



PROCESSO : 280305/2019
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO INTERNA
UNIDADE : SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CUIABÁ
INTERESSADO : LUIZ ANTÔNIO POSSAS DE CARVALHO
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL

PARECER Nº 3.442/2020

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CUIABÁ. IRREGULARIDADES NO PREGÃO PRESENCIAL SRP Nº 005/2019. GESTÃO DE MEDICAMENTOS E INSUMOS CORRELATOS, LOGÍSTICA DE ALMOXARIFADO E DISPENSAÇÃO EM FARMÁCIAS E CENTRO CIRÚGICO, CONTROLE E MONITORAMENTO HOSPITALAR. EXISTÊNCIA DE CLÁUSULAS DESPROPORCIONAIS E NÃO OBJETIVAS PARA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. NÃO DEMONSTRAÇÃO DA VANTAJOSIDADE DA CONTRATAÇÃO. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO, APENSAMENTO DE REPRESENTAÇÕES CONEXAS E PROCEDÊNCIA. MULTA E DETERMINAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Representação de Natureza Interna – RNI** instaurada pela Secex de Saúde e Meio Ambiente referente a supostas irregularidades no Pregão Presencial SRP nº 005/2019, Processo Administrativo nº 67646/2019, que visa, em síntese, a terceirizar a gestão de medicamentos e insumos correlatos, logística de almoxarifado e dispensação em farmácias e centro cirúrgico, controle e monitoramento hospitalar para atender à necessidade da Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá.

2. A Secex elaborou relatório técnico (Doc. Nº 271341/2019) no qual apontou as seguintes irregularidades ao secretário municipal Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, veja-se:

Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, Nº 1 - Centro Político Administrativo – Cuiabá-MT, CEP 78049-915

Telefone: (65) 3613-7616 - e-mail: gcdeschamps@tce.mt.gov.br





LUIZ ANTONIO POSSAS DE CARVALHO - GESTOR / Período:
01/01/2019 a 25/09/2019

1) GB17 LICITAÇÃO_GRAVE_17. Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de qualificação técnica das licitantes (art. 30 da Lei 8.666/1993).

1.1) Existência de cláusulas desproporcionais e não objetivas para a qualificação técnica do vencedor do Pregão Presencial nº 5/2019-SMS de Cuiabá. - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA

2) GC99 LICITAÇÃO_MODERADA_99. Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

2.1) Não demonstração da vantajosidade da contratação e nem das alternativas para a execução do objeto do Pregão Presencial nº 5/2019. - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA
(grifos no original)

3. O Relator realizou o juízo de admissibilidade e determinou a citação do gestor (Doc. Nº 281019/2019).

4. O Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho foi citado por meio do Portal das Unidades Gestora – PUG e, em seguida, por edital publicado no Diário Oficial de Contas (Documentos Nºs 287605/2019, 287606/2019, 18900/2020 e 23795/2020).

5. Não houve manifestação de defesa (Documento nº 45781/2020).

6. O Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho foi declarado revel (Documento nº 65557/2020).

7. No relatório técnico de defesa, a Secex manteve as irregularidades (Documento nº 148922/2020).

8. O processo foi encaminhado a este Ministério Público de Contas para análise e parecer.

9. É o relatório.





2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminar – conhecimento da representação

10. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

11. No desempenho dessa atividade, o Tribunal de Contas conta com alguns canais de informações, dentre os quais as denúncias do público em geral e as representações.

12. A representação interna consiste na notícia ou acusação de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal, ou pelo Ministério Público de Contas, conforme dispõe o artigo 224, inciso II, da Resolução nº 14/2007.

13. A base legal legitimadora para a autoria da presente representação encontra-se nos artigos 46 da Lei Complementar nº 269/2007 e 224 da Resolução nº 14/2007.

14. No caso em comento, como a acusação de irregularidades foi formalizada pela unidade técnica deste órgão, apontando indícios de irregularidades em matérias de competência do Tribunal de Contas, estão presentes os requisitos de admissibilidade, ensejando o **conhecimento da representação**.

2.2. Da revelia





15. O Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá foi devidamente citado para apresentar defesa conforme o Ofício nº 2300/2019/GCI/MM enviado via Portal das Unidades Gestoras – PUG (Documentos nº 287605/2019, 287606/2019 e 290787/2019) e edital publicado no Diário Oficial de Contas (Documento nº 18900/2020 e 23795/2020).

16. Diante do silêncio do interessado (Doc. Nº 45781/2020) o Relator promoveu a declaração de sua revelia, conforme disposto nos arts. 140, §1º, do RI/TCE-MT e art. 6º, parágrafo único, da LC nº 269/2007 (Documento nº 65557/2020).

17. Vê-se, portanto, que foi observado o direito ao contraditório e à ampla defesa do Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho.

18. A respeito dos efeitos da decretação da revelia nos processos de controle externo, este Tribunal de Contas já se manifestou no seguinte sentido:

5.2) Processual. Decretação de revelia. Efeitos nos processos de controle externo. **A decretação de revelia nos processos de controle externo não faz presumir verdadeiras as irregularidades apontadas**, incidindo somente sobre os atos de aspecto processual, **na medida em que nesses processos o direito probatório deve sempre ser direcionado à busca da verdade material ou real**, consoante ao princípio da indisponibilidade do interesse público. (Tomada de Contas Especial. Relator: Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Acórdão nº 73/2018-TP. Julgado em 27/03/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 12/04/2018. Processo nº 16.247-7/2012) (Grifos nossos)

19. Diante disso, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela legitimidade do Julgamento Singular nº 330/MM/2020, proferido pelo Conselheiro Interino Moisés Maciel, que declarou a revelia do Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, mas ressalta a necessidade de avaliação dos fatos, o que será procedido a seguir.

2.3. Mérito





20. A representação destina-se a apurar **irregularidades quanto ao Pregão Presencial nº 005/2019**, Processo Administrativo nº 67646/2019, aberto pela Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá, cujo **objeto é o registro de preços para eventual e/ou futura contratação de empresa em Gestão operacional com mão de obra especializada em fluxo de medicamentos e correlatos e de operação de logística no almoxarifado central, almoxarifados e dispensações nas farmácias e Centro Cirúrgico do Hospital Municipal de Cuiabá, montagem de kits cirúrgicos, comprovação eletrônica de gastos em salas do centro cirúrgico e sistema de controle e monitoramento hospitalar de média e alta complexidade 24 horas por dia em tempo real, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde.**

21. Considerando que a contratação pretendida pelo Pregão Presencial nº 005/2019 tem valores vultuosos, acima de R\$ 21 milhões, a Secex considerou que a Secretaria Municipal de saúde não demonstrou a vantajosidade da execução do objeto que o órgão pretende licitar e contratar.

22. Para a Secex, a Secretaria Municipal de Saúde deveria ter planejamento estratégico, tático e operacional para efetuar a execução direta dos processos contidos no objeto a ser contratado, pois, com a confecção de planejamentos poder-se-ia comparar as vantagens e desvantagens da contratação e, ainda, se o se o objeto está previsto no planos e no orçamento anual. Atualmente, o pregão encontra-se suspenso.

23. Ademais, a Secex encontrou cláusulas desproporcionais e não objetivas nos critérios de qualificação técnica exigidos pelo edital. Foram descritas como exemplos exigências contidas no item 12.2.4 do edital.

24. Diante disso, classificou-se as seguintes irregularidades, atribuindo responsabilidade ao titular da pasta, Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho:

LUIZ ANTONIO POSSAS DE CARVALHO - GESTOR / Período:
01/01/2019 a 25/09/2019





1) GB17 LICITAÇÃO_GRAVE_17. Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de qualificação técnica das licitantes (art. 30 da Lei 8.666/1993).

1.1) Existência de cláusulas desproporcionais e não objetivas para a qualificação técnica do vencedor do Pregão Presencial nº 5/2019-SMS de Cuiabá. - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA

2) GC99 LICITAÇÃO_MODERADA_99. Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

2.1) Não demonstração da vantajosidade da contratação e nem das alternativas para a execução do objeto do Pregão Presencial nº 5/2019. - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA
(grifos no original)

25. O representado foi declarado revel. Consequentemente, a Secex manteve todas as irregularidades no relatório técnico de defesa.

26. Antes de discorrer sobre as irregularidades, **o Ministério Público de Contas ressalta que a presente representação guarda conexão com a representação externa nº 256153/2019**, tendo em vista tratarem do mesmo procedimento licitatório (Pregão presencial nº 005/2019), o que impõe o **apensamento dos processos para julgamento conjunto**, nos termos do art. 55 do Código de Processo Civil c/c art. 128-B, § 3º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

27. O relatório técnico de defesa inclusive fez menção de que o processo nº 256153/2019 teria sido apensado aos presentes autos, o que não ocorreu.

28. Além disso, nota-se que o edital e demais informações presentes no procedimento administrativo de licitação não se encontram juntados neste processo, embora estejam disponíveis no Processo nº 256153/2019, no Doc. Nº 231010/2019 e subsequentes.

29. Desse modo, **o MP de Contas requer o apensamento desta representação interna aos autos nº 256153/2019** e passa a analisar as irregularidades apontadas pela Secex neste processo (nº 280305/2019) a fim de





que a matéria possa ser, em seguida, decidida de forma integral, uma vez que no Processo nº 256153/2019 já existe parecer ministerial.

30. **Quanto à irregularidade GB17**, nota-se que a Secex descreveu várias exigências desproporcionais previstas no Edital nº 005/2019 para qualificação técnica. É o caso do requisito do subitem “c”, do item 12.2.4, que impôs a apresentação de atestado de capacidade técnica em gestão de almoxarifado com mais de 4.000 (quatro mil) itens e estoque médio de R\$ 4.500.000,00 (quatro milhões e quinhentos mil reais) por mês ou superior a R\$ 54.000.000,00 (cinquenta e quatro milhões de reais) por ano e rastreabilidade por código de barras.

31. Conforme observou a Secex, não foi demonstrado o quantitativo de itens do almoxarifado que foi utilizado para parametrizar e justificar a cobrança desse requisito, assim como não foi especificado se esse almoxarifado é da central municipal de medicamentos ou do Hospital e Pronto Socorro Municipal de Cuiabá – HPSMC.

32. De igual modo, foram apontadas outras exigências sem parâmetro. No item 12.2.4, subitem “d”, do edital, a Secretaria Municipal de Saúde exigiu atestado de capacidade técnica de gestão de, no mínimo, 10 farmácias hospitalares num único hospital com atendimento superior a 650 leitos, mínimo de 15 especialidades, e dispensações superiores a 2.500.000 (dois milhões e quinhentos mil) atendimentos (dispensações/devoluções).

33. Todavia, conforme descreveu a equipe de auditoria, essa exigência de leitos mostra-se irrazoável, pois é mais de duas vezes maior que a capacidade do HPSMC, que dispõe de 271 leitos.

34. Ainda nesse subitem, a Secex também argumentou que o atestado de capacidade técnica de pelo menos 10 farmácias em um único hospital é desproporcional por não quantificar, com parâmetro objetivo, o fluxo de dispensações de medicamentos no hospital em que o objeto será executado.





Considerou-se, com razão, que a exigência de dez farmácias é genérica e desnecessária da forma como prevista, pois cada farmácia tem a sua capacidade de dispensação de medicamentos.

35. Acerca da exigência de 2.500.000 de dispensações, como bem salientou a Secex, edital não informa o período em que esse volume de atendimentos será realizado, faltando objetividade e detalhamento para o item.

36. Também foi exemplificado no relatório técnico o subitem “f”, que exige atestado de capacidade técnica em dispensações eletrônicas em salas de cirurgia com geração de ficha de gastos de cada paciente, em no mínimo 3 Centros Cirúrgicos ou 25 salas cirúrgicas e mínimo de 44.000 procedimentos cirúrgicos por ano.

37. Nesse subitem, de fato, não houve a demonstração de que os quantitativos a serem executados pelo contratado são os requisitados, carecendo de objetividade tal exigência, bem como não foi considerado o risco de cada procedimento cirúrgico, que é bastante diferenciado, sendo previsto apenas critério quantitativo.

38. Assim, os requisitos de capacidade técnica do item 12.2.4 do Edital nº 005/2019 (que pode ser visualizado no Doc. Nº 206524/2019, fl. 23, do Processo nº 256153/2019) não se mostram compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, consoante impõe o art. 30, II, da Lei nº 8.666/1993.

39. De fato, algumas das exigências de qualificação técnica mostram-se bastante desarrazoadas. A partir dos dados trazidos pela equipe de auditoria, frisa-se que não é difícil perceber a desproporção de se exigir, para contratação de uma empresa que fará a gestão de farmácia hospitalar, um atestado de capacidade técnica prevendo atuação prévia em hospital com mais do dobro de leitos do Hospital e Pronto Socorro Municipal de Cuiabá.





40. Em síntese, a falta de objetividade e precisão alegadas pela Secex decorre do fato de que não foi demonstrado que os quantitativos solicitados em atestado de capacidade técnica serão semelhantes aqueles executados pelo futuro contratado.

41. Ainda no tocante à irregularidade GB17, vale por fim ressaltar que a irregularidade também é discutida nos autos nº 256153/2019.

42. **Desse modo, o Ministério Público de Contas conclui pela manutenção da irregularidade GB17** pela exigência de qualificação técnica desproporcional ao objeto licitado, com sugestão de **aplicação de multa ao gestor Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, fundada no art. 75, III, da Lei Orgânica c/c art. 3º, II, da Resolução Normativa nº 17/2016.**

43. Quanto à irregularidade GC99, apontou-se que não houve demonstração da vantajosidade da contratação e nem das alternativas para a execução do objeto do Pregão Presencial nº 005/2019.

44. Segundo a Secex, a Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá tem em seu lotacionograma diretor de logística e equipe para a execução dos trabalhos gerenciais e operacionais no Centro de Distribuição de Medicamentos do município. Há, conforme o relatório técnico, estrutura para realização das operações e instalações físicas específicas para processos como recebimento, armazenamento, separação, distribuição, gerenciamento de estoques de medicamentos, entre outros.

45. O que não foi demonstrado é a vantagem a ser auferida com a contratação ou as possibilidades alternativas para execução desses serviços. Não ficou claro como a estrutura física e de pessoal já existente será impactada em face da execução indireta das funções. Não se avaliou, pois, se os agentes públicos são estatutários ou contratados e como será o aproveitamento deles, assim como se haverá economia com o quadro de pessoal.





46. A Secex apontou a irregularidade por não ter encontrado essas questões no Processo Administrativo nº 67.646/2019.

47. O princípio da motivação determina que a Administração Pública deve justificar todos os seus atos, apresentando as razões de decidir. A contratação de bens e serviços deve ser embasada em justificativa acerca da necessidade, conveniência e oportunidade da contratação pelo setor demandante.

48. Verificando o termo de referência do edital nº 005/2019 (Doc. Nº 206502/2019, fl. 11 e ss. do Processo nº 256153/2019), o Ministério Público de Contas nota que não foi devidamente esclarecida a vantajosidade da contratação e como a estrutura física e de pessoal já existente será impactada em face da execução indireta das funções.

49. Como bem salientou a Secex, o Termo de Referência nº 49/2019/SMS/Cuiabá exaltou a existência de má gestão dos recursos públicos e a falta de planejamento na execução direta de processos que estão englobados no objeto do Pregão Presencial para justificar a necessidade da licitação para a contratação do serviço.

50. No entanto, trata-se de justificativa genérica e, portanto, inapta para embasar a licitação. É preciso demonstrar de forma detalhada a vantagem de uma contratação e abordar minuciosamente os benefícios dela advindos, para justificá-la e atender ao princípio da motivação, especialmente em se tratando de dispêndio de valor superior a vinte e um milhões de reais. Do contrário, põe-se o erário sob risco de uma despesa desnecessária e não vantajosa para a sociedade.

51. Diante disso, o Ministério Público de Contas concorda com a Secex e manifesta-se pela manutenção da irregularidade GC99 por não ter sido demonstrada a vantajosidade da execução do objeto licitado.





52. Considerando que há outras irregularidades apontadas no Processo nº 256153/2019, o MP de Contas reforça a manifestação ministerial apresentada naqueles autos pela determinação ao Secretário Municipal de Saúde para que proceda à anulação do Pregão Presencial nº 005/2019.

53. E, caso não acolhida a sugestão, havendo o prosseguimento da licitação, sugere-se que ao menos seja expedida determinação, com fulcro no art. 22, II, da Lei Complementar nº 269/2007 (LO/TCE-MT), ao Secretário Municipal de Saúde para que, antes da continuidade do procedimento licitatório, proceda à retificação das justificativas apresentadas no Processo Administrativo nº 67646/2019, Pregão Presencial nº 005/2019, de forma a demonstrar minuciosamente os benefícios advindos da contratação do objeto licitado.

3. CONCLUSÃO

54. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, corroborando o posicionamento da Secex, manifesta-se:

a) pelo conhecimento da presente representação interna, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados no art. 219 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) pela legitimidade da declaração de revelia do Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho;

c) pelo apensamento desta representação ao Processo nº 256153/2019 para julgamento conjunto;





d) pela **procedência da representação** diante da **manutenção da irregularidade GB17** pela exigência de qualificação técnica desproporcional ao objeto licitado e **manutenção da irregularidade GC99** pela não demonstração da vantajosidade da contratação;

e) pela **aplicação de multa** ao gestor **Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho**, prevista no art. 75, III, da Lei Orgânica c/c art. 3º, II, da Resolução Normativa nº 17/2016, em face da **irregularidade GB17**;

f) reforçando a manifestação ministerial apresentada no Parecer nº 530/2020 do Processo nº 256153/2019, pela expedição de **determinação**, com fulcro no art. 22, II, da Lei Complementar nº 269/2007 (LO/TCE-MT), ao **Secretário Municipal de Saúde** para que, no prazo de 15 (quinze) dias, **proceda a anulação do Pregão Presencial nº 005/2019**.

g) **subsidiariamente**, caso haja o prosseguimento do pregão, pela sugestão de expedição de **determinação**, com fulcro no art. 22, II, da Lei Complementar nº 269/2007 (LO/TCE-MT), ao **Secretário Municipal de Saúde** para que, antes da continuidade do procedimento licitatório, **proceda à retificação das justificativas** apresentadas no Processo Administrativo nº 67646/2019, Pregão Presencial nº 005/2019, de forma a demonstrar minuciosamente os benefícios advindos da contratação do objeto licitado.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 09 de junho de 2019.

(assinatura digital)¹

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

