

Assunto: Ofício 034/2026 – Pregão Eletrônico Nº. 031/2026, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para o fornecimento de softwares para gestão de saúde pública municipal, possuindo Business Intelligence integrado aos instrumentos de gestão em saúde pública, com vistas ao atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Saúde.

Interessados: Secretaria Municipal de Saúde. Secretaria de Governo, Gestão e Planejamento e Gabinete do Prefeito. Departamento de Licitação.

Data: 22/07/2026

PARECER DE CONTROLE INTERNO

Nº 093/2026

I - Dos Fatos

Foram encaminhados a esta Controladoria Geral do Município os autos do Pregão Eletrônico Nº. 031/2026, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para o fornecimento de softwares para gestão de saúde pública municipal, possuindo Business Intelligence integrado aos instrumentos de gestão em saúde pública, com vistas ao atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Saúde.

Conforme referido processo, o balizamento realizado como pesquisa de preços, orçou a eventual e futura contratação em **R\$ 967.863,50 novecentos e sessenta e sete mil, oitocentos e sessenta e três reais e cinquenta centavos**, tratando-se, portanto, de procedimento de alta relevância e materialidade para os cofres públicos municipais., além de ser uma contratação sensível na área da saúde, tendo sido tentada em outras oportunidades mas sempre possuindo algum vício ou iniquação de irregularidade.

Dessa forma, o procedimento merece análise pormenorizada de modo a resguardar os Gestores Municipais de contratações que podem não suprir a necessidade exata da Secretaria demandante, ao passo que pode possuir indícios de irregularidades notadamente em sua fase preparatória, posto que o aviso já foi publicado no DOC TCE (Edição 3909, de 15/07/2026 pag.57) e cuja sessão está marcada para o próximo dia 28/07/2026.

Considerando que compete a este órgão de controle, não apenas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mas principalmente nos termos do **art. 169, §1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021**, emitir manifestação sobre a regularidade, legalidade e economicidade do procedimento, bem como aferir a conformidade com as normas gerais de licitações e contratos, não custa rememorar:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e **de controle preventivo**, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

(...)

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

§ 1º Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o caput deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.

(Grifamos)

II – DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

II.1.DO EDITAL E TERMO DE REFERÊNCIA INQUINADOS DE RESTRIÇÃO A CONCORRÊNCIA

Os itens basilares e necessários à fase preparatória interna do procedimento licitatório ora analisados, encontram-se devidamente encartados as fls.01 (**CI Nº. 227/2026**) de **05/05/2026**, a qual solicita a abertura do procedimento licitatório, seguidos do **DFD** – Documento de Formalização de Demanda (fls. 02 a 05), **ETP** – Estudo Técnico Preliminar (fls. 06 a 12), e **TR** – Termo de Referência (fls. 13 a 122).

Chama a atenção dos documentos: **DFD (05/01/2026)** e **ETP (21/01/2026)**, supramencionados estarem com datas anteriores à CI também supra que traz o pedido de abertura da referida licitação. E ainda em relação ao DFD, o referido além de ter data de 05/01/2026, também está assinado pelo titular/interino que só assumiria a referida pasta somente 03 (três) meses depois. Contudo, referida observação mais se parece a constatação de um erro formal na produção e tramitação da documentação interna do que uma ilegalidade em si.

Como é cediço, o edital é conhecido a “lei interna” da licitação, vinculando tantos os compradores quanto os licitantes, além de fixar-lhes as condições de participação, desenvolvimento da disputa, julgamento e futuro contrato.

Assim, o edital e termo de referência encartados ao processo em análise é bastante pormenorizado, o que pode conferir bastante segurança ao objeto pretendido, contudo existe uma linha tênue entre pormenorização necessária e excessos de exigências que podem resultar em restrição a competitividade afastando possíveis licitantes.

O referido procedimento possui exigência encartada no item 8 (dos requisitos mínimos obrigatórios da solução ofertada) Edital 031/2026 (Anexo I – Termo de Referência) que se mostra deveras restritivo o que pode levar ao cerceamento de outros licitantes que poderiam se mostrar interessados. Vejamos.

Anexo I – Termo de Referência

Item 8. Dos requisitos mínimos obrigatórios da solução apresentada

(...)

- A solução ofertada deve possuir mecanismo de assinatura digital de registro eletrônico em saúde em conformidade com os padrões de assinatura digital

pelo SBIS (Sociedade Brasileira de Informática em Saúde) e CFM (Conselho Federal de Medicina)

Referida exigência como “mínima obrigatória” de plano verifica-se que restringe a competição na medida que, os sistemas que o Município requer não serão acessados apenas por profissionais médicos, mas sim por diversos outros profissionais regulamentados bem como por servidores administrativos.

O login em tais sistemas já são gravados pela garantia do sigilo necessário a que é acometido qualquer servidor público que lide, manuseie ou tenha acesso a informações sensíveis, notadamente de pacientes.

A exigência mostrasse restritiva na medida que não fora encontrada nenhuma norma legal ou infra-legal que torne obrigatório para um software operar que este possua referida certificação.

Aliás a SBIS é entidade não governamental que possui sede no complexo do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP (Universidade de São Paulo) e cuja obtenção de certificação é apenas de caráter voluntário do interessado (proprietário e/ou desenvolvedor de determinado software. Vide link <https://sbis.org.br/sbis/sobre/> .

Pode ser louvável que um ou outro licitante possua referida certificação, contudo por não ser obrigatório seu registro junto àquela entidade, requerer que todos os possíveis licitantes a possuam é restringir a competição-alma mater dos procedimentos licitatórios.

II.2. DO INDÍCIO DE IRREGULARIDADE NO BALIZAMENTO DE PREÇOS – PROPOSTA DE COBERTURA OU FICTÍCIA

Segundo a OCDE (2009) propostas fictícias, de cobertura ou proforma, complementares, de cortesia, figurativas ou simbólicas são a forma mais comum de fraudes à licitação, principalmente pela ilusão de competitividade gerada, para afastar suspeitas, ou seja, é a proposta feita para perder e enganar. (Franklin Brasil, Mestre em Controladoria pela USP, e Kleberson Souza, Auditor Federal da CGU)

Dessa forma a análise abaixo faz-se necessária. O balizamento encontra-se encartado as fls. 123 a 133 dos autos ora analisados.

Da pesquisa encartada e dos documentos analisados, não demonstram de plano qualquer interferência negativa por parte do Departamento de Licitações da Prefeitura de Alta Floresta, uma vez que se ateu a juntar os orçamentos apresentados bem como realizar mais pesquisas em banco de preços públicos.

Dessa forma o que se verifica é uma possível proposta de preços fictícias, mostrando-se, em princípio como de cobertura para as empresas que foram consultadas.

Vejamos os orçamentos, valores globais anuais, apresentados pelas empresas:

PLURAUD – Assessoria e Consultoria

R\$ 1.072.000,00 (um milhão e setenta e dois mil reais)

SISAMHIL – Sistemas de Informação

R\$ 1.004.500,00 (um milhão e quatro mil e quinhentos reais)

Banco de Preços Públicos 1

R\$ 990.417,44 (novecentos e noventa mil, quatrocentos e dezessete reais e quarenta e quatro centavos).

FACILITA – Gestão Pública Brasil

R\$ 924.000,00 (novecentos e vinte e quatro mil)

TWI – Gestão Pública Social e Tecnologia

R\$ 777.000,00 (setecentos e setenta e sete mil reais)

II.2.1. Do indício de Proposta de Cobertura – PLURAUD / TWI Tecnologia

A empresa PLURAUD outrora já fornecera orçamento ao processo licitatório junto ao Município de Alta Floresta, numa contratação que há época fora cancelada pelo Gestor Municipal atendendo ao opinativo desta Controladoria Geral, através do Parecer nº. 148/2025 quando em análise ainda na fase interna preparatória de registro de preços com objeto semelhante – *futura e eventual aquisição de serviços de software e suporte técnico na área urbanística, governança territorial e interação de multicanal e multinível*.

A empresa supra mencionada, apresentou orçamento para aquele objeto licitatório, à época no montante de **R\$ 10.886.500** (dez milhões oitocentos e oitenta e seis mil e quinhentos reais), ao passo que a empresa **TWI – Tecnologia**, também fornecedora de software de mesmo objeto, apresentou orçamento no montante superior de **R\$ 13.011.750,00** (treze milhões, onze mil setecentos e cinquenta reais).

E reiterando, após os apontamentos feitos por esta Controladoria Geral, referido procedimento licitatório não fora levado a efeito.

Assim sendo, o possível orçamento de cobertura entre as duas empresas Pluraud e TWi, se verifica ao apresentarem agora orçamentos nos montantes de R\$ 1.072.000,00 e R\$ 777.000,00 respectivamente, só que desta vez a TWi apresentou proposta inferior à da Pluraud.

II.2.2. Da possível Proposta de Cobertura – SISAMHIL / TWI Tecnologia

Analisando as informações constantes na internet (páginas web sites, redes sociais de ambas empresas, registros em junta comercial, receita federal, etc), verificamos que a empresa SISAMHIL é detentora dos softwares/funcionalidades/soluções do mesmo modo ofertadas pela empresa TWi Tecnologia.

A empresa TWi tecnologia diz em suas páginas ser detentora da funcionalidade **G-MUS** (Gestão Municipal de Saúde), no link <https://www.twiconsultoria.com.br/sistemas/g-mus> , bem como do **G-HOSP** (Gestão Hospitalar), no link <https://www.twiconsultoria.com.br/sistemas/g-hosp> , bem como do **G-UPA**, no link <https://www.twiconsultoria.com.br/sistemas> .

Ocorre que a empresa SISAMHIL, também diz ser detentora dos referidos sistemas/funcionalidades/soluções, conforme print abaixo de sua rede social e cuja página web encontra-se fora do ar, cujos links de rede social seguem https://www.facebook.com/sisamhil?locale=pt_BR ,



Fonte: Facebook/Instagram

Pode ser que determinadas empresas sejam representantes regionais (SISAMHIL com sede em Maringá-PR, e TWI com sede em Cuiabá/MT) de determinadas softwares ou funcionalidades, assim sendo, poderíamos estar diante de uma forma de subcontratação.

E, em que pese a subcontratação ser permitida em determinados e específicos casos de procedimentos licitatórios, devendo antes estar prevista no edital, não é o que se verifica no presente processo licitatório em análise, cuja minuta de contrato, em seu item 5 (subcontratação) veda expressamente referida possibilidade.

Dessa forma fica ainda mais evidente a inquinada proposta de cobertura de uma empresa a outra, vez que oferecem as mesmas funcionalidades tecnológicas.

II.3. DO INDÍCIOS DE SOBREPREGO

A Lei de Licitações prevê em seu artigo 23 que o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de banco de dados públicos e as quantidades a serem contratadas:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Consta do processo licitatório em análise, o balizamento de pesquisa de preços (fls. 123), que balizou a contratação em **R\$ 967.863,50** (novecentos e sessenta e sete mil, oitocentos e sessenta e três reais e cinquenta centavos).

Referido valor de referência, encontra-se bastante acima, dos pedidos feitos pela Secretaria Municipal de Saúde há menos de um ano, em outras tentativas de licitar o mesmo objeto, vejamos:

Em **30/01/2025**, através da **CI Nº. 052/2025**, o então titular da Secretaria de Saúde oficiou ao Departamento de Licitações e Contratos com pesquisa de preços no montante de **R\$ 565.813,98** (quinhentos e sessenta e cinco mil, oitocentos e treze reais e noventa e oito centavos).

Naquela ocasião não se verificou nenhum indício de proposta de cobertura, e até mesmo as consultas em bancos públicos de preços, estes não chegaram a seiscentos mil reais.

Passados pouco mais de 07 (sete) meses, o então titular à época, volta a solicitar a licitação que levasse a efeito o mesmo objeto, através da **CI Nº 482/2025 de 05/08/2025**, acompanhado novamente da devida pesquisa e orçamentos e consignado de seu orçamento o montante de **R\$ 566.985,12** (quinhentos e sessenta e seis mil, novecentos e oitenta e cinco reais e doze centavos) para fazer frente a referida contratação.

Dessa forma não se mostra razoável que, a referida contratação agora se mostre 40% (quarenta por cento) acima do valor do mercado já pesquisado, levando em conta o que preconiza, o inciso II, §2º, do art. 23 da Nova Lei de Licitações anteriormente mencionado, e mesmo que os pedidos de licitação não tenham sido levados a efeito, o sobrepreço, popular

superfaturamento agora se demonstra em percentual acima da média de mercado e já pesquisado pelo Município de Alta Floresta.

Ressalte-se que serviços de tecnologia da informação, como bem mencionou o ETP acostado, não demandará de movimentação de recursos físicos por parte do eventual contratado, vez que por se tratar de sistemas operacionais com plataforma web e ainda que operando offline, estes fruirão nos equipamentos já pertencentes a Prefeitura de Alta Floresta, computadores, roteadores e demais insumos de tecnologia.

Além do mais o serviço ora objeto de licitação, não sofre com a sazonalidade dos mercados, pois, além de outros fatores e devido a sua essencialidade quando implantados, os mesmos não se constituem de commodities perecíveis, nem dependem de fretes, combustíveis ou outras necessidades que possam aumentar seus preços.

Assim sendo, e levando em conta, principalmente que o Município de Alta Floresta já pesquisou e orçou e consignou orçamentos mais plausíveis a realidade do mercado, que o referido sarrafo do processo licitatório ora analisado está claramente no mínimo 40% (quarenta por cento) acima do que deveria.

III – CONCLUSÃO

Em que pese, ser deveras necessária a contratação do objeto do processo licitatório ora analisado, uma vez que a Secretária de Saúde de Alta Floresta carece que seus dados tenham o devido e adequado tratamento informatizado, referida necessidade não justifica que o procedimento prossiga sem antes, a Gestão se atentar ao que foi delineado no presente parecer, afastando todos os indícios ora apresentados, notadamente o de sobrepreço, que pode ter sido causado pelas propostas de cobertura.

Assim, recomenda-se ao Gestor Municipal que:

- a) Proceda cancelamento do processo licitatório ora analisado, pelas razões expostas no presente parecer.
- b) Em sendo, o objeto de contratação necessária, refaça o procedimento adequando os preços aos valores de mercado conforme histórico de pesquisa e pedidos já realizados há menos de uma no pela Secretaria de Saúde.

É o parecer.

Alta Floresta – MT, em 23 de julho de 2026.

HEBERTT VILLARRUEL
DA SILVA:95569901191

Assinado de forma digital
por HEBERTT VILLARRUEL
DA SILVA:95569901191

HEBERTT VILLARRUEL
Controlador Geral Adjunto do Município