relatório.

29. Ainda em 11 de dezembro de 2019, foi assinado pelo então Secretário Gabriel Bianchet Tavares – no papel de fiscal do contrato à época – o Termo de Recebimento, conforme Anexo XI deste relatório. Este atesta o recebimento do Termo de Cessão de Direito da Licença Perpétua do Software, constante na página 0412 do processo licitatório, bem como a conclusão do serviço de “instalação”, que segundo ele, tratou-se da **mera disponibilização de credenciais de acesso a módulos em nuvem, bem como um conjunto de arquivos executáveis e de código fonte, sendo que não houve entrega da respectiva documentação que dá suporte a este código.**

IX – DO PAGAMENTO EFETUADO

30. O empenho da primeira parcela da solução, no valor de R\$1.690.000,00, foi emitido em 6 de dezembro de 2019, através da Nota de Empenho nº 14090/2019. Vale lembrar que o contrato foi assinado apenas dois dias antes, em 4 de dezembro de 2019.

31. Através do Termo de Recebimento assinado pelo servidor Gabriel Bianchet Tavares em 11 de dezembro de 2019, procedeu-se à liquidação, que foi formalizada em 17 de dezembro de 2019, e o efetivo pagamento efetuado em 20 de dezembro de 2019.

X – DA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA 2020

32. Dada a forma de pagamento estabelecida no contrato e o elevado valor de saldo que deveria ser desembolsado pelo Município em 2020, em valor de R\$1.690.000,00 para o item 1 e parcelas mensais de R\$196.000,00 para o item 2, observamos que o mesmo deveria estar previsto no Orçamento de 2020. Entretanto, de acordo com relatório do servidor Gilmar Paulus, **as despesas e investimentos para o processo licitatório de Pregão Eletrônico nº 31/2019 não foram previstos para o corrente ano.** Este fato se deu em virtude de que a homologação do processo licitatório e a assinatura do contrato ocorreram após a organização do orçamento encaminhado para a Câmara de Vereadores em 2019. **Os recursos financeiros para viabilização dos pagamentos no ano de 2020 viriam do resultado positivo (superávit) do ano de 2019.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

33. Cabe salientar, ainda, que a contratação da solução não passou pelo crivo do Conselho Municipal de Saúde, conforme consta na Ata nº 406, disponível na página virtual⁵ deste.

XI – DOS PROBLEMAS OBSERVADOS ATÉ A REALIZAÇÃO DO PAGAMENTO

34. Em primeiro lugar, causa perplexidade o fato de que termos de referência “prontos” foram repassados pelo Departamento de Compras e Licitações, sendo que o referido departamento não dispõe de pessoal qualificado para sua elaboração, descartando o trabalho realizado por mais de um ano pelas comissões formadas para tal fim. Ao mesmo tempo, a existência de reunião para apresentação de software pela empresa Mais Vida antes do lançamento do edital também suscita dúvidas acerca da legalidade com a qual o processo foi conduzido.

35. Em segundo, ao compararmos o segundo termo de referência “pronto” encaminhado pelo Departamento de Compras e Licitações com o edital do Pregão Eletrônico nº 31/2019 e Anexo II deste relatório, confirmamos que se tratam exatamente do mesmo documento, com apenas algumas modificações. Não apenas, a formatação do documento é completamente estranha à qualquer tipo de documento utilizado oficialmente pelo Município, contendo o brasão do Estado do Rio Grande do Sul, e não o de Farroupilha, tratando a Secretaria Municipal de Saúde apenas por Secretaria da Saúde, bem como informando incorretamente o número e a classificação das unidades de saúde do município – erro este que foi transposto para o edital posteriormente, e que corrobora a afirmação de que não foram consultados os servidores da respectiva Secretaria.

36. Além disso, o documento contém citação à Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008 para solicitar que o pagamento seja efetuado em até 5 dias úteis, que sequer se aplica ao âmbito municipal, não estaria mais vigente à época da produção do edital e jamais havia sido utilizada para fins de licitação no Município de Farroupilha, dado que o habitual é que os pagamentos sejam efetuados em até 30 dias, conforme preconiza o artigo 40, inciso XIV, alínea a, da Lei nº 8.666/1993, sendo uma sugestão antieconômica para a administração pública.

37. Em terceiro lugar, observamos, no histórico do processo licitatório de Pregão Eletrônico nº 31/2019, os diversos alertas de possível perda de funcionalidades essenciais em relação à solução vigente da MV Sistemas e aos estudos feitos pelas Comissões nomeadas pelas Portarias 449/2017 e 576/2018, levadas ao conhecimento da Administração pelos próprios integrantes das respectivas Comissões, pelo então Secretário Gabriel Bianchet Tavares e pela equipe da Secretária Rosane da Rosa.

⁵ <http://farroupilha.rs.gov.br/prefeitura/saude/conselho-municipal-de-saude/>



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

38. **A perda de funcionalidade, por si só, afastaria o interesse público, já que deixaria de atender à necessidade pública, podendo, conforme relatório do servidor Gabriel Bianchet Tavares, levar à paralisação dos serviços de saúde fornecidos.**

39. Em seguida, verificamos as diversas exigências atípicas do edital, bem como a falta de divulgação adequada conforme determinado em normativa municipal e a omissão de que se tratava de contratação de sistema voltado à área da saúde no resumo do Diário Oficial. Além do mais, **constatamos a ausência do roteiro da prova de conceito no edital, o que contraria o princípio da publicidade e do julgamento objetivo**, conforme Acórdão 2992/2016 – Plenário:

"9.4. dar ciência à AGU, com base no artigo 7º, da Resolução/TCU 265/2014, das seguintes impropriedades verificadas no Pregão Eletrônico 5/2016:

9.4.1. previsão, no edital, da realização de prova de conceito como etapa facultativa e sem indicar quais pontos seriam avaliados durante os testes, o que contraria os princípios da publicidade (transparência) e do julgamento objetivo;"

(grifo nosso)

40. Estas ocorrências, aliadas ao fato de a Secretaria Municipal de Saúde não haver sido consultada para indicar as próprias necessidades e sequer ter sido incluída na avaliação da prova de conceito, sendo a principal interessada, **suscitam fortes indícios de direcionamento da licitação para a solução da empresa Mais Vida.**

41. Em quinto lugar, **o custo da plataforma destoa fortemente da realidade do município de Farroupilha em relação aos mais diversos municípios da região e arredores**, conforme levantamento realizado pela entidade Observatório Social de Farroupilha, que comparou o investimento de 4 outros municípios em sistemas para gestão de saúde em relação ao número de habitantes, aplicando esta mesma comparação para Farroupilha com a plataforma MV Sistemas e com a plataforma Mais Vida, e que obteve os seguintes resultados:

Município	Habitantes (IBGE 2019)	Investimento Mensal	Custo mensal por habitante
Bento Gonçalves	120.454	R\$ 29.000,00	R\$ 0,24
Carlos Barbosa	29.833	R\$ 15.000,00	R\$ 0,50
Canoas	346.616	R\$ 76.124,78	R\$ 0,22
Caxias do Sul	510.906	R\$ 116.924,10	R\$ 0,23



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

Farroupilha – MV Sistemas	72.331	R\$ 23.269,90 ⁶	R\$ 0,32
Farroupilha – Mais Vida	72.331	R\$ 196.000,00	R\$ 2,71

42. Observamos, a partir dos dados acima, que a opção pela troca de sistema para a Mais Vida aumentaria em mais de 8 vezes o investimento mensal do município, sem considerar o saldo de R\$1.690.000,00 ainda faltantes para quitação do item 1 do processo licitatório, ao passo que o custo mensal por habitante do contrato com a MV Sistemas mantinha o valor dentro da média dos outros municípios analisados.

43. Em sexto, a ocorrência de ilegal alteração da forma de pagamento entre a minuta do contrato constante do edital e o contrato formalmente assinado, afrontando os princípios da igualdade e da vinculação ao instrumento convocatório. Se tal previsão constasse no edital previamente ao certame, haveria aumento expressivo na concorrência, dado que as empresas interessadas poderiam formular suas propostas tendo em mente que receberiam valor considerável antes mesmo da entrega definitiva do objeto.

44. A prática de pagamento antecipado precisa respeitar alguns critérios, conforme verificamos nos Acórdãos 1341/2010 – Plenário e 4143/2016 – Primeira Câmara, que determinam que a realização de pagamentos antecipados é permitida, desde que haja: I) previsão no ato convocatório; II) existência, no processo licitatório, de estudo fundamentado comprovando a real necessidade e economicidade da medida; e III) estabelecimento de garantias específicas e suficientes, que resguardem a Administração dos riscos inerentes à operação. **Nenhuma destas condições foi atendida.**

45. O apontamento supracitado constava de processo de sindicância aberto em 10 de março de 2020, através da Portaria nº 276/2020, que foi revogada pela Portaria nº 396/2020, sem fundamentação anexada ao processo original.

46. Aparentemente, tentou se rotular o mero fornecimento de credenciais de acesso e de código fonte como “instalação”, para fins de conformidade à cláusula de pagamento. **Na prática, o pagamento do item ‘1’ não exige nenhuma contrapartida.** Contratos desse tipo só se aplicam a softwares de valores menores, como, por exemplo, pacotes de antivírus ou licenças de sistemas operacionais, quando o consumidor primeiro realiza o pagamento, e, depois, utiliza o software. Entretanto, neste caso refere-se a sistemas de custo na ordem de apenas centenas de reais. **Não é o modelo usado na indústria de softwares de gestão (ERPs), cujos custos de implantação são da ordem de milhões de reais, como é o caso do Mais Vida.**

⁶ Valor referente à última atualização contratual, conforme Termo de Apostilamento nº 02/2018



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

47. Para embasar a afirmação acima, esta Comissão analisou outros editais e contratos similares, produzidos pelo próprio Município de Farroupilha, tais como:

- Pregão Presencial 20/2016, que visava a contratação de sistema informatizado integrado (*software as a service*) para gestão das unidades que compõem a rede municipal de saúde, cuja vencedora foi a MV Sistemas Ltda;
- Pregão Presencial 30/2019, que visava a contratação de Solução Integrada de Gestão Pública Municipal (SIGPM) em ambiente *web*, cuja vencedora foi a Tecnosweb Tecnologia de Gestão Ltda ME;
- Pregão Presencial 93/2017, que visava a contratação de Sistema de Informática destinado às Escolas Municipais, cuja vencedora foi a Controller Tecnologia e Sistemas de Informação;
- Pregão Presencial 99/2015, que visava a contratação de sistemas sob a forma de *software as a service* visando a gestão do tributo ISSQN, cuja vencedora foi a Infisc Inteligência em Tecnologia; e
- Pregão Presencial 70/2017, que visava a contratação de software de gerenciamento da legislação municipal e outros documentos, cuja vencedora foi a Metaway Tecnologia da Informação Ltda ME.

48. Apuramos que todos os editais acima corroboram a afirmação, visto que **nenhum deles exige pagamento referente à instalação, mas sim à implantação, sendo que este só poderia ser feito após sua efetiva conclusão, de forma similar ao que constava na minuta do edital de Pregão Eletrônico nº 31/2019, o que confirma a atipicidade da alteração contratual em questão.**

49. Em sétimo lugar, verificamos que, apesar de ter havido entregas do objeto, tais como o código fonte e Termo de Cessão de Uso, um equipamento servidor e algumas reuniões, salientamos que não é suficiente para que se possa configurar como entrega definitiva do objeto. Como não foi entregue nenhuma documentação que dê suporte ao código, como, por exemplo, desenho funcional, desenho técnico, diagramas UML, fluxos, entre outros, **é impossível garantir que o código fonte “funcione” ou que sequer corresponda ao sistema adquirido.** Mais do que isso, é impossível que um programador seja capaz de customizar ou até mesmo de dar manutenção num código sem documentação de suporte. Portanto, **trata-se apenas de um conjunto de arquivos texto com instruções algorítmicas, cujo resultado, se executado, permanece uma incógnita.**

50. Isto implica, também, na impossibilidade de aferir a qualidade, eficiência e conformidade do software por falta de testes, migração, operação assistida e posterior capacitação de usuários. O sistema fornecido, seja através de acesso em nuvem, seja através de arquivos executáveis, só pode ser homologado após a execução das seguintes atividades típicas mínimas de um processo de implantação de software:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

- Migração de dados;
- Capacitação de usuários;
- Integração com sistemas legados e sistemas terceiros;
- Testes funcionais, técnicos, de desempenho, de plataforma e de navegação;
- Operação assistida da nova plataforma simultânea à plataforma antiga para comparação de resultados e comportamentos sistêmicos.

51. A lista acima, segundo técnicos da área, é uma lista de atividades mínimas de um projeto de migração de software, e **nenhuma dessas etapas jamais teve início no Município, o que demonstra que o pagamento efetuado de R\$1.690.000,00 só foi possível por conta da ilegal alteração contratual citada anteriormente.**

52. Por último, é relevante citar o fato de que o processo de contratação deste software não passou por análise do Conselho Municipal de Saúde (CMS), sendo que este tem como competências participar nas definições das prioridades, estratégias e políticas para a área da saúde no município de Farroupilha, bem como o devido controle e fiscalização de sua execução e aplicação dos recursos, conforme preconiza o artigo 2º da Lei nº 2.191, de 04 de abril de 1995.

53. **Suscita sérias suspeitas o fato da contratação diretamente ligada à saúde, com valor tão vultoso, não haver sido encaminhado para um órgão tão importante quanto o CMS para que pudesse ser deliberado e para que pudesse ser emitido um parecer.**

XII – DA REPERCUSSÃO NEGATIVA

54. A contratação da solução da empresa Mais Vida gerou enorme repercussão negativa perante a sociedade e as entidades do município a partir da metade do mês de janeiro de 2020. Diversas reportagens abordaram o tema, especialmente através da Rádio Espaço FM, a partir de declaração do Prefeito Municipal Claiton Gonçalves em matéria veiculada no dia 13 de janeiro⁷, onde este afirmou, erroneamente, que tanto o Tribunal de Contas do Estado do RS quanto o Ministério Público haviam analisado e aplaudido o projeto:

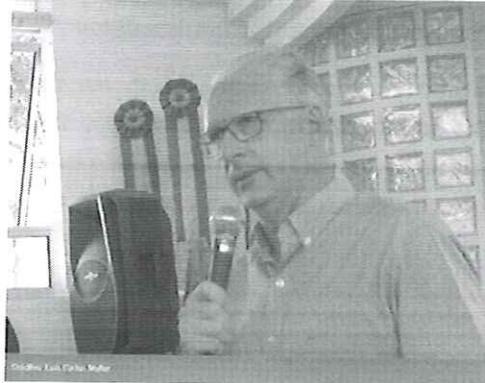

⁷ <https://bit.ly/2JbMTsy>



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

"Nenhuma cidade do Brasil tem esse software", explica prefeito de Farroupilha sobre R\$ 5,7 milhões do novo sistema de gerenciamento da saúde no município

Cláudio Gonçalves garante que o sistema feito sob medida também vai gerar economia financeira



Facebook: Prefeitura Municipal de Farroupilha

55. Devido às críticas, os servidores Bruno Ruaro Varisco e Gabriel Bianchet Tavares, ambos integrantes desta Comissão Especial, bem como o então Chefe de Gabinete Vandré Fardin, foram designados pelo então Procurador-Geral Gelso Priotto para realizar defesa da plataforma em confronto direto com o Observatório Social de Farroupilha, conforme matéria⁸ abaixo:

Prefeitura irá investir R\$ 5,7 milhões em software para a gestão da saúde em Farroupilha

Valor per capita por habitante será de R\$ 2,72



Facebook: Prefeitura Municipal de Farroupilha

⁸ <https://bit.ly/2Joclus>



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

56. Estas duas matérias deram início a diversos questionamentos públicos à decisão pela contratação, de diversos setores da sociedade, conforme exemplos abaixo⁹¹⁰¹¹¹²:

"Tem que resolver o básico antes da tecnologia", destaca vereador sobre o investimento de R\$ 5,7 milhões no novo software para gestão da saúde pública em Farroupilha

Presidente da Legião é a favor da inovação, mas ressalta que é necessário priorizar outros ações



Publicado em 21/03/2024 às 11:13 - Acesso em 10/03/2024 às 10:44

Cics questiona instalação de software da saúde de R\$ 5,7 milhões em Farroupilha

Administração municipal irá pagar mensalmente o valor de R\$ 100 mil para o funcionamento e manutenção do sistema



Publicado em 21/03/2024 às 11:14 - Acesso em 10/03/2024 às 10:44

VÍDEO: "Na minha avaliação, uma decisão que não foi a mais acertada tomada pelo gestor do município", comenta Jonas Tomazini sobre software de R\$ 5,7 milhões

Parlamentar sugere um melhor aproveitamento dos recursos, investindo na formação para realização de exames e cirurgias em Farroupilha, por exemplo



Publicado em 20/03/2024 às 14:07 - Acesso em 10/03/2024 às 10:44

"Já me envolvi e instaurei expediente", declara promotor de Justiça de Farroupilha sobre software de R\$ 5,7 milhões

Ronaldo Lara Resende afirmou que o sistema custará aproximadamente R\$ 1,3 milhões aos cofres da administração pública municipal



Publicado em 20/03/2024 às 14:08 - Acesso em 10/03/2024 às 10:44

57. Por conta dessa repercussão, o Prefeito Municipal Claiton Gonçalves convocou o diretor da empresa Mais Vida, Anderson Paniago, para que viesse ao

⁹ <https://bit.ly/2UsIkS7>
¹⁰ <https://bit.ly/2Jok9gl>
¹¹ <https://bit.ly/33UrsWu>
¹² <https://bit.ly/2WTL4IY>



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

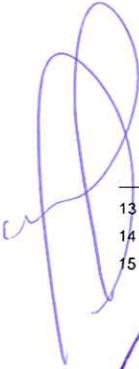
município e explanasse acerca da plataforma. Inicialmente, ocorreram reuniões com secretários e após uma explanação geral aos servidores do município. Em seguida, ambos realizaram entrevista para a Rádio Espaço FM, que foi finalizada com o Prefeito Municipal proferindo um palavrão, e que acabou por não auxiliar nos esclarecimentos solicitados pela sociedade, conforme matéria¹³ abaixo:

“Eu quero é que quem fique mentindo e fazendo politicagem, que vá a merda”, afirma prefeito de Farroupilha sobre críticas recebidas pela aquisição de software para a saúde

Ele participou do programa Fim de Expediente desta quinta-feira



58. Logo após isto, diversas entidades se reuniram e encaminharam um manifesto solicitando o cancelamento do contrato, conforme documento do Anexo XII deste relatório. As tentativas do Prefeito Municipal e do Sr. Anderson Paniago de apresentar a plataforma foram infrutíferas, dado que no próprio evento estes foram contrariados, conforme matérias¹⁴¹⁵ abaixo:


¹³ <https://bit.ly/2ykgFJy>

¹⁴ <https://bit.ly/2WV8LAs>

¹⁵ <https://bit.ly/2xyGDIY>



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

Durante evento de apresentação do novo software, entidades de Farroupilha se posicionam contra aquisição do sistema

Gerador do município: pl@prensa.rio.gr.br



Publicado em 07/11/2020 às 19:52 - Publicado em 19/05/2020 às 17:04

VÍDEO: "Não venha nos vender uma coisa que não existe", afirma presidente da Farmed ao diretor da empresa responsável pelo novo software da saúde

Felipe Hertz afirmou que o sistema deveria ser disponibilizado sem custos para a administração por se tratar de um posto.



Publicado em 20/11/2020 às 19:07 - Publicado em 14/05/2020 às 17:04

XIII – DA SEGUNDA PARCELA E DA SUSPENSÃO DO CONTRATO

59. Apesar da repercussão negativa discriminada acima, dias após o evento o Prefeito Municipal Claiton Gonçalves solicitou que se procedesse ao empenho, liquidação e respectivo pagamento da segunda parcela de R\$1.690.000,00, mesmo que, contratualmente, esta pudesse ser realizada até o dia 31 de dezembro de 2020. Esta informação também foi noticiada pela mídia, conforme matéria¹⁶ abaixo:

"Nós fomos surpreendidos com o valor empenhado para pagamento", declara presidente da OAB de Farroupilha sobre software da saúde

Maurício Blum Branstetter questiona o motivo da prefeitura querer pagar antes de 31 de dezembro



Publicado em 19/05/2020 às 17:02 - Publicado em 07/05/2020 às 20:12

¹⁶ <https://bit.ly/2vZDAJf>



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

60. A repercussão da notícia, novamente, foi extremamente negativa. No dia 18 de fevereiro, o Prefeito Municipal Claiton Gonçalves anunciou publicamente que estaria desfazendo o contrato com a Mais Vida, fato que foi noticiado pela mídia, conforme matéria¹⁷ abaixo:

**Prefeito de Farroupilha cancela
compras de terrenos e software de
saúde após acolhimento de
impeachment na Câmara de
Vereadores**

Anúncio ocorreu Sábado Nobre da Prefeitura



Claiton Gonçalves, Prefeito Municipal de Farroupilha

61. No dia 19 de fevereiro de 2020, procedeu-se à suspensão do Contrato nº 436/2019, mediante pareceres contidos no Processo nº 1751/2020, devidamente publicado no Diário Oficial do Município na mesma data, juntamente com o estorno do empenho da segunda parcela. Ressaltamos que o processo que suspendeu o contrato foi arquivado em 6 de abril de 2020, com a alegação de *non bis in idem*.

62. Em 5 de março de 2020, foi concedida Medida Cautelar pelo Tribunal de Contas do Estado, em ofícios constantes das páginas 0477 a 0482 do processo licitatório, suspendendo os pagamentos até análise da legalidade do processo, ainda em vigor e sendo analisado pelo Tribunal à data deste relatório.

XIV – DA ANÁLISE TÉCNICA E OPERACIONAL

63. Conforme observado no histórico de eventos elencado nos itens acima, verificamos os seguintes fatos:

a) Ausência de funcionalidades

64. Ainda que a plataforma fosse entregue corretamente, o que não é o caso, o edital deixou de contemplar funcionalidades essenciais para a manutenção dos serviços de saúde atualmente. Estas perdas de funcionalidade foram relatadas diversas

¹⁷ <https://bit.ly/2xCMoFC>



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

vezes, por diversas fontes, porém não foram acatadas. Esta é uma ocorrência grave, que pode, no limite, levar à paralisação dos serviços fornecidos pela Secretaria Municipal de Saúde.

b) Modelo de contrato

65. O modelo do contrato, como foi assinado após a espúria alteração entre a minuta e o documento final, é absolutamente atípico no mercado de ERPs e de sistemas integrados de gestão pública, especialmente no que se refere à forma de pagamento, tanto na iniciativa pública quanto na iniciativa privada.

c) Impossibilidade de auditar o código fonte

66. Devido ao fato de o Município de Farroupilha não ter recebido a documentação que dá suporte ao código, não é possível garantir que o código fonte funcione ou que seja equivalente ao que foi contratado, tratando-se apenas de um conjunto de arquivos texto cujo resultado é uma incógnita.

d) Impossibilidade de aferir a qualidade e conformidade do software

67. O sistema, da forma como foi fornecido, independente de acesso em nuvem ou através de arquivos executáveis, só poderia ter sua conformidade e qualidade aferida após a execução das etapas de migração de dados, capacitação de usuários, integração com outros sistemas, testes diversos e operação assistida comparando a plataforma antiga com a nova. Estas atividades não apenas não foram executadas, como sequer constam claramente do cronograma de planejamento encaminhado pela empresa ao Município.

68. **Desta forma, pela análise técnica e operacional, entendemos que a solução não atende às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde e do Município de Farroupilha.**

XV – DA ANÁLISE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

69. Conforme observado no histórico de eventos elencado nos itens acima, verificamos os seguintes fatos:

a) Custo exacerbado da solução

70. Constata-se que a solução contratada apresenta valores descompassados com a realidade do Município, aumentando o custo mensal em mais de 8 vezes, além de representar elevado custo para instalação.

b) Dispensa de licitação para continuidade dos serviços



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

71. Devido ao término do contrato vigente com a plataforma MV Sistemas, findo em 08 de maio de 2020, procedeu-se à contratação da mesma empresa via processo de Dispensa de Licitação nº 64/2020, possibilitando a continuidade dos serviços com pouca variação nos custos atuais durante o período da pandemia do Covid-19, evitando interrupções.

c) Não previsão no Orçamento de 2020

72. Por não ter sido previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, a manutenção do contrato dependeria de recursos advindos do resultado financeiro positivo (superávit), que não se realizará conforme previsto devido à ocorrência da pandemia do Covid-19.

73. **Desta forma, pela análise financeira e orçamentária, entendemos que a solução não é adequada para o Município de Farroupilha.**

XVI – DA ANÁLISE JURÍDICA

74. No aspecto jurídico entendemos que o contrato não deva ser analisado isoladamente. Na busca de elementos elucidatórios para a elaboração do relatório percebemos que todo o processo licitatório, desde sua idealização, apresentou situações que devem ser consideradas para o deslinde da questão.

75. Dos fatos coletados pela Comissão, embora todos tenham importância dentro do contexto, cabe pinçar alguns que, a nosso entender, são inconteste e fundamentais:

a) O edital publicado foi elaborado sem a participação de técnicos da prefeitura e possui autoria desconhecida;

b) O processo de contratação não passou por análise do Conselho Municipal de Saúde (CMS), o qual possui como meta participar das definições de prioridades, estratégias e políticas para a área da saúde no município de Farroupilha, bem como o devido controle e fiscalização de sua execução e aplicação dos recursos, conforme preconiza o artigo 2º da Lei nº 2.191, de 04 de abril de 1995;

c) Mesmo antes da publicação do edital o Procurador-Geral, Senhor Gelso Priotto, foi alertado da ausência de funcionalidades, havendo desconsiderado a sinalização;

d) De sua vez, a Secretária de Saúde, dias antes da ocorrência do certame, oficiou o então Prefeito Municipal Claiton Gonçalves comunicando os mesmos fatos acima, assim como a defasagem do sistema. Mesmo assim a licitação foi levada a efeito;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

e) Digno de nota, ainda, as exigências singulares do contrato relatadas no relatório, assim como a não publicação, juntamente com o edital, do seu Anexo VIII (roteiro da prova de conceito);

f) O resumo da publicação do Edital foi incompleto, haja vista que omitiu que o sistema deveria ser voltado para a saúde;

g) Ocorreu o frontal descumprimento da prescrição contida no artigo 12, alínea "b", do Decreto Municipal 4.091, de 22 de fevereiro de 2005, vigente à época do processo licitatório, que determinava a publicação do edital em jornal de grande circulação;

h) O edital previu que o pagamento do preço dar-se-ia somente após a prestação dos serviços. Entretanto a contratação foi formalizada de forma diversa do constante na minuta publicada;

i) Contrariamente ao constante nos autos (fl. 414), incorreu a conclusão dos trabalhos de fornecimento e instalação de Gestão (descritos no item "1" do contrato), razão pela qual não poderia ter sido paga a primeira parcela do preço (R\$1.690.000,00);

j) Cabe destacar que o empenho da primeira parcela do preço foi emitido em 6 de dezembro de 2019, através da Nota de Empenho nº 14090/2019. Lembramos que o contrato foi assinado apenas dois dias antes, em 4 de dezembro de 2019;

k) A contratação gerou forte repercussão negativa no Município;

l) Em análise técnica operacional a comissão concluiu que a licitação foi realizada com ausência de funcionalidades essenciais para a manutenção dos serviços realizados pelo Município, as quais, caso fosse implantado, acarretaria a paralização de serviços prestados pela Secretaria Municipal de Saúde;

m) O sistema e os serviços licitados não atendem às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde e do Município de Farroupilha;

n) Da análise financeira e orçamentária também não escapou o custo elevadíssimo da solução, assim como sua inadequação;

o) Inexistiu previsão orçamentária para a contratação.

76. A estes elementos somam-se o fato de que o edital apresentou exigências demasiadas e destoantes com as normais em situações similares.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

77. Assim afirmamos porque o edital, no item 10.4.4, alínea *b* (página 0071 do processo licitatório), determinou que a licitante interessada em participar do certame deveria possuir atestado de visita à Secretaria Municipal de Saúde, com eventual fornecimento de Termo de Vistoria, prática incomum para o mercado de softwares, dado que a maior parte dos eventos se dá de forma eletrônica. Tal exigência restringiu consideravelmente a ampla concorrência, pois impôs elevado custo para as empresas interessadas, que precisaram arcar com custos de locomoção, estadia, alimentação e outros, só para que pudessem participar do processo. Não apenas, a visita precisaria ser realizada entre os dias 21 e 25 de outubro, sendo que a licitação havia sido divulgada em 16 de outubro, o que dificultou muito a questão logística das interessadas.

78. Conforme jurisprudência reiterada do Tribunal de Contas da União, verificamos a irregularidade desta exigência, como no Acórdãos 1823/2017 – Plenário:

“A exigência de atestado de visita técnica sem a devida motivação e sem franquear às licitantes a alternativa de apresentação de declaração de opção de não realizar a vistoria, sem prejuízo da consecução do objeto, está em desacordo com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e com o art. 3º, § 1º, da Lei 8.666/1993”

(Grifo nosso)

79. O mesmo se verifica nos Acórdãos 212/2017 – Plenário, 15719/2018 – Plenário e 2089/2019 – Plenário:

“A vistoria ao local da prestação dos serviços somente deve ser exigida quando imprescindível, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto, das condições e das peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos.”

(Grifo nosso)

80. Ademais, o item 13.7, alínea “a”, do Anexo II do Edital, constante da página 0100 do processo licitatório, determinou que o sistema deveria integrar os mais diversos níveis de atendimento, passando, inclusive, pela saúde indígena. Esta exigência suscita desconfiança, pois o Município conta com população de cerca de 60 indígenas, entre crianças e adultos, e não necessita de atendimento de saúde específico. Além disso, coincidentemente, o atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa Mais Vida trata exatamente desta exigência específica, conforme constam os documentos das páginas 0296 a 0313 do processo licitatório.

81. Na mesma página (0100 do processo), também consta o item 13.8, alínea “b”, do Anexo II do Edital, que determina que a solução deveria ser fornecida em 4 idiomas, sendo eles o português, o inglês, o espanhol e o francês. Ora, a exigência do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

último idioma não possui qualquer sentido, pois não se encontra relacionado entre os 10 mais falados no mundo e não guarda relação com a imigração italiana (Farroupilha é considerada o berço da colonização italiana) ou com o fato do município possuir programas de geminação com Cadaval, em Portugal, e Latina, na Itália, além de elevar consideravelmente os custos da plataforma a ser fornecida e prejudicar a ampla concorrência com um limitador potencialmente irrelevante.

82. Da mesma forma observamos a determinação de que o licitante melhor classificado seria convocado para apresentar a prova de conceito, e que somente a ele seria disponibilizado tal roteiro, dificultando a análise por parte das empresas interessadas acerca da metodologia de avaliação da conformidade do produto ofertado com o objeto da licitação (item 11.2 do Anexo II do Edital, constante da página 0096 do processo licitatório). Trata-se do anexo VIII, constante da página 0150 do processo licitatório, e que não foi divulgado juntamente com o Edital.

83. Ressalta-se que a Lei nº 8.666/1993 é cristalina quanto à vedação ao estabelecimento de critérios subjetivos, irrelevantes ou inócuos:

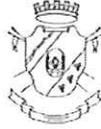
“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

l - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991;

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.”



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

(Grifo nosso)

84. Ainda, ao confrontar o item 14 do Anexo II do Edital, constante das páginas 0102 a 0135 do processo licitatório com o contido no roteiro do Anexo VIII, verificamos que ele contempla apenas metade do todo exigido para a solução.

85. De outra banda, a divulgação do processo licitatório no Diário Oficial do Município, conforme página 0206 deste, elencou o objeto como sendo a "contratação de empresa especializada para fornecimento de solução em gestão para atenção assistencial e prestação de serviços especializados de instalação, implantação, assistência técnica e infraestrutura digital", **tendo sido omitido o fato de que se tratava de uma solução voltada para a área da saúde.**

86. De sua vez, em apontamento, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, nos autos do Processo nº 12715-0200/20-8, em decisão que deferiu a Tutela de Urgência formulado pelo Serviço de Apoio e Suporte Operacional e Técnico – SASOT, aduziu:

" (...)

Salientou a presença de fortes indicativos de restrição à concorrência no competitivo encerrado, e até mesmo de direcionamento à empresa vencedora, tendo em vista exigências indevidas relativas à qualificação técnica.

Referiu, ademais, que não se observa no edital, nem na proposta adjudicada, detalhamento quanto ao item 1 do objeto (implantação da solução em gestão assistencial), sendo possível identificar o que deverá ser entregue pela empresa. Relativamente ao item 2 (serviços especializados), ponderou que, embora no documento intitulado "Serviço de Planejamento", acostados pela contratada, se verifique um detalhamento dos serviços a serem prestados, inclusive com quantitativos de equipamentos necessários, não há informação do custo associado a cada item, de modo a ser avaliada a compatibilidade do valor contratado com o de mercado.

Assim, com base no Sistema LicitaCon, concluiu a Unidade Técnica que o valor adjudicado é muito superior àquele empregado na aquisição do sistema de gestão atualmente utilizado pela Municipalidade, e também ao praticado nos Municípios vizinhos, alguns, inclusive de maior porte."

(Grifo nosso)

87. Pelas razões acima, em análise perfunctória sobressai, de forma inquestionável, **indícios de fraude ao caráter competitivo do procedimento licitatório.** A não participação de servidores públicos municipais na elaboração do edital



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

e termo de referência; existência de alertas de órgãos da administração pública no sentido de que o objeto da licitação não guardava conformidade com as necessidades; publicação do edital de forma incompleta, contendo exigências singulares; contrato lavrado em desconformidade com a minuta, possibilitando o pagamento do preço quase que de forma imediata; custo elevadíssimo da solução e sua inadequação, dentre outros narrados no relatório, levam a crer em **possível existência de direcionamento e interesses escusos**.

88. A Administração Pública deve observar, dentre outros, os princípios da legalidade, razoabilidade e da competitividade, o que, no nosso entender, estiveram ausentes no concurso.

89. No caso em testilha trazemos a lume o brocardo: **"À mulher de César não basta ser honesta, deve parecer honesta"**. No serviço público não há espaço para suspeitas, mormente quando vêm acompanhadas de elementos que conferem plausibilidade que beira à convicção.

90. Não bastassem os argumentos acima expendidos, outros de aspectos eminentemente legais devem ser observados na presente análise. Dentre eles vemos que a comissão apurou a inexistência de previsão orçamentária para a contratação.

91. Acerca da disponibilidade de recursos orçamentários para fazer face às despesas decorrentes das licitações e respectivos contratos, dispõe a Lei n.º 8.666/1993, *in verbis*:

"Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

§ 3º É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica.

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

*Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a **indicação** sucinta de seu objeto e do **recurso próprio para a despesa**, e ao qual serão juntados oportunamente:"*

(Grifo nosso)

92. Evidente, pois, que exige a legislação pertinente, para a deflagração de licitações com vistas à aquisição de bens e à contratação de obras e serviços, a previsão ou indicação dos recursos orçamentários suficientes para tanto

93. Trata-se, pois, de um imperativo lógico decorrente dos princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa, que compelem o Poder Público a adotar práticas de planejamento administrativo e boa gestão dos recursos do Erário.

94. Nessa linha de intelecção, **a lei, ao exigir a previsão ou indicação dos recursos orçamentários no mesmo instante em que se procede à abertura da licitação, não pode se contentar com a mera expectativa de futuros recursos orçamentários.**

95. Tal interpretação encontra consonância no sistema orçamentário consagrado na Constituição Federal, cujo texto, inclusive, veda, em seu art. 167, incisos I e II, o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, além de proibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

96. Sobre a questão, inclusive, Marçal Justen Filho é categórico ao afirmar que *"qualquer contratação que importe dispêndio de recursos públicos depende da **previsão de recursos orçamentários**. Assim se impõe em decorrência do princípio constitucional de que todas as despesas deverão estar previstas no orçamento (art. 167, incs. I e II), somente podendo ser assumidos compromissos e deveres com fundamento na existência de receita prevista."* (in *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 12ª ed., São Paulo: Dialética, 2008, p. 137).

97. Vale dizer: não basta a inclusão, em projeto de lei orçamentária, de recursos que venham a socorrer, possivelmente, a despesa que o administrador tem em vista. Quando da deflagração da licitação, ao revés, a previsão dos recursos orçamentários já deve constar da Lei Orçamentária Anual (LOA) em vigor, relativa ao exercício financeiro em curso.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

98. Diante da inexistência de previsão orçamentária, a licitação em exame encontra-se viciada com nulidade. Entretanto, acima dos vícios até aqui apontados, transparece outros que, a nosso entender, põe uma pá de cal na questão.

99. Acontece que a licitação, em seu anexo VII, apresentou a Minuta do Contrato a ser formalizado, em obediência ao contido no § 2º do art. 40 da Lei de Licitações.

100. Note-se que, em face da legislação brasileira vigente, a minuta do futuro contrato, elaborada na fase interna da licitação, deve acompanhar, obrigatoriamente, o ato de convocação.

101. Neste diapasão, o §1º do art. 62 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos determina que *"A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação"*.

102. Pois bem! Uma vez fixadas as regras do ato convocatório e de seus anexos, em especial da minuta do contrato, as exigências lá estatuídas deverão ser cumpridas rigorosamente, tanto pela Administração Pública, quanto pelos licitantes, em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, entre outros correlatos, e, em razão da aplicação da regra da imutabilidade do objeto previsto no edital de licitação.

103. Consignamos que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório é essencial e sua inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de constar expressamente no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, já citado anteriormente, tem seu sentido aclarado no artigo 41, segundo o qual *"a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada"*.

104. Neste ponto cabe colacionar os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (in *Direito Administrativo*; Vigésima terceira Edição, Edit. Atlas; 2009; pág 360) no seguinte sentido:

"Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora, se for aceita a proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou."

Também restaria descumpridos os princípios da publicidade, da livre competição e do julgamento objetivo com base em critérios fixados em edital."



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

(Grifo nosso)

105. Portanto, o Gestor Público não pode alterar as regras do contrato firmado entre as partes, que já se encontravam disciplinadas em ato preliminar anterior, qual seja, na minuta contratual. Isto quer dizer que o contrato não pode destoar da minuta que acompanhou o ato convocatório.

106. Os termos do contrato estão, pois, vinculados ao contido na minuta contratual, integrante do edital.

107. No caso vertente, a comissão apurou que o contrato foi firmado de forma diversa do constante na minuta. Nela constou (fl. 0146):

“CLÁUSULA QUINTA – DO PAGAMENTO

O pagamento do preço será efetuado contra empenho, após a prestação dos serviços, conforme a execução dos serviços, por intermédio da Secretaria de Finanças, de acordo com o constante no pregão eletrônico nº 31/2019 e proposta apresentada, observadas as disposições constantes no artigo 5º da Lei Federal 8.666, de 21.06.1993, em até 30 (trinta) dias após a apresentação da nota Fiscal.”

(grifo nosso)

108. Por outro lado, o contrato foi formalizado com a seguinte redação (fls. 0407/0408):

“CLÁUSULA QUINTA – DA FORMA DE PAGAMENTO

O valor correspondente ao item 01, da CLÁUSULA QUARTA, deste contrato, será pago em 2 (duas) parcelas:

a) 50% (cinquenta por cento) do valor em até 30 (trinta) dias, contados da assinatura do contrato.

b) 50% (cinquenta por cento) do valor até 31 de Dezembro de 2020.

O valor correspondente ao item 02, da CLÁUSULA QUARTA, será pago mensalmente, sendo este valor completo e suficiente para realização do objeto deste contrato e todas as obrigações decorrentes deste.”

(grifo nosso)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

109. Observamos, pois, que a alteração foi substancial e, inquestionavelmente, violou o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

110. Admitir-se-ia, em tese, apenas modificação para melhor atender aos interesses públicos, para trazer benefícios ou favorecer a Administração Pública, assim como quando dela não decorresse prejuízo à competitividade, preservando-se, por conseguinte, o princípio da isonomia entre os licitantes. No caso concreto, **a alteração foi prejudicial ao Município e benéfica à contratada, além de trazer restrições à competitividade.**

111. Ademais, a possibilidade de alteração contratual somente é admitida nos casos expressos e restritos previstos no artigo 65 da Lei 8.666/93. No tangente à forma de pagamento, o dispositivo legal, em sua alínea "c", estabelece textualmente:

"c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço".

(grifo nosso)

112. Assim, somente seria admitida a modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, restando vedada a antecipação com relação ao cronograma financeiro fixado.

113. E sua exegese deve ser efetuada de forma restritiva, sob pena de afronta às disposições do artigo 37, XXI, da Constituição Federal. Assim ele prescreve:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

(Grifo nosso)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

114. Desta forma, igualmente o comando constitucional determina que devem ser mantidas as condições de pagamento contidas no edital. Logo, não se pode cogitar da alteração da forma de pagamento conforme efetuado no caso em análise.

115. Marçal Justen Filho (in *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*; 10ª Edição, Edt. Dialética; 2004; pág 525) leciona que *"a administração, após realizar a contratação, não pode impor alteração da avença mercê da simples invocação de sua competência discricionária. Essa discricionariedade já se exaurira porque exercida em momento anterior e adequado"* (Grifo nosso).

116. Portanto, ao pactuar o pagamento da forma diversa da contida na minuta do contrato em anexo ao edital, favorecendo a contratada, a administração pública feriu os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, competitividade, isonomia, moralidade e legalidade, haja vista que, acaso tal situação fosse prevista na minuta, certamente outros licitantes participariam do concurso.

117. Ademais, ocorreu também o frontal descumprimento da prescrição contida no artigo 12, alínea "b", do Decreto Municipal 4.091, de 22 de fevereiro de 2005, vigente à época do processo licitatório, que determinava a publicação do edital em jornal de grande circulação.

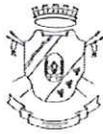
118. Entendemos, pois, que a licitação e, por consequência, o contrato administrativo, encontra-se maculado por vício insanável ocasionado por ilegalidade.

119. Nessa toada, em a Administração reconhecendo que praticou um ato contrário ao Direito vigente, cumpre-lhe anulá-lo o quanto antes, para reestabelecer a legalidade administrativa, com base no seu poder de autotutela sobre os seus próprios atos, de acordo com entendimento já consagrado pelo Supremo Tribunal Federal por meio das Súmulas transcritas a seguir:

"Súmula 346. A Administração Pública pode anular seus próprios atos".

"Súmula 473. A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial."

120. Diante da ilegalidade manifesta, a anulação do ato se impõe. É, portanto, um dever o reconhecimento do vício do ato administrativo, com a sua invalidação e de seus eventuais efeitos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

121. E, como se sabe, a nulidade do procedimento licitatório induz a nulidade do contrato, conforme preceitua o artigo 49 da Lei 8.666/93, conforme:

“Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

§ 1º A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

§ 4º O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação.”

(grifo nosso)

122. Temos que a Administração Pública deve empenhar-se na perseguição da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. Aliás, consignamos que o dano ao erário público é evidente.

123. Consignamos, ainda, que a comissão apurou que a contratação gerou forte repercussão negativa no Município, fato que também demonstra a existência de interesse público na declaração de nulidade da licitação.

124. E estamos, de fato, diante de nulidade da licitação, pois foram violadas regras fundamentais preconizadas na legislação.

125. Celso Antônio Bandeira de Mello (2008:461), adotando a posição de Antônio Carlos Cintra do Amaral, entende que “o critério importantíssimo para distinguir os tipos de invalidade reside na possibilidade de convalidar-se o vício do ato”.

126. No caso concreto, além da lei declarar sua nulidade, materialmente é impossível a convalidação da licitação nos moldes em que foi realizada. **Desta forma, pela análise jurídica, entendemos, sem sombra de dúvidas, que a nulidade é absoluta.**

XVII – DO PARECER FINAL DA COMISSÃO



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA

127. Por todo o exposto anteriormente, e com base no artigo 49, § 2º, da Lei 8666/93, esta Comissão entende que **a licitação e o contrato administrativo em exame devem ser declarados nulos em razão das ilegalidades apontadas.**

128. Entendemos, também, que **deverá ser instaurado procedimento administrativo próprio para tal, assegurando-se à contratada o contraditório e a ampla defesa**, em conformidade com o § 3º do mesmo preceito legal.

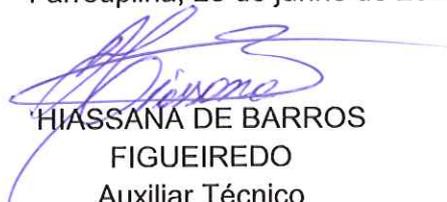
129. Ademais, recomendamos que cópias deste relatório sejam encaminhadas diretamente para o Tribunal de Contas do Estado do RS e para o Ministério Público, para que tomem as providências que entenderem necessárias.

130. Por fim, **recomendamos que seja instaurado processo administrativo para apurar eventuais responsabilidades administrativas, cíveis e criminais de servidores públicos municipais, bem como de agentes privados**, no presente caso.

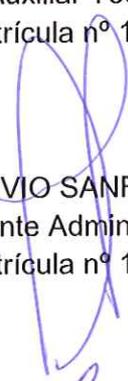
131. É o relatório.

Farroupilha, 23 de junho de 2020


ANTÔNIO JOSÉ ANTUNES
Assessor Jurídico
Matrícula 154.190

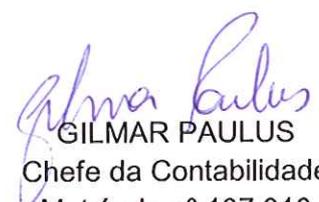

HIASSANA DE BARROS
FIGUEIREDO
Auxiliar Técnico
Matrícula nº 145.610


BRUNO RUARO VARISCO
Assessor de Gestão
Matrícula 150.840


SILVIO SANFELICE
Agente Administrativo
Matrícula nº 132.410


GABRIEL BIANCHET TAVARES
Assistente Superior
Matrícula nº 139.370


VANESSA ZARDO
Secretária Municipal de Saúde
Matrícula 140350


GILMAR PAULUS
Chefe da Contabilidade
Matrícula nº 137.310