



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

PROCESSO Nº 54.474-4/2021

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA

REPRESENTADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO SÃO JOAQUIM

REPRESENTANTE: SECEX DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DO TCE-MT

Elaborado por:

Bruno Anselmo Bandeira – Auditor Público Externo

Cuiabá-MT, 15 de março de 2022



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. ANÁLISE DA DEFESA.....	4
2.1. Pesquisa Deficiente para Formação do Preço Estimativo da Licitação	4
2.2. Falta de Clareza do Objeto da Licitação	7
3. CONCLUSÃO	9



PROCESSO	54.474-4/2021
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
REPRESENTANTE	SECEX DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DO TCE-MT
REPRESENTADO	PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO SÃO JOAQUIM
RELATOR	CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS
ORDEM DE SERVIÇO	000304/2022

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Representação de Natureza Interna (RNI) proposta pela extinta SECEX DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS deste Tribunal de Contas com a finalidade de averiguar as irregularidades identificadas no Pregão Presencial nº 015/2021 realizado pela Prefeitura Municipal de Novo São Joaquim referentes a deficiências na composição do valor estimativo (preço de referência) e à falta de clareza/imprecisão do objeto da licitação.

No relatório técnico preliminar juntado aos autos (Documento Digital 155678/2021) foi apontado que o edital e seu termo de referência especificaram, de forma genérica, os serviços médicos a serem prestados no hospital e nas unidades básicas de saúde, sem demonstrar dados do número de profissionais necessários ou da possível demanda a ser atendida nas unidades.

Foi apontado, ainda, a inadequação da planilha de composição de custos, uma vez que além da falta de clareza dos itens que compõem o objeto, não foram considerados os preços praticados pela administração pública. O valor estimativo do certame foi determinado unicamente a partir de cotação com três potenciais licitantes.

As irregularidades foram detectadas em decorrência do exame sumário efetuado na denúncia-ouvidoria nº 52.633-9/2021 (Chamado nº 955/2021).

Após serem regularmente citados, os agentes apontados como responsáveis pelas irregularidades encontradas apresentaram suas defesas com argumentos idênticos (Documentos Digitais 175210/2021 e 196960/2021).

Na sequência, os autos foram tramitados a esta Secretaria de Controle Externo para análise e providências cabíveis.



2. ANÁLISE DA DEFESA

2.1. Pesquisa Deficiente para Formação do Preço Estimativo da Licitação

GB_13. LICITAÇÃO GRAVE	GB_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; legislação específica do ente).
	RESUMO DO ACHADO: Pesquisa deficiente para formação do preço estimativo do Pregão Presencial nº 015/2021: apesar da alta materialidade da licitação (a 4ª maior realizada pelo município de Novo São Joaquim), o preço estimativo do certame foi formado apenas pela média simples entre os orçamentos apresentados por três empresas (potenciais licitantes). Não foram considerados quaisquer outros preços praticados pela administração pública na composição de custos estimados da licitação, inexistindo, portanto, um conjunto de preços aceitáveis.
	RESPONSÁVEL 1: CAMILA APARECIDA PESTANA ERNESTO – Secretária Municipal de Saúde e responsável pela elaboração do termo de referência do Pregão Presencial nº 015/2021 realizado pela Prefeitura Municipal de Novo São Joaquim.
	CONDUTA: Encaminhar pesquisa de preços deficiente destinada a embasar o termo de referência do Pregão Presencial nº 015/2021. NEXO DE CAUSALIDADE: Ao encaminhar pesquisa de preços deficiente destinada a embasar o termo de referência do processo administrativo do Pregão Presencial nº 015/2021, a gestora, responsável pelo termo de referência, colaborou diretamente para o processamento de licitação com risco de sobrepreço.
*Classificação de acordo com a Resolução Normativa nº 17/2010	RESPONSÁVEL 2: VALBER KENEDY BARBOSA SANDES – pregoeiro e responsável pela pesquisa de preços, conforme consta da assinatura dos documentos do Pregão Presencial nº 015/2021.
	CONDUTA: Elaborar pesquisa de preços deficiente destinada a embasar o termo de referência do Pregão Presencial nº 015/2021. NEXO DE CAUSALIDADE: Ao elaborar pesquisa de preços deficiente destinada a embasar o termo de referência do processo administrativo do Pregão Presencial nº 015/2021, o pregoeiro colaborou diretamente para o processamento de licitação com risco de sobrepreço.

Fonte: Relatório Técnico Preliminar (Documento Digital 155678/2021)

Em suas defesas os responsáveis argumentam que cada município tem uma realidade, sendo que o Município de Novo São Joaquim é pequeno e apenas recentemente recebeu uma ligação via asfalto, estando distante dos grandes polos urbanos, motivos pelos quais sempre tiveram grande dificuldade em atrair profissionais médicos.



Aduzem que esses profissionais preferem os grandes centros urbanos e só vêm para municípios menores através de salários atrativos e ainda assim passam pouco tempo e logo vão embora.

Salientam que o preço praticado por qualquer outro município não se aplica à contratação em tela, por tratar de realidades diferentes, de forma que não faria sentido a utilização de preços públicos para formação do preço de referência do certame, pois, sabidamente, não retratariam a realidade local.

Afirmam que não houve apontamento de sobrepreço e que o contexto de pandemia torna ainda mais escassa a mão de obra de profissionais médicos, notadamente nos municípios menores.

Após análise dos argumentos apresentados pelos defendentes, constata-se que é incontroversa a situação apontada no relatório técnico preliminar, consistente na limitação da pesquisa de preços que se restringiu a apenas três orçamentos solicitados junto a potenciais fornecedores, em inobservância ao disposto na Lei nº 8.666/93 (arts. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II) e na jurisprudência deste Tribunal de Contas (Resolução de Consulta nº 20/2016-TP e Acórdãos nº 453/2020 e 578/2018).

As circunstâncias elencadas pelos defendentes, apesar de sintetizar bem as dificuldades dos pequenos municípios para contratação de serviços médicos, não constituem excludentes da ilicitude. Isso porque essas dificuldades são comuns aos pequenos municípios de Mato Grosso, de forma que, se por um lado não é correto o balizamento de preços com contratos celebrados por municípios de grande ou médio portes, por outro lado é plenamente possível a utilização de preços praticados por municípios com características semelhantes às de Novo São Joaquim.

Ademais, mesmo que fosse inviável a coleta de preços públicos, a limitação da cotação de preços a apenas três potenciais fornecedores se mostrou imprudente, ainda mais ao se considerar que duas dessas empresas, que se sagraram vencedora do certame, têm por titular e/ou representante profissionais médicos que já prestaram serviços ao município de Novo São Joaquim, conforme especificado a seguir:



- EVERTON FERNANDES DA FONSECA ME, criada em 08/09/2020, de propriedade do Senhor EMERSON FERNANDES DA FONSECA, o qual já prestou serviços médicos ao município no ano de 2020;
- ULTRACLIN CLÍNICA MÉDICA E ULTRASSONOGRAFIA EIRELI, criada em 07/12/2020, de propriedade do Senhor MARK SCHMITT QUEDI, representada pelo Senhor NAGIB ELIAS QUEDI no Pregão Presencial nº 15/2021, o qual já prestou serviços médicos ao município nos anos de 2014 e 2015.

Assim, considerando a alta materialidade da contratação – quarta maior do município em volume financeiro – e as dificuldades expostas pelos próprios defendentes para contratação de serviços médicos, é razoável afirmar que o gestor deveria buscar cotações de preços junto a outros potenciais prestadores de forma, inclusive, a ampliar o número de potenciais interessados no certame.

Dessa forma, conclui-se pela manutenção da irregularidade em tela e propõe-se a aplicação de multa aos responsáveis e a expedição de determinação à administração municipal para que, nas futuras contratações de serviços médicos, leve em consideração os preços públicos praticados por municípios com características semelhantes às de Novo São Joaquim, ou, não sendo possível tal alternativa, amplie a pesquisa de preços junto a potenciais prestadores de serviço.



2.2. Falta de Clareza do Objeto da Licitação

<p>GB15 – LICITAÇÃO GRAVE</p> <p>*Classificação de acordo com a Resolução Normativa nº 17/2010</p>	<p>GB 15. Especificação imprecisa e/ou insuficiente do objeto da licitação. (art. 3º, § 1º, I, c/c <i>caput</i> do art. 14 e art. 40, § 2º, IV, da Lei nº 8.666/1993; art. 40, I, da Lei nº 8.666/1993; Art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002; Súmula TCU nº 177).</p> <p>RESUMO DO ACHADO:</p> <p>- Falta de clareza e precisão do objeto da licitação: o edital e seu termo de referência especificaram, de forma genérica, os serviços médicos a serem prestados no hospital e nas unidades básicas de saúde, sem demonstrar dados do número de profissionais necessários ou da possível demanda a ser atendida nas unidades. No termo de referência do pregão mencionou-se somente o valor mensal e quantidade de meses a serem contratados. <u>Não constam outros elementos essenciais que influenciariam diretamente no preço a ser ofertado</u>, como, por exemplo: no item 1 – não existiu alusão ao número de médicos necessários; no item 2 – não houve alusão ao número de unidades básicas de saúde existentes e à demanda de médicos em cada unidade.</p> <p>RESPONSÁVEL 1:</p> <p>CAMILA APARECIDA PESTANA ERNESTO – Secretária Municipal de Saúde e responsável pela elaboração do termo de referência do Pregão Presencial nº 015/2021 realizado pela Prefeitura Municipal de Novo São Joaquim.</p> <p>CONDUTA:</p> <p>- Elaborar o termo de referência do Pregão Presencial nº 015/2021 com especificação imprecisa e não clara do objeto, em prejuízo à isonomia do certame, uma vez que, na prática, existiam empresas que já conheciam a realidade do município e estariam em situação de vantagem em relação àquelas que não detinham tal conhecimento e, portanto, não tinham os elementos mínimos para alicerçar a sua decisão de participar ou não do certame ou de apresentar orçamento compatível.</p> <p>NEXO DE CAUSALIDADE:</p> <p>- Ao elaborar o termo de referência do Pregão Presencial nº 015/2021 com especificação imprecisa e não clara do objeto, a gestora colaborou para prejudicar a isonomia do certame, uma vez que, na prática, existiam empresas que já conheciam a realidade do município e estariam em situação de vantagem em relação àquelas que não detinham tal conhecimento e, portanto, não tinham os elementos mínimos para alicerçar a sua decisão de participar ou não do certame ou de apresentar orçamento compatível.</p>
---	--

Fonte: Relatório Técnico Preliminar (Documento Digital 155678/2021)

Em sua defesa a responsável discorda do apontamento em tela. Argumenta que não houve nenhum pedido de esclarecimento ou impugnação ao edital. Aduz que o edital e o termo de referência contêm a carga horária semanal de trabalho a ser cumprida pela empresa vencedora, pouco importando se o serviço será dividido entre um ou dois profissionais (item 01). Alega também que pouco importa a quantidade de unidades de



saúde a ser atendida, pois a divisão ou não da carga horária de trabalho entre as unidades de saúde dar-se-á posteriormente pela Secretaria Municipal de Saúde de acordo com a demanda pelos serviços (item 02).

De fato, os argumentos apresentados pela defendente esclarecem que os serviços contratados contêm a especificação da carga horário semanal de trabalho para cada item, suprimindo a necessidade de se especificar o número de profissionais a serem empregados na prestação dos serviços.

No entanto, não afasta a irregularidade em relação à ausência de informações quanto à demanda estimada de serviços a ser atendida nas unidades de saúde. É razoável afirmar que o volume de serviços impacta na complexidade e, conseqüentemente, no preço dos serviços, bem como influencia a decisão de participar ou não da licitação.

Não obstante, deve-se reconhecer que o volume de serviços de saúde em municípios de pequeno porte é de conhecimento dos profissionais de saúde, sendo que a ausência dessas informações não constitui fator decisivo para a restrição ou não do caráter competitivo do certame.

Posto isto, conclui-se pela manutenção da irregularidade em tela, porém, sugere-se que as justificativas de defesa apresentadas pela responsável sejam recebidas como circunstâncias atenuantes da sua conduta, afastando-se, assim, a aplicação de sanção pecuniária em face da irregularidade em questão.

Propõe-se, ainda, a expedição de determinação à administração municipal para que, nas futuras contratações de serviços médicos, divulgue o volume estimado dos serviços com base no consumo histórico do município, de forma a proporcionar aos potenciais interessados uma visão geral da realidade do município, fornecendo elementos mínimos para alicerçar a sua decisão de participar ou não do certame.



3. CONCLUSÃO

Em face dos elementos de fato e de direito apresentados neste relatório técnico conclusivo, propõe-se os seguintes encaminhamentos:

- a) Julgar procedente a presente Representação de Natureza Interna;
- b) Aplicar a multa por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar aos responsáveis pela irregularidade apontada no relatório técnico preliminar consistente na “Pesquisa Deficiente para Formação do Preço Estimativo da Licitação” com fundamento no art. 75, III, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007;
- c) Determinar ao Chefe do Poder Executivo do Município para que nas futuras contratações de serviços médicos sejam observados os seguintes procedimentos:
 - i. Na pesquisa de preços para formação do preço de referência do certame leve em consideração os preços públicos praticados por municípios com características semelhantes às de Novo São Joaquim, ou, não sendo possível tal alternativa, amplie a pesquisa de preços junto a potenciais prestadores de serviço;
 - ii. Informe no Termo de Referência da contratação o volume estimado dos serviços com base no consumo histórico do município, de forma a proporcionar aos potenciais interessados uma visão geral da realidade do município, fornecendo elementos mínimos para alicerçar a sua decisão de participar ou não do certame.

Segunda Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em 15 de março de 2022.

(assinatura digital)

BRUNO ANSELMO BANDEIRA

Auditor Público Externo