



| | |
|---------------------------------|---|
| PROCESSOS | : 28.0305/2019 (PRINCIPAL) 25.615-3/2019 (APENSO) |
| ASSUNTOS | : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA (PRINCIPAL) : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA (APENSO) |
| REPRESENTANTES | : SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE SAÚDE E MEIO AMBIENTE – Processo nº 28.0305/2019 : UNIHEALTH LOGÍSTICA HOSPITALAR LTDA. (CNPJ nº 07312223000133) – Processo nº 25.615-3/2019 |
| REPRESENTADO (PRINCIPAL) | : SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CUIABÁ |
| RESPONSÁVEL | : LUIZ ANTÔNIO POSSAS DE CARVALHO |
| RELATOR | : CONSELHEIRO VALTER ALBANO DA SILVA |

II – RAZÕES DO VOTO

PRELIMINARES:

Da admissibilidade das Representações (RNI nº 28.030-5/2019 e RNE nº 25.615-3/2019)

- 32.** A RNI foi admitida, tendo em vista a legitimidade do titular da SECEX para formular representação interna, nos termos do art. 224, II, “a” do RITCE/MT; verificou os fatos tido como irregulares e seus fundamentos legais; o autor dos atos impugnados com seu respectivo cargo e órgão a que pertence; os períodos em que ocorreram os fatos; e as evidências de materialidade e de autoria dos atos e fatos representados (art. 219 c/c art. 225 do RITCE/MT).
- 33.** Do mesmo modo, a RNE nº 25.615-3/2019 foi admitida, uma vez que a empresa representante/licitante é parte legítima para formular representação, nos moldes do art. 224, I “c” do RITCE/MT e que constam da inicial os fatos tidos como irregulares e seus fundamentos legais, o suposto autor dos atos impugnados com seu respectivo cargo e órgão a que pertence, os períodos em que ocorreram os fatos e as evidências que comprovam a materialidade e autoria dos atos e fatos representados (art. 219 do RITCE/MT).



34. Diante disso, considerando que a instrução de ambos os processos está completa, inclusive com parecer ministerial, ratifico o juízo positivo de admissibilidade das citadas Representações, salientando a impossibilidade de deliberar monocraticamente¹ acerca de ambas, conforme previsão do inc. V, do art. 29 da RN 14/2007, tendo em vista o não acolhimento integral dos Pareceres Ministeriais (art. 90, inc. II, parte final).

Da Revelia

35. Na RNI, o Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá, Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, foi devidamente citado para apresentar defesa por meio do 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), entretanto, deixou de se manifestar, razão pela qual foi declarada sua revelia por meio do Julgamento Singular 330/MM/2020.
36. Desse modo, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, **ratifico** a declaração de **revelia do gestor na RNI**.

Da conexão

37. No Relatório Técnico de Análise da Defesa, a SECEX alertou que o edital do Pregão Presencial SRP nº 005/2019, objeto da presente representação, já era objeto de questionamentos no processo RNE nº 25.615-3/2019, razão pela qual sugeriu o julgamento em conjunto em face da conexão entre as matérias analisadas.
38. Foi constatada, ainda, a existência da RNE 26.317-6/2019, interposta em razão do mesmo Pregão, que estava apenas ao processo da RNE 25.615-3/2019, entretanto, foi determinado o desapensamento tendo em vista que a irregularidade nele tratada

¹ RN 14/07 - Art. 29... V. julgar representações contra gestores de Poderes, órgãos e entidades de sua competência, ressalvadas as situações do art. 90, II;

Art. 90 . Compete, ainda, ao relator, proferir julgamento singular: ...II. Para arquivar representação que não preencha os requisitos de admissibilidade previstos na Lei Complementar 269/2007 e neste regimento, e para decidir processos dessa mesma espécie, quando a manifestação da Secretaria de Controle Externo e o parecer do Ministério Público de Contas forem acolhidos integralmente na decisão do relator;



não foi objeto de análise pela SECEX competente, e que o regular processamento, de forma independente, não interferiria no mérito das Representações em análise.

39. Corroborando o entendimento de que apesar de conexos, os processos podem ser processados independentemente, o E. Superior Tribunal de Justiça, assim decidiu:

“RECURSO ESPECIAL. MEDIDA CAUTELAR DE SEQUESTRO VINCULADA A AÇÃO DECLARATÓRIA DE EXTINÇÃO DE CONDOMÍNIO FLORESTAL. EFEITO TRANSLATIVO. INSTÂNCIA ESPECIAL. INAPLICABILIDADE. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULA Nº 282/STF. CONEXÃO RECONHECIDA. INEXISTÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE DE JULGAMENTO CONJUNTO. [...] 5. Segundo a jurisprudência desta Corte, a reunião dos processos por conexão configura faculdade atribuída ao julgador, sendo que o art. 105 do Código de Processo Civil concede ao magistrado certa margem de discricionariedade para avaliar a intensidade da conexão e o grau de risco da ocorrência de decisões contraditórias. 6. Justamente por traduzir faculdade do julgador, a decisão que reconhece a conexão não impõe ao magistrado a obrigatoriedade de julgamento conjunto. 7. A avaliação da conveniência do julgamento simultâneo será feita caso a caso, à luz da matéria controvertida nas ações conexas, sempre em atenção aos objetivos almejados pela norma de regência (evitar decisões conflitantes e privilegiar a economia processual). 8. Assim, ainda que visualizada, em um primeiro momento, hipótese de conexão entre as ações com a reunião dos feitos para decisão conjunta, sua posterior apreciação em separado não induz, automaticamente, à ocorrência de nulidade da decisão. [...]” (STJ, REsp 1366921, 3ª T., Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julg. 24.2.2015). (Grifo nosso)

40. Ratifico a conexão já estabelecida.

41. Ultrapassadas as preliminares, passo à análise do mérito das representações, o que farei em tópicos separados para melhor compreensão.

DA REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA nº 28.030-5/2019

IRREGULARIDADE GB17 LICITAÇÃO_GRAVE_17

45. No Relatório Técnico Preliminar, a SECEX apontou a existência de **cláusulas desproporcionais e não objetivas para a qualificação técnica** dos licitantes.
46. Não houve apresentação de defesa, tendo sido declarada a revelia do Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho.



47. Em relatório conclusivo, a SECEX opinou pela manutenção da irregularidade, ratificando o Relatório Técnico Preliminar.
48. O Ministério Público de Contas, na mesma linha, opinou pela manutenção da irregularidade, diante da exigência de qualificação técnica desproporcional ao objeto licitado.
49. Cumpre destacar que esta irregularidade também foi objeto de apontamento nos autos da RNE nº 25.615-3/2019, onde foi apresentada defesa pelo gestor e a análise foi feita pela SECEX.
50. Desse modo, analisarei a presente irregularidade na sequência, ao analisar a RNE apensa.

IRREGULARIDADE GC99 LICITAÇÃO_MODERADA_99

51. No Relatório Técnico Preliminar, a SECEX alegou que a justificativa no Processo Administrativo nº 67.646/2019, que deu início à licitação ora analisada, é genérica e **não demonstra com objetividade a vantagem da contratação.**
52. O cerne da questão versa indiscutivelmente sobre a necessidade da demonstração da vantajosidade da contratação.
53. O Princípio da Motivação do ato administrativo, regra inafastável da Administração Pública, impõe a obrigação ao gestor de indicar os fatos e fundamentos jurídicos que o levaram a decidir.
54. A Lei nº 7.692, de 1º de julho de 2002 - D.O. 1º.07.02., que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado de Mato Grosso, estabelece que:

Art. 4º A Administração Pública Estadual obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, efetividade, eficiência, eficácia, **motivação**, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório e segurança jurídica.

...



Art. 25 São inválidos os atos administrativos que desatendam os princípios da Administração Pública Estadual e os pressupostos legais e regulamentares de sua edição, especialmente nos casos de:...V – falta ou insuficiência de motivação;

55. Como bem ensina Celso Antônio Bandeira de Mello², a motivação:

Integra a “formalização” do ato, sendo um requisito formalístico dele. É a exposição dos motivos, a fundamentação na qual são enunciados (a) a regra de Direito habilitante, (b) os fatos em que o agente se estribou para decidir e, muitas vezes, obrigatoriamente, (c) a enunciação da relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado. Não basta, pois, em uma imensa variedade de hipóteses, apenas aludir ao dispositivo legal que o agente tomou como base para editar o ato. Na motivação transparece aquilo que o agente apresenta como “causa” do ato administrativo [...].

56. Cretella Júnior³ define ato motivado, em direito, como sendo aquele cuja parte dispositiva é precedida de exposição de razões ou fundamentos que justificam a decisão quanto aos efeitos jurídicos. O autor ainda sustenta que é imprescindível que os motivos sejam expostos de maneira concreta, precisa e clara não sendo suficiente uma vaga referência. *Expressões genéricas como “melhor serviço”, “altos fins”, “interesse do povo”, “conveniência geral” não servem para motivar o ato, configurando mera logomaquia”.*

57. O Tribunal de Contas da União ao tratar do tema no Acórdão 3.239/2013-Plenário, estabeleceu que:

O administrador, no exercício do poder discricionário, está obrigado a consignar, de forma expressa e antecipada, a motivação do ato, inclusive os critérios utilizados, sob pena de nulidade. Nesse sentido, a lição de Celso Antônio Bandeira de Melo (in Curso de Direito Administrativo. 16ª edição, São Paulo: Malheiros. p. 368-369) :

“Entretanto, se se tratar de ato praticado no exercício de competência discricionária, salvo alguma hipótese excepcional, há de se entender que o ato não motivado está irremissivelmente maculado de vício e deve ser fulminado por inválido, já que a Administração poderia, ao depois, ante o risco de invalidação dele, inventar algum motivo, “fabricar” razões lógicas para justificá-la e alegar que as tomou em consideração quando da prática do ato.”

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

³ CRETILLA JÚNIOR, José. Curso de Direito Administrativo. 17ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.



58. Assim, nos autos do processo administrativo correspondente (fase interna da licitação), devem estar evidenciados os motivos que levaram a Administração Pública a decidir pela contratação nos moldes delineados no certame licitatório.
59. No presente caso, a mera alegação da 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 não se mostram suficientes para justificar a necessidade da contratação do serviço em lote único.
60. O gestor deveria demonstrar plenamente que a forma escolhida, condiz efetivamente, com a razoabilidade, moralidade, economicidade e vantajosidade exigidos para a contratação pública.
61. Diante desses fundamentos, **mantenho a irregularidade GC99 LICITAÇÃO_MODERADA_99.**

DA REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA APENSA Nº 25.615-3/2019

IRREGULARIDADE GB04 LICITAÇÃO_GRAVE_04

62. A SECEX apontou que não há no termo de referência e/ou no edital do Pregão **justificativa da inviabilidade técnica e/ ou econômica para o não-parcelamento de objeto aparentemente divisível**, contrariando o disposto no art. 15, IV e o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.
63. Com o fim de resguardar os princípios norteadores da Administração Pública, a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI⁴, estabelece como regra a realização de licitação para as contratações pelo Poder Público.

⁴ **Constituição Federal - Art. 37.** (...) 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.



- 64.** Os procedimentos licitatórios estão definidos na Lei nº 8.666/1993, que estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. De forma supletiva, a Lei nº 10.520/02, dispõe sobre a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e, em seu artigo 11 prevê a utilização do sistema de registro de preços.
- 65.** O Decreto nº 5.011/2011⁵ regulamenta a modalidade pregão no Município de Cuiabá, e o Decreto nº 5.456/2014⁶, regulamenta o Sistema de Registro de Preços.
- 66.** Quanto ao objeto a ser licitado, o inciso IV, do artigo 15, da Lei Federal nº 8.666/93 determina que *“As compras, sempre que possível, deverão: (...) IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade”*.
- 67.** Como regra, o art. 23, § 1º, da mesma lei, exige o parcelamento do objeto licitado sempre que isso se mostre técnica e economicamente viável.
- 68.** A Súmula 247 do Tribunal de Contas da União estabelece que:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

5 Decreto Municipal nº 5.011/2011- Art. 1º Fica regulamentada, na forma disposta neste Decreto e em seu Anexo Único, a modalidade de licitação denominada Pregão, instituída pela Lei Federal nº. 10.520, de 17 de julho de 2002, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Município de Cuiabá, qualquer que seja o valor estimado.

Parágrafo Único. Subordinam-se ao disposto neste Decreto, além dos órgãos da Administração Pública Municipal, os Fundos Especiais, as Autarquias, os Institutos, as Agências, as Fundações Públicas, as Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista e as demais Entidades controladas direta ou indiretamente pelo Município.

6 Decreto Municipal nº 5456/2014 - Art. 1º As contratações de prestação de serviço e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Pública Municipal, direta, indireta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pelo Município, reger-se-ão pelo disposto neste Decreto.

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

1 - Sistema de Registro de Preços - SRP - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços, aquisição e locação de bens, para contratações futuras e precedido de ampla pesquisa de mercado; (...)



69. Nas hipóteses de licitação com diversidade de serviços, **como é o caso dos autos**, o entendimento dos Tribunais de Contas tem sido no sentido de que o parcelamento ou não do objeto da licitação deve ser auferido sempre no caso concreto, com investigação minuciosa da viabilidade técnica e econômica do parcelamento e da divisibilidade do objeto.

70. O TCU, no Acórdão nº 1592/2013, assim se pronunciou:

A opção de se licitar por lote de itens agrupados deve estar acompanhada de justificativa, devidamente fundamentada, da vantagem dos agrupamentos adotados, em atenção aos artigos 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso IV e 23, §§ 1º e 2º, todos da Lei 8.666/1993.

71. A viabilidade técnica e econômica para a adoção de licitação por lote único deve ser demonstrada com transparência, com estudo conjunto da viabilidade técnica e econômica do objeto por lote com os devidos comparativos da não viabilidade técnica e econômica do objeto separado por item, contendo os orçamentos detalhados do custo global da contratação para cada caso, fundamentado em quantitativos unitários de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

72. Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 1732/2009, *“Diante da exigência legal da obrigatoriedade do parcelamento do objeto a ser licitado, quando observada a viabilidade técnica e econômica, cabe ao administrador público que desejar licitar um objeto sem parcelamento, trazer aos autos do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável (...)”*.

73. Do mesmo modo, é o entendimento deste Tribunal de Contas:

Resolução de Consulta n.º 21/2011. Licitação. Parcelamento e fracionamento. Obrigatoriedade e Definição da Modalidade. Parcelamento do objeto. Fracionamento de despesas. Critérios. O fracionamento de despesas é a prática ilegal do parcelamento do objeto com intento de desfigurar a modalidade licitatória ou até mesmo dispensá-la. Para que essa prática não fique configurada e o parcelamento do objeto seja perfeitamente operacionalizado, é primordial a observância dos seguintes preceitos: **1. O parcelamento do objeto da contratação é uma determinação e não uma mera faculdade. Para não realizá-lo é preciso que se demonstre que a opção não é vantajosa ou viável naquela situação específica, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica, nos termos do §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93.** (grifo nosso)



Licitação. Parcelamento. Objeto licitatório divisível. Licitação por itens. Licitação por lotes. **1. O parcelamento em itens, de objeto licitatório divisível, é medida que se impõe como regra geral, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado, nem perda da economia de escala, sendo que o agrupamento dos itens em lotes deve ser visto como alternativa excepcional, acompanhada de justificativa da vantagem da escolha, devidamente fundamentada.** 2. Na licitação por itens, o objeto é dividido em partes específicas, cada qual representando um bem de forma autônoma, o que aumenta a competitividade do certame por possibilitar a participação de vários fornecedores. Na licitação por lote, há o agrupamento de diversos itens que o formarão, e, para a definição do lote, a Administração Pública deve agir com cautela, razoabilidade e proporcionalidade para identificar os itens que o integrarão, uma vez que os itens agrupados devem guardar compatibilidade entre si. (Tomada de Contas Ordinária. Relator: Conselheiro Substituto João Batista Camargo. Acórdão n.º 56/2018-SC. Julgado em 26/09/2018.

“Depara-se, portanto, que o edital abrange uma diversidade de objetos com características técnicas distintas, sem interferências e, que diante de sua independência, deveriam ser licitados de forma parcelada. (...) Assim, a intenção do legislador é que a licitação seja sempre realizada de forma parcelada quando houver viabilidade técnica e econômica, observada a modalidade pertinente para o valor total da contratação. Em outras palavras, a lei estabelece que o administrador deve demonstrar a inviabilidade técnica e econômica da divisibilidade, quando deixar de adotar o parcelamento”. (TCE/MT - Processo nº 30503/2008).

74. No caso dos autos, o responsável não apresentou provas convincentes de que o parcelamento seria inviável, tanto técnica como economicamente. Digo isso, porque de acordo com o Termo de Referência nº 049/2019/SMS⁷, o objeto do pregão se constitui em serviços passíveis de parcelamento, visto tratar-se da contratação de serviços: a) de gestão operacional para logística do Centro de Distribuição e unidades, compreendendo: apoio à área de compras, armazenagem, transporte e operação de medicamentos, montagem de kits cirúrgicos; e, b) de gestão administrativa, compreendendo o controle e monitoramento hospitalar, com monitoração do pronto atendimento, controle de pacientes desde a retirada de senha até o atendimento médico, internação e seus leitos, acompanhamento da taxa de ocupação hospitalar, escala médica e afins.

75. A unificação dos objetos em um único lote implicou na restrição da competitividade, o que contraria o próprio sentido da licitação e seu objetivo essencial, qual seja, o de selecionar licitante capaz de oferecer proposta mais vantajosa para os interesses da Administração.

⁷ Doc. ControlP nº 231010/2019, pg. 15 a 23,



76. Diante disso, mantenho a irregularidade GB04 LICITAÇÃO_GRAVE_04.

IRREGULARIDADE GB11 LICITAÇÃO_GRAVE_11.

77. No Relatório Técnico Preliminar, a SECEX constatou que no termo de referência respectivo, não existe a estimativa detalhada em planilha que expresse a composição dos custos unitários do pregão.

78. De acordo com os artigos 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8666/1993, aplicáveis ao caso ora analisado por força do artigo 9.º da Lei Federal n.º 10520/2002, os serviços somente podem ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Lei 8.666/1993

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 sequência: (...)

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

II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Art. 40. (...)

§ 2º. Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante: I - (...)

II – orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

Lei 10.520/2002

Art. 9º. Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.](#)

79. Observa-se dos dispositivos a exigência de um orçamento estimado em planilha aberta de composição de custos unitários. Referida planilha é essencial para que, no curso do certame, seja possível verificar a adequação dos preços propostos aos valores de mercado.

80. Com relação ao termo de referência e sua função no processo de licitação, Marçal Justen Filho esclarece que:



*“A função e a natureza do termo referência equivalem às do projeto básico, previsto na Lei nº 8.666. Aliás, é irrelevante a denominação atribuída, eis que o fundamental é a satisfação do dever administrativo de planejamento sério e satisfatório acerca da futura contratação. [...]. **Não se pode produzir contratação sem definição dos custos, dos prazos, das tecnologias e de todos os demais detalhes acerca do futuro contrato.** [.]. E, indo ainda mais longe, é necessário que a Administração disponha de todas as informações necessárias a determinar a necessidade, a viabilidade e a conveniência da contratação. [...] O termo de referência, portanto, é uma descrição do futuro contrato, dos direitos e deveres que a Administração imagina que serão consagrados no contrato e das regras básicas que serão observadas, a propósito do certame licitatório”.*

81. Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União afirma que:

A elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele que possua os elementos descritivos e que expressem a composição de todos os custos unitários, é imprescindível para a realização de qualquer obra pública, resguardando a Administração Pública de sobrepreços e manipulação indevida no contrato original (Acórdão nº 2.737/2009, Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro).

É irregular a ausência da composição de todos os custos unitários estimados pela Administração para execução de serviços a serem contratados, pois impossibilita que se conheçam os critérios utilizados para a formação do preço admissível. De igual modo, são irregulares as ausências das composições dos custos unitários da planilha orçamentária, do detalhamento do BDI e dos encargos sociais relativos ao contrato, bem como a falta de exigência para que as licitantes apresentem suas propostas com tais elementos. (Acórdão 2823/2012-Plenário | Relator: JOSÉ JORGE).

82. No caso dos autos, essa planilha detalhada contendo a composição de todos os custos unitários não foi localizada no Termo de Referência nº 049/2019/SMS⁸, ao contrário, a licitação se encontra com todos seus itens agrupados em valores totais/mês e totais/ano, formando com isso Lote/Grupo unitário, o que demonstra a deficiência do mencionado Termo.

83. Desse modo, entendo que a irregularidade está configurada, bem como está configurada a conduta do Secretário Municipal de Saúde e o nexo de causalidade do responsável, caracterizado pela autorização de abertura do certame em dissonância aos dispositivos legais previstos nos arts. 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8666/1993.

84. Assim, mantenho a irregularidade GB11 LICITAÇÃO_GRAVE_11.

⁸ Doc. ControlP nº 231010/2019, pg. 29



IRREGULARIDADE GB15 LICITAÇÃO_GRAVE_15.

85. No Relatório Técnico Preliminar, a SECEX ressaltou que da simples leitura do objeto do Edital é possível verificar que **as especificações do objeto licitado são imprecisas**, uma vez que reúnem uma multiplicidade de áreas e serviços em um só objeto.

86. Com relação à definição do objeto da licitação, dispõe o art. 40, I, da Lei nº 8.666/93 que no edital constará a sua descrição sucinta e clara, sendo vedado aos agentes públicos, nos termos do art. 3º, § 1º, inciso I, da mesma lei, *admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo 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 contratado.*

Art. 3º...

§ 1º. É vedado aos agentes públicos:

I – 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. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I – objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

87. Quando a licitação é feita na modalidade de pregão, a Lei nº 10.520/2002 e o respectivo Decreto nº 3.555/2000, Anexo I, impõem a obrigatoriedade de que a definição do objeto seja feita por meio de termo de referência, nos seguintes termos:



Lei 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I – a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II – a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

Decreto 3.555/2000

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I – a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência.

II – o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.

88. É necessário que o edital seja claro e preciso o suficiente para consagrar a isonomia, a publicidade, a impessoalidade e a vinculação ao instrumento convocatório, permitindo que o maior número de interessados participem do certame, e oportunizando a contratação da proposta mais vantajosa.

89. A não especificação de forma completa e suficiente do objeto licitado, prejudica a aferição dos serviços prestados e até mesmo a eventual e futura cobrança em caso de inadimplemento total ou parcial.

90. No mesmo sentido é a Súmula nº 177 do Tribunal de Contas da União:

SÚMULA 177: A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão. (grifei)

91. Com efeito, é jurisprudencialmente pacificado que *“as características do objeto de uma licitação não se restringem às características técnicas intrínsecas do bem ou serviço desejado, pois a quantidade de bens ou serviços a serem fornecidos, a*



duração do fornecimento, o prazo e o local de entrega e as condições de prestação do bem ou serviço, entre outros aspectos, também integram o objeto licitado”⁹.

- 92.** No caso dos autos, a imprecisão do objeto ficou caracterizada pela indefinição e multiplicidade de tarefas contidas no Termo de Referência nº 049/2019/SMS que definiu o objeto do Pregão Presencial por SRP nº 005/2019, tanto é assim, que várias empresas licitantes impugnam o edital, conforme se extrai dos Documentos nº 231067/2019, páginas 49 e 73, questionando essa ausência de definição precisa e clara do objeto licitado.
- 93.** A indefinição do objeto de uma licitação prejudica a competitividade do certame, ao ponto de impedir a participação de eventuais empresas que, diante da multiplicidade de tarefas e imprecisão de suas cláusulas não apresentaram propostas que, ao menos em tese, poderiam ser mais vantajosas para municipalidade.
- 94.** Desse modo, entendo que a irregularidade deve ser mantida, assim como a responsabilização do Secretário Municipal de Saúde, diante da conduta de autorizar abertura do certame sem se atentar ao disposto nos dispositivos acima transcritos.
- 95.** Quanto ao tema, este Tribunal de Contas assim se manifestou:

Responsabilidade. Definição imprecisa de objeto licitatório. Gestor público deflagrador do certame. Presidente da Comissão Permanente de Licitação.

1) São responsáveis pela irregularidade decorrente de definição imprecisa de objeto licitatório: o gestor público que autoriza a deflagração do certame licitatório, assinando o respectivo edital que contenha imprecisão perceptível de seu objeto, o que caracteriza evidente erro grosseiro (...); (Acórdão 113/2018 - 1ª CAMARA. RELATOR: JAQUELINE JACOBSEN MARQUES. REPRESENTAÇÃO (NATUREZA INTERNA).

- 96.** Diante do exposto, **mantenho a irregularidade GB15 LICITAÇÃO_GRAVE_15.**

IRREGULARIDADE GB17 LICITAÇÃO_GRAVE_17.

⁹Acórdão TCU nº 292/2008, Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedras Processo TCU – 013.488/2006-8



97. No Relatório Técnico Preliminar, a SECEX pontuou que o objeto da licitação envolve uma ampla gestão com diversas áreas envolvidas e que a atividade principal exigida dos licitantes não envolve exclusivamente a área de administração, o que torna **indevida a exigência de registro no Conselho Regional de Administração**, comprometendo o caráter competitivo do certame. Questionou ainda a ausência de exigência do Certificado de Regularidade do Conselho Regional de Farmácia, tendo em vista que o objeto contempla atividades farmacológicas, e que a execução do objeto necessita da participação de profissional especializado na área, e em consequência, obriga a inscrição da licitante no respectivo conselho profissional.

98. Destaco inicialmente, que a Lei nº 10.520/2020 não delibera acerca da qualificação técnica dos licitantes, contudo, em seu art. 9º estabelece que as normas contidas na Lei nº 8.666/93, serão aplicadas de forma subsidiária.

99. Nesse contexto, a Lei 8.666/93 estabelece:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I – registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II – comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; (...)

IV – prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

100. A legislação vigente impede a exigência de qualificação técnica que comprometa o caráter competitivo da licitação, contudo possibilita a comprovação do preenchimento de requisitos previstos em lei especial.

101. No caso dos autos, consta do edital do Pregão em tela como requisito de capacitação técnica, a exigência do registro de empresas no Conselho Regional de Administração. Contudo, consoante descrito no objeto do presente certame, a atividade principal exigida dos licitantes não envolve exclusivamente a área de administração, abarcando diversas áreas, como: fluxo e distribuição de medicamentos



e correlatos, operação logística, montagem de kits cirúrgicos, gestão de gastos, controle e monitoramento hospitalar de média e alta complexidade.

102. Por outro lado, não consta no edital a exigência de Certificado de Regularidade expedido pelo Conselho Regional de Farmácia.

103. Note-se que a definição imprecisa do objeto reflete na discrepância das exigências contidas no edital. Conforme já mencionado, o objeto licitado contempla uma multiplicidade de tarefas, não só de incumbência dos profissionais de Administração, mas também de profissional com certificação do Conselho Regional de Farmácia.

104. Nesse sentido, o entendimento do Tribunal de Contas da União, ao afirmar que *“Atividades não relacionadas às específicas dos profissionais de Administração não exigem registro perante o Conselho Profissional da categoria¹⁰”*.

105. Ademais, em consulta à internet, busquei localizar editais de licitações públicas com objeto similar ao Pregão Presencial SRP n° 005/2019, com o intuito de verificar se o modelo adotado, bem como as regras relativas à qualificação técnica das licitantes ali inseridas, guardam semelhança com os termos estabelecidos no instrumento convocatório em exame.

106. O pregão presencial n° 02/2015¹¹, conduzido pelo Hospital Dr. Mário Gatti, no município de Campinas/SP, teve como objeto a *“contratação de serviços especializados na gestão e operação logística de fluxo de materiais médicos, de medicamentos, de consumo e permanentes para o Hospital Municipal Dr. Mário Gatti, compreendo o fornecimento de infraestrutura de armazenamento, infraestrutura informática, automação, mobiliário, software de gestão logística proprietário especializado e interface com os sistemas, mão de obra técnica e operacional especializada, insumos, equipamentos para transporte e recursos que se façam necessários para a prestação do serviço”*.

10 TCU - Acórdão 1841/2011-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

11 Disponível em: <http://www.hmmg.sp.gov.br/licitacoes/Doc/3845.pdf> Acesso em 21/05/2020



- 107.** Para a comprovação da qualificação técnica das licitantes no certame acima apontado, foi exigido atestado de capacidade técnica expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, na área de saúde, devidamente atestado pelo Conselho Regional de Administração – CRA e pelo Conselho Regional de Farmácia – CRF.
- 108.** O pregão presencial nº 116/2013¹², conduzido pela Secretaria Municipal de Saúde de Contagem/MG, teve como objeto a *“contratação de empresa especializada para prestação de serviços de logística integrada para atender a rede municipal de saúde de contagem (gestão e operação de fluxo de materiais e insumos, armazenagem e gestão de estoque, distribuição e gestão de transportes, gestão integrada da operação logística de itens de medicamentos, vacinas, produtos para saúde e bens de consumo), reforma e estruturação da CAF - central de abastecimento farmacêutico, refeitórios e banheiros do centro de distribuição, incluindo estruturas de apoio, gestão e operação de farmácia ambulatorial para o programa de medicamentos em casa, produtos de uso hospitalar e insumos - vigência do contrato de 12 (doze) meses.*
- 109.** Nesse certame mineiro também foram exigidas como comprovação da qualificação técnica das licitantes as inscrições no Conselho Regional de Administração – CRA e no Conselho Regional de Farmácia – CRF da empresa e do responsável técnico.
- 110.** A análise dos editais de outras licitações realizadas pelo Poder Público demonstrou que **o modelo escolhido de Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá, exigindo tão somente a certificação de registro no Conselho de Administração diverge da forma adotada em outros procedimentos licitatórios**, em que para a contratação de objeto bastante semelhante, exigiu também a certificação do Conselho Regional de Farmácia.
- 111.** Diante disso, é possível afirmar que compromete o caráter competitivo do certame a exigência para que a licitante comprove apenas o registro no Conselho Regional de Administração, visto que algumas das atividades a serem desempenhadas não se incluem naquelas específicas dos profissionais de Administração. Também compromete a competição, a ausência de exigência de registro no Conselho Regional

¹² Disponível em: http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/licitacao/edital_pp_116_operador_logistico.pdf Acesso em 21/05/2020



de Farmácia, tendo em vista que algumas das atividades a serem desenvolvidas reclamam a participação de licitantes com essa qualificação.

112. Por fim, quanto às exigências de apresentação de atestados de capacidades técnicas com quantitativos, como bem delineado pela equipe técnica, não foi apresentada a metodologia pelos quais os quantitativos operacionais foram definidos.

113. Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis.

114. Quanto ao tema, o Tribunal de Contas da União editou a Súmula nº 263, vejamos:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

115. No que se refere à fixação de quantitativos compatíveis com o objeto licitado, o entendimento do Tribunal de Contas da União¹³ é no sentido de que a capacidade técnico-operacional das licitantes não deve ser aferida mediante o estabelecimento de percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço licitado – exceto em casos excepcionais, cujas justificativas deverão estar tecnicamente explicitadas, em obediência ao art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, de 1988, c/c os arts. 3º, § 1º, inc. I, e 30, inc. II, da Lei 8666/1993 (Súmula TCU 263).

116. A título exemplificativo, transcrevo trecho da parte dispositiva do Acórdão nº 2.088/2004-TCU-Plenário, de relatoria do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, ocasião em que foi endereçada a seguinte determinação ao ente jurisdicionado:

¹³ Tribunal de Contas da União - Acórdãos nºs 1.284/2003, 2.088/2004, 2.656/2007, 608/2008, 2.215/2008, 2.099/2009, 2.147/2009, 1.432/2010 e 1.552/2012, todos do Plenário.



9.6.1. por ocasião da avaliação da qualificação técnico-operacional das empresas licitantes:

(...)

9.6.1.2. não estabeleça percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas deverão estar tecnicamente explicitadas no processo administrativo anterior ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos, em observância ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1º do art. 3º e inciso II do art. 30 da Lei 8.666/93;

117. No caso em análise, verifico que não foi demonstrado o quantitativo de itens do almoxarifado que foi utilizado para parametrizar e justificar a cobrança do 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.

118. Ressalte-se que, para estabelecer os estoques médios mensal e anual não foram apresentados documentos que comprovem os parâmetros de movimentação de algum dos almoxarifados da SMS de Cuiabá.

119. Desse modo, ausentes, portanto, a motivação e o relatório com memória de cálculo para embasar a exigência de parâmetros de itens e de valores de estoques referentes à qualificação técnica prevista no edital.

120. Quanto à exigência de atestado de capacidade técnica de gestão de, no mínimo, 10 farmácias em um único hospital com atendimento superior a 650 leitos e dispensações ou atendimentos superiores a 2.500.000 atendimentos (dispensações/devoluções), saliento que em consulta ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde do Ministério da Saúde¹⁴, verifiquei que o Hospital e Pronto-Socorro do Município de Cuiabá possui 274 leitos, não sendo razoável exigir atendimento para leitos duas vezes superior à real capacidade do HPSMC.

121. Ademais, o atestado de capacidade técnica de pelo menos 10 farmácias em um único hospital **não é razoável** por não quantificar, com parâmetros objetivos, o fluxo de

¹⁴ Disponível em: http://cnes2.datasus.gov.br/Mod_hospitalar.asp?VCo_Unidade=5103402495015 Acesso em 25/05/2020



dispensações de medicamentos no hospital ou hospitais em que o objeto será executado.

122. De fato, o gestor não apresentou a devida motivação para os quantitativos mínimos associados à qualificação técnico-operacional.

123. Nesse contexto, **mantenho a irregularidade GB17 LICITAÇÃO_GRAVE_17.**

IRREGULARIDADE GB20 LICITAÇÃO_GRAVE_20

124. No Relatório Técnico Preliminar, a SECEX apontou a **ausência de exigência de licença regulatória**, bem como a **ilegalidade da exigência de armazenagem e distribuição de produtos pela mesma empresa.**

125. Em relação à ausência de exigência de licença regulatória, destaco que, nos termos do art. 28, inciso V da Lei de Licitações, a documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em: (V) decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

126. No caso dos autos, por se tratar de atividades que envolvem medicamentos, torna-se obrigatória a observância da Lei Federal nº 6.630/1976 que dispõe sobre a Vigilância Sanitária a que ficam sujeitos os medicamentos, as drogas, os insumos farmacêuticos e correlatos, cosméticos, saneantes e outros produtos, e dá outras providências, nos seguintes termos:

Art. 1º. Ficam sujeitos às normas de vigilância sanitária instituídas por esta Lei os medicamentos, as drogas, os insumos farmacêuticos e correlatos, definidos na Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, bem como os produtos de higiene, os cosméticos, perfumes, saneantes domissanitários, produtos destinados à correção estética e outros adiante definidos.

Art. 2º. **Somente poderão** extrair, produzir, fabricar, transformar, sintetizar, purificar, fracionar, embalar, reembalar, importar, exportar, armazenar ou expedir os produtos de que trata o Art. 1º as empresas para tal fim autorizadas pelo Ministério da Saúde e cujos estabelecimentos hajam sido licenciados pelo órgão sanitário das Unidades Federativas em que se localizem.



127. A mencionada Lei estabelece normas acerca da autorização das empresas e do licenciamento dos estabelecimentos, vejamos:

Da Autorização das Empresas e do Licenciamento dos Estabelecimentos

Art. 50. O funcionamento das empresas de que trata esta Lei dependerá de autorização da Anvisa, concedida mediante a solicitação de cadastramento de suas atividades, do pagamento da respectiva Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária e de outros requisitos definidos em regulamentação específica da Anvisa.

Parágrafo único. A autorização de que trata este artigo será válida para todo o território nacional e deverá ser atualizada conforme regulamentação específica da Anvisa.

Art. 51. O licenciamento, pela autoridade local, dos estabelecimentos industriais ou comerciais que exerçam as atividades de que trata esta Lei, dependerá de haver sido autorizado o funcionamento da empresa pelo Ministério da Saúde e de serem atendidas, em cada estabelecimento, as exigências de caráter técnico e sanitário estabelecidas em regulamento e instruções do Ministério da Saúde, inclusive no tocante à efetiva assistência de responsáveis técnicos habilitados aos diversos setores de atividade.

Parágrafo único. Cada estabelecimento terá licença específica e independente, ainda que exista mais de um na mesma localidade, pertencente à mesma empresa.

128. Constatei que no edital¹⁵ do pregão em análise, **há exigência para que a licitante apresente as respectivas licenças regulatórias** para a realização dos serviços.

129. Por outro lado, a exigibilidade de licenças regulatórias junto a órgãos reguladores pode ser impostas apenas por ocasião da assinatura do contrato e não como requisito de habilitação, para não comprometer a isonomia e a competitividade do certame.

130. Durante a fase de habilitação, o órgão contratante deverá apenas exigir dos proponentes uma declaração de disponibilidade dessa documentação ou de que a empresa reúne condições de apresentá-la no momento adequado.

131. Nesse sentido o art. 20, § 1º, da Instrução Normativa 02/2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e

¹⁵ Doc. ControlP n° 206526/2019, pg 18



Gestão, que dispõe sobre as normativas gerais para a contratação de serviços continuados ou não, no âmbito federal, determinou:

Instrução Normativa SLTI/MPOG 02/2008:

Art. 20. (...)

§ 1º Exigências de certificação de propriedade, apresentação de laudos e licenças de qualquer natureza apenas serão devidas pela empresa vencedora da licitação, dos proponentes só poderá pedir tão apenas Declaração de Disponibilidade ou de que a empresa reúne condições de apresentá-los no momento oportuno.

132. Desse modo, entendo que a irregularidade ficou parcialmente configurada, visto que constou no edital a exigência de apresentação de licença regulatória da licitante, contudo em momento inapropriado.

133. Em relação à ilegalidade das outras exigências, entendo que as mesmas ultrapassam o limite constante no art. 27 e 28 da Lei nº 8.666/93¹⁶ e na citada Instrução Normativa.

134. Assim, **mantenho a irregularidade GB20 LICITAÇÃO_GRAVE_20.**

ANÁLISE GLOBAL

135. As considerações feitas ao longo deste voto demonstram que a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração pública restou comprometida, ante a adoção de modelo de contratação por preço global de itens que poderiam ser licitados separadamente, como a) gestão operacional para logística do Centro de Distribuição e unidades, e b) Gestão administrativa, compreendendo o controle e monitoramento hospitalar, bem como a inserção de requisitos de habilitação potencialmente restritivos.

¹⁶ Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: I - habilitação jurídica; II - qualificação técnica; III- qualificação econômico-financeira; IV – regularidade fiscal e trabalhista; V – cumprimento do disposto no [inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal](#).

Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em: I- cédula de identidade; II- registro comercial, no caso de empresa individual; III- ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores; IV- inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício; V- decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.



136. Outro aspecto que deve ser destacado trata da inexistência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do serviço licitado e ausência de exigência de apresentação de qualificação obrigatória para a prestação de serviços relacionados ao fluxo de medicamentos.

137. Ademais, a motivação dos atos administrativos decisórios é indispensável e deve estar expressa de tal modo que seja possível aferir com clareza e precisão os motivos pelo qual se adotou determinado posicionamento, bem como se foram obedecidos os princípios que regem a administração pública, elencados no *caput* do artigo 37 da CF/88.

138. A motivação deve ser explícita, clara e congruente, indicando com precisão os fatos e fundamentos jurídicos, possibilitando que o destinatário da decisão possa compreendê-la e, caso queira, tenha dados suficientes para contestá-la, atendendo, daí, a outro princípio basilar da democracia, o do devido processo legal.

139. Ausência de motivação no ato administrativo implica em sua nulidade, consoante pacífica jurisprudência do e. Superior Tribunal de Justiça:

A motivação do ato administrativo deve ser explícita, clara e congruente, vinculando o agir do administrador público e conferindo o atributo de validade ao ato. Viciada a motivação, inválido resultará o ato, por força da teoria dos motivos determinantes. Inteligência do art. 50, § 1.º, da Lei n. 9.784/1999. (RMS 56.858/GO, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/09/2018, DJe 11/09/2018)

O ato administrativo de remoção deve ser considerado nulo quando não apresenta motivação inidônea. Isso porque incapaz de transparecer se o motivo de sua prolação observa todos os princípios e regras administrativas. Precedentes. (AgInt no RMS 55.226/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/08/2018, DJe 21/08/2018).

140. No caso dos autos, não há motivação fundamentada em estudo prévio técnico, financeiro ou de pesquisa de mercado sobre a pertinência de parcelamento do objeto, quando este se revela possível.

141. Além de ofensa a princípio da motivação, a conduta do gestor contrariou o princípio constitucional da isonomia, que garante o tratamento igualitário a todos os licitantes, conforme previsto na Lei n. 8666/93, em seu artigo 3º, cito:

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.

142. Destaque-se que a obrigação da administração numa licitação não se restringe em buscar a melhor e mais vantajosa proposta, mas também objetiva demonstrar que concedeu aos licitantes a mesma oportunidade, igualdade de disputa, sendo a isonomia o principal pilar de todo o processo licitatório.

143. Por fim, cumpre informar que consultei o Portal Transparência da Prefeitura de Cuiabá com a finalidade de verificar a atual situação do Pregão Eletrônico SRP nº 005/2019 e constatei que o certame foi homologado em 23/12/2019 e o objeto adjudicado à empresa Norge Pharma Comércio de Medicamentos e Materiais e Soluções em Saúde LTDA, no valor de R\$ 19.200.000,00 (dezenove milhões e duzentos mil reais) por meio do Contrato nº 21/2020, assinado em 24/01/2020, com vigência de 12 meses.

144. Até o dia 03/06/2020, data que realizei a consulta, já haviam sido empenhados R\$ 2.222.000,00, liquidados R\$ 1.813.661,78 e pagos R\$ 533.500,00, chamando-me a atenção o fato de que na descrição dos empenhos consta que a despesa é referente ao 1º Termo Aditivo do Contrato 21/2020, vejamos:

| DETALHAMENTO DO CREDOR | | | | | | | | |
|--|--------------------|------------|---|-------------------------------|--|-------------|-----------------|-----------------|
| NORGE PHARMA COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS E MATERIAIS E SOLUÇÕES EM SAÚDE LTDA | | | | | | | | |
| EMPENHO | Nº ANO | DATA | DESCRIÇÃO | ÓRGÃO | CREADOR | VALOR (R\$) | LIQUIDADO (R\$) | PAGAMENTO (R\$) |
| LIQUIDAÇÃO | 16601000789 / 2020 | 20/03/2020 | DESPESA COM CONTRATAÇÃO DE EMPRESA EM GESTÃO OPERACIONAL COM MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA EM FLUXO DE MEDICAMENTO, PARA ATENDER A REDE/SMS, ATRAVÉS DO 1º TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 021/2020, PREGÃO PRESENCIAL RP Nº 05/2019, NO PERÍODO DE FEVEREIRO A DEZEMBRO DE 2020, CONFORME OFÍCIO Nº 196/2020/GAB/SMS, CI Nº 237/2020/CCD/AF/SMS E O DE ACORDO DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CUIABÁ. | SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE | NORGE PHARMA COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS E MATERIAIS E SOLUÇÕES EM SAÚDE LTDA | 122.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| PAGAMENTO | 16601000788 / 2020 | 20/03/2020 | DESPESA COM CONTRATAÇÃO DE EMPRESA EM GESTÃO OPERACIONAL COM MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA EM FLUXO DE MEDICAMENTO, PARA ATENDER A REDE/SMS, ATRAVÉS DO 1º TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 021/2020, PREGÃO PRESENCIAL RP Nº 05/2019, NO PERÍODO DE FEVEREIRO A DEZEMBRO DE 2020, CONFORME OFÍCIO Nº 196/2020/GAB/SMS, CI Nº 237/2020/CCD/AF/SMS E O DE ACORDO DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CUIABÁ. | SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE | NORGE PHARMA COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS E MATERIAIS E SOLUÇÕES EM SAÚDE LTDA | 500.000,00 | 413.661,78 | 0,00 |
| | 16601000787 / 2020 | 20/03/2020 | DESPESA COM CONTRATAÇÃO DE EMPRESA EM GESTÃO OPERACIONAL COM MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA EM FLUXO DE MEDICAMENTO, PARA ATENDER A REDE/SMS, ATRAVÉS DO 1º TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 021/2020, PREGÃO PRESENCIAL RP Nº 05/2019, NO PERÍODO DE FEVEREIRO A DEZEMBRO DE 2020, CONFORME | SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE | NORGE PHARMA COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS E MATERIAIS E SOLUÇÕES EM SAÚDE LTDA | 500.000,00 | 500.000,00 | 0,00 |



145. Consultando o Sistema Aplic, verifiquei que as informações e documentos relativos ao presente certame estão incompletas, tendo sido inseridas até a homologação/adjudicação do objeto, não constando, portanto, informações acerca do contrato firmado, bem como de sua execução.

DISPOSITIVO:

146. Diante do exposto, acolho parcialmente os Pareceres Ministeriais nºs 3.442/2020 e 530/2020, ambos do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, e, nos termos dos arts. 46 da Lei Complementar n. 269/2007 c/c o 224 da Resolução Normativa 14/2007, **VOTO preliminarmente**, no sentido de conhecer as Representações de Natureza Interna nº 28.0305/2019 e de Natureza Externa 25.612-3/2019, e reconhecer a conexão existente entre elas, para julgamento único, nos termos do art. 55 do Código de Processo Civil c/c art. 128-B, § 3º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

147. **No mérito, VOTO pela PROCEDÊNCIA** das duas representações, em razão da constatação de irregularidades no termo de referência e no edital do Pregão Presencial SRP nº 005/2019, e pela aplicação de multa pedagógica **ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho** no valor equivalente a **6 UPFs/MT**, tendo em vista que no presente caso eventual determinação de correção dos mencionados instrumentos não produzirá qualquer efeito prático, uma vez que o certame já foi concluído, homologado e o objeto adjudicado.

148. Por fim, **VOTO**, por recomendar à atual gestão da Secretaria Municipal de Cuiabá, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, que em licitações futuras observe rigorosamente o disposto na Lei nº 8.666/93 e demais leis pertinentes a cada caso e que atualize os dados no Portal Transparência da Prefeitura de Cuiabá, no que se refere ao contrato decorrente do Pregão Presencial SRP nº 005/2019.

149. **É o voto.**

Cuiabá-MT, 21 de setembro de 2020.



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Valter Albano

Telefones: (65) 3613-7517 / 7518 - Fax: 3613-7520

e-mail: gab.albano@tce.mt.gov.br

(Assinatura Digital)¹⁷

VALTER ALBANO

RELATOR

¹⁷ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.