

PROCESSO Nº : 951.970**NATUREZA : DENÚNCIA****DENUNCIADA : PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES****RESPONSÁVEIS : DANIELA CORRÊA NOGUEIRA – PREFEITA DO MUNICÍPIO
ELCILENE LOPES CORRÊA MATOS - PRESIDENTE DA COMISSÃO DE
LICITAÇÃO****RELATOR : CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO****1 - IDENTIFICAÇÃO**

Trata-se da Denúncia protocolada neste Tribunal de Contas, em 15/12/2014, por Labclim Diagnósticos Laboratoriais Ltda., inscrita no CNPJ sob o nº 04.996.269/0001-20, com sede na Av. Tucunaré, 975 – Tamboré – Barueri – SP – CEP 06460-020, com pedido liminar de suspensão do certame licitatório, em razão de supostas irregularidades contidas no Edital do Chamamento Público nº 002/2015, para o credenciamento de empresas especializadas na prestação de serviços de laboratório de análises clínicas – tabela SUS, para a Secretaria Municipal de Saúde de Ribeirão das Neves, incluindo o Hospital Municipal São Judas Tadeu e UPA Joanico Cirilo de Abreu, nas condições estabelecidas no Edital e seus Anexos.

2. RELATÓRIO, FUNDAMENTAÇÃO E ANÁLISE

A documentação, fls. 1 a 71, para esta Denúncia foi protocolizada neste Tribunal no dia 09/06/2015, preenchidos os requisitos de admissibilidade, o Presidente, Conselheiro Sebastião Helvécio, conforme despacho na fl. 74, recebeu-a como Denúncia e determinou a sua autuação e distribuição, conforme *caput* do art. 305 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas e com urgência que o caso requer.

O processo foi distribuído à relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, fl. 76 e, por motivo do disposto no inciso I do art. 125 do Regimento Interno, redistribuído ao Conselheiro em substituição Licurgo Mourão, fl. 77, que determinou (fls.78/79) a intimação dos responsáveis para apresentação dos documentos referentes às fases interna e externa do certame, bem como os esclarecimentos que entendessem pertinentes.

À fl.610, tendo em vista a comunicação nos autos de que não compareceu nenhum interessado na sessão do Chamamento Público nº 002/2015 e de que o referido procedimento seria revogado, o Exmo. Relator determinou a intimação das Senhoras Daniela Corrêa Nogueira Cunha e Elcilene Lopes Corrêa Matos, respectivamente, Prefeita do Município de Ribeirão das Neves e Presidente da Comissão Permanente de Licitação, para que

comprovassem a publicidade do ato e ainda que informassem acerca da existência de novo procedimento visando à contratação do objeto constante no mencionado edital e encaminhassem cópia, fases interna e externa, porventura existente.

No despacho de fl.738, o Exmo. Relator determinou o encaminhamento dos autos a esta Unidade Técnica para análise do Processo de Dispensa de Licitação nº140/2015 e do Processo Licitatório nº161/2015. Em cumprimento a esta determinação, esta Unidade Técnica manifestou-se às fls.746 a 749, concluindo que os responsáveis poderiam ser intimados para apresentar a cópia integral do Processo Licitatório nº161/2015 e da Dispensa de Licitação nº 140/2015.

Conforme despacho de fl.751, os responsáveis foram intimados para remessa da documentação referente à cópia de todo o Processo Licitatório nº161/2015 e da Dispensa de Licitação nº 140/2015, e em resposta encaminharam a documentação de fls.756/950.

Considerando que por meio da documentação protocolizada em 26/02/16, sob o nº 01186210, a Senhora Elcilene Lopes Corrêa Matos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, informa que o Processo Licitatório nº 161/2015 foi “desfeito” e encaminha cópia do Processo nº 07/2016, deflagrado em substituição ao sobredito edital, mediante o despacho de fl.952, o Exmo. Conselheiro Relator determinou a intimação dos responsáveis para que comprovassem a publicidade do ato de desfazimento do certame, bem como remetessem cópia de todo o Processo Licitatório nº 07/16-fases interna e externa. Cumprida a diligência, que os autos fossem remetidos a essa coordenadoria para exame de todo procedimento licitatório, e em seguida ao Ministério Público de Contas.

Assim, passa-se à análise da documentação de fls. 757/950 e fls. 954/1262, em especial da integralidade do processo licitatório do Pregão presencial nº08/2016.

2.1 – DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

2.1.1 – DO DESFAZIMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO Nº161/2015

O Município de Ribeirão das Neves, por intermédio da Sra. Elcilene Lopes Corrêa Matos, protocolou o Ofício OF.LICITAÇÃO-012/2015, fl. 613, por meio do qual encaminhou a este Tribunal de Contas o Termo de Revogação do Chamamento Público Nº 002/2015, fl. 614, e as cópias das publicações nos jornais Minas Gerais, DOU e Diário do Comércio, fl. 615 a 617.

Em seguida, foi encaminhado a esta corte o Processo Licitatório nº 161/2015 (Registro de Preços).

ANÁLISE

Compulsando a documentação apresentada verificou-se que não houve publicação de edital referente ao Processo Licitatório nº161/2015. Verificou-se, ainda, que em cumprimento à determinação contida no despacho de fl. 952, o termo de desfazimento do processo licitatório foi juntado à fl. 955 e a respectiva publicação no diário oficial dos municípios mineiros às fls. 1156 e 1157.

2.1.2 – DA CONTRATAÇÃO POR DISPENSA – PROCESSO LICITATÓRIO Nº 140/15

A documentação juntada pela Prefeitura do Município de Ribeirão das Neves encontra-se nas fls. 792 a 950.

Esta contratação direta foi feita amparando-se, segundo o Parecer do Procurador Geral do Município, fls. 868 a 873, no permissivo contido no disposto no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, em razão da situação de emergência.

ANÁLISE

Reanalizando a documentação referente a contratação direta, é de se concluir pela irregularidade da contratação direta feita pela Prefeitura do Município de Ribeirão das Neves, fundamentada na emergência/urgência. Uma primeira observada levar-nos-ia à conclusão que os serviços de exames laboratoriais, para atender a população do Município são urgentes e destinam-se ao atendimento de emergências, pois tratam-se de atendimentos a necessidades de saúde.

No entanto, essa urgência/emergência não foi efetivamente demonstrada pelos responsáveis.

De fato, o que se observa da documentação pertinente à contratação por dispensa **um prolongar no tempo** desde o pedido de contratação do objeto, **12/6/2015**, fl. 629, até a assinatura do contrato, em 17/8/2015, cópia nas fls. 933 a 945, firmado pela Labclim Diagnósticos Laboratoriais Ltda. e pelo, Sr. Magdo Helder Marques, Secretário de Saúde da Prefeitura do Município de Ribeirão das Neves, com data de **17/08/2015**.

Portanto, se passaram mais de 2(dois) meses entre o pedido da contratação por 6(seis) meses e a assinatura do contrato, tempo hábil à realização do procedimento licitatório com ampla concorrência. Tanto que 4(quatro)laboratório prestadores de serviços de análises clínicas enviaram propostas à contratação direta, fls. 637 a 693.

Disso tudo, infere-se que a contratação direta é fruto do planejamento inadequado não da urgência/emergência.

Ilustra a necessidade dessa demonstração de urgência/emergência o seguinte extraído da obra do jurista Marçal Justen Filho, ao comentar o disposto no inciso IV do Art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, (in, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16. ed. São Paulo: Editora RT, 2014, pág. 405 a 407):

[...]

Para a dispensa da licitação em situação emergencial ou de calamidade pública, incumbe à Administração avaliar a presença de dois requisitos:

a) Demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano: ... Não se trata de urgência simplesmente teórica. Deve ser evidenciada a situação concreta existente, indicando-se os dados que evidenciam a urgência.

[...]

b) Demonstração de que a contratação é a via adequada e efetiva para eliminar o risco: a contratação imediata apenas será admissível se restar evidenciado que será o instrumento adequado e eficiente de eliminar o risco.

[...]

Trata-se, portanto, de expor a relação de causalidade entre a ausência de contratação e a ocorrência de dano – ou, mais precisamente, a relação de causalidade entre a contratação e a supressão do risco de dano.

[...]

Desta forma entende-se pela irregularidade do Processo Licitatório nº 140/15, por:

- a) Falta de justificativa legal e fática para a contratação direta, visto que a justificativa é genérica e imprecisa, não sendo demonstrando a urgência/emergência do permissivo legal contido na Lei nº 8.666, de 1993.
- b) Ausência de justificativa do preço contratado. Observa-se que foi feita uma pesquisa de preços com 4 (quatro) fornecedores, fls. 637 a 693, e de acordo com a planilha consolidada, fl. 694, o preço da contratada é o menor. Porém, não se encontram nos autos a Tabela de Referência do SUS para demonstrar que o preço contratado é o que melhor atende aos interesses do Município de Ribeirão das Neves.
- c) Falta de justificativa para a escolha do contratado. A falta da justificativa para a escolha do contratado não foi elidida, visto que ela se deu com base na mesma planilha consolidada da fl. 694.
- d) Ausência nos autos da Tabela do SUS, à época, para os exames laboratoriais do objeto. As responsáveis não trouxeram ao processo qualquer informe para sanar a irregularidade.

2.1.3 – DO PROCESSO LICITATÓRIO Nº 07/2016 – PREGÃO PRESENCIAL Nº 008/2016 PUBLICADO EM SUBSTITUIÇÃO AO PROCESSO LICITATÓRIO Nº 161/2015

A Prefeitura do Município de Ribeirão das Neves, após promover a revogação do Chamamento Público nº 002/2015, fez a irregular contratação direta sem licitação, Processo Licitatório nº 140/2015, e abriu o Processo Licitatório nº 0161/2015 – Registro de Preços,

tendo por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de laboratório de análises clínicas, para atender as necessidade da Secretaria Municipal de Saúde de Ribeirão das Neves, incluindo o Hospital Municipal São Judas Tadeu e UPA Joanico Cirilo de Abreu, e UPA Acrízio Menezes, conforme descrição, especificação e estimativas constantes nos anexos integrantes deste edital.

Esta Unidade Técnica, em análise inicial, fls. 746 a 749, apontou as seguintes irregularidades no Processo Licitatório nº 161/2015:

- 1) Ausência da publicação do aviso de licitação, mediante comprovante das publicações sobre o Processo Licitatório, contrariando o disposto no § 3º do art. 2º e no § 1º do art. 21, ambos da Lei nº 8.666, de 1993.
- 2) Ausência do Edital do Processo Licitatório, contrariando ao disposto no § 3º do art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993.
- 3) Ausência de minuta do contrato, conforme previsto no inciso III do § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993.
- 4) Impedimento à formulação das propostas e sua avaliação, pois no Termo de Referência se estabelece que o tipo será “menor preço global de empresas com preços da tabela SUS”, e dessa forma não há clareza entre o critério de precificação (Tabela SUS) e os valores a serem ofertados pelos interessados. Por exemplo, haverá: desconto sobre os valores da tabela? Valores da tabela são os preços máximos? Ou seria outro o critério?

Em 21/01/2016, a Prefeitura do Município de Ribeirão das Neves publicou no Diário Oficial dos Municípios Mineiros, cópia na fl. 1156, o “desfazimento” do Processo Administrativo 161/2015, e atendendo ordem deste Tribunal de Contas, protocolizou, em 11/03/2016, o Ofício OF-LICITAÇÃO-003/2016, fl. 1053, por meio do qual encaminhou a cópia integral do Processo Licitatório nº 161/2015 e a cópia do “termo de desfazimento”; e, ainda, encaminhou a cópia do Processo Licitatório nº 07/2016, Pregão Presencial nº 008/2016 (fls. 1205 a 1241).

O novo Edital do Pregão Presencial nº 008/2016 tem por objeto a “contratação de empresa especializada na prestação de serviços de laboratório de análises clínicas com concessão de uso de espaço (comodato) para a instalação da unidade de laboratório no Município, conforme especificações constantes no Edital, Termo de Referência, nos Anexos e nas condições ora estabelecidas”, pelo “Menor Preço Global”.

A abertura do processo licitatório foi publicada no DOU, no Minas Gerais, e no Diário do Comércio, conforme cópias das publicações nas fls. 1243 a 1246; e em 01/03/2016, suspendeu o prosseguimento do Pregão Presencial nº 008/2016, conforme cópia do Aviso de Suspensão, fl. 1262, e cópias das publicações da suspensão nos jornais DOU, Minas Gerais e Diário do Comércio, fls. 1258 a 1261.

ANÁLISE DO PROCESSO LICITATÓRIO 07/2016 – PREGÃO Nº 008/2016

IRREGULARIDADES	
PROCESSO Nº 0161/15 – RP	PROCESSO Nº 07/2016 – PREGÃO Nº 008/2016
1) Falta da publicação do aviso de licitação, mediante comprovante das publicações sobre o Processo Licitatório, contrariando o disposto no § 3º do art. 2º e no § 1º do art. 21, ambos da Lei nº 8.666, de 1993.	1) Saneada a falha com a publicação da abertura da licitação, fls. 1243 a 1246.
2) Ausência do Edital do Processo Licitatório, contrariando o disposto no § 3º do art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993.	2) Corrigida essa falha com a apresentação do Edital, fls. 1205 a 1214v.
3) Ausência de Minuta do Contrato, conforme previsto no inciso III do § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993.	3) Irregularidade corrigida pela anexação ao Edital da Minuta de Contrato, fls. 1223 as 1228.
4) Impedimento à formulação das propostas e sua avaliação, pois no Termo de Referência se estabelece que o tipo será “menor preço global de empresas com preços da tabela SUS”, e dessa forma não há clareza entre o critério de precificação (Tabela SUS) e os valores a serem ofertados pelos interessados.	4) Falha corrigida. No Preâmbulo foi estabelecido que a licitação se destina à contratação pelo menor preço global , conforme se verifica, também, nos itens 10, 11, 16 (16.4)

Embora no novo Edital do Pregão Presencial nº 008/2016 tenham sido sanadas as falhas inicialmente apontadas para o Processo nº 0161/15 – RP, em análise integral, observa-se, ainda, as seguintes irregularidades:

QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, ITEM 12.6.4, FL. 1210

5) Exigência contida na alínea “b” do item 12.6.4, fl. 1210 e 1210v, que os proponentes deverão apresentar comprovantes de vínculos empregatícios dos componentes da sua equipe técnica, acompanhados de registro nos Conselhos Regionais e Certificados de Responsabilidade Técnica, contrariando o disposto no art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993, pois a exigência de vínculo empregatício desborda da expressão vínculo permanente, que pode ser estabelecido por vários dos contratos de trabalho permitidos pela legislação pátria.

- 6) As exigências contidas nas alíneas “c”, “d” e “e” por não se prestarem à aferição de qualificação técnica dos proponentes, nos termos do disposto no art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993, devendo fazer parte do Termo de Referência e/ou Minuta do Contrato a ser firmado com a licitante vencedora.
- 7) A exigência contida na alínea “f” está desatrelada do objeto da licitação, não tendo nenhuma relação com a Qualificação Técnica, visto que se a prestação dos serviços será no laboratório montado no espaço cedido pela Administração Municipal, torna-se desnecessário o Alvará Sanitário da Sede da Licitante, mesmo porque isso não faz nenhuma prova da qualificação técnica de um proponente.
- 8) Exigir pela alínea “g” Certificado e/ou Acreditação em pelo menos um dos Programas de Qualidade: ONA, JC, PALC, ISO 9001, SBPC, SBAC, extrapola aos permitidos comprovantes de qualificação técnica discriminados pela Lei nº 8.666, de 1993.
- 9) Exigência, alínea “K”, que seja apresentado Certificado de participação em pelo menos 1 (um) Ensaio de Proficiência apresentando conceito máximo pela entidade emissora, da mesma forma que o item anterior excede o que permite o art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993.
- 10) Exigência da alínea “L” é pouco clara, imprecisa e não está incluída, nos termos da legislação de regência das licitações, como um dos meios a se aferir a qualificação técnica de qualquer interessado.
- 11) Exigência da alínea “m” extrapola os documentos necessários à qualificação técnica dos proponentes, visto que isso deve estar contido na minuta do contrato a ser celebrado com o licitante vencedor e não como item de qualificação técnica dos proponentes.

3. CONCLUSÃO, SUGESTÕES, RECOMENDAÇÕES

Analisada a documentação, entende esta Unidade Técnica que se encontram irregulares:

I) PROCESSO LICITATÓRIO Nº 140/15 (CONTRATAÇÃO POR DISPENSA)

Por:

- a) Ausência de justificativa legal e fática para a contratação direta.
- b) Falta de justificativa para o preço contratado.
- c) Falta de justificativa para a escolha do contratado.

d) Ausência nos autos da Tabela do SUS, à época, para os exames laboratoriais do objeto.

e) Falta de demonstração, efetiva, da urgência/emergência a justificar esta contratação direta.

II) PROCESSO LICITATÓRIO Nº 07/2016 – PREGÃO PRESENCIAL Nº 08/2016

Pela(s):

f) Exigência contida na alínea “b” do item 12.6.4, fl. 1210 e 1210v, que os proponentes deverão apresentar comprovantes de vínculos empregatícios dos componentes da sua equipe técnica, acompanhados de registro nos Conselhos Regionais e Certificados de Responsabilidade Técnica, contrariando o disposto no art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993, pois a exigência de vínculo empregatício desborda da expressão vínculo permanente, que pode ser estabelecido por vários dos contratos de trabalho permitidos pela legislação pátria.

g) Exigências contidas nas alíneas “c”, “d” e “e”, por não se prestarem à aferição de qualificação técnica dos proponentes, nos termos do disposto no art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993, devendo fazer parte do Termo de Referência e/ou Minuta do Contrato a ser firmado com a licitante vencedora.

h) Exigências das letras “e” e “f”, que não guardam qualquer relação com o requisito de qualificação técnica preconizado pelo art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993. Pois, a alínea “e” discrimina condições de execução dos serviços, devendo tal discriminação constar do Termo de Referência em lugar de requisito para Qualificação Técnica. E, quanto a alínea “f” trata-se de exigência desatrelada do objeto da licitação, não tendo nenhuma relação com a Qualificação Técnica, visto que se a prestação dos serviços será no laboratório montado no espaço cedido pela Administração Municipal, torna-se desnecessário o Alvará Sanitário da Sede da Licitante, mesmo porque isso não faz nenhuma prova da qualificação técnica de um proponente.

i) Exigência da alínea “g”, apresentação de Certificado e/ou Acreditação em pelo menos um dos Programas de Qualidade: ONA, JC, PALC, ISO 9001, SBPC, SBAC, que extrapola aos permitidos comprovantes de qualificação técnica discriminados pela Lei nº 8.666, de 1993.

j) Exigência contida na alínea “K”, para que seja apresentado Certificado de participação em pelo menos 1 (um) Ensaio de Proficiência apresentando conceito

máximo pela entidade emissora, o que, da mesma forma que o item anterior, excede o que permite o art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993.

k) Exigência da alínea “L”, por ser pouco clara, imprecisa e não está incluída, nos termos permitidos pela legislação de regência das licitações, como um dos meios a se aferir a qualificação técnica de qualquer interessado.

l) Exigência da alínea “m”, extrapola os documentos necessários à qualificação técnica dos proponentes, podendo ser incluída na minuta do contrato a ser celebrado com o licitante vencedor e não como item de qualificação técnica dos proponentes.

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica entende que as Sras. Daniela Corrêa Nogueira, Elcilene Lopes Corrêa Matos, respectivamente, Prefeita, Presidente da Comissão de Licitação do Município de Ribeirão das Neves, possam ser citadas para, caso queiram, apresentem defesa em relação às irregularidades apontadas para o Pregão Presencial nº 008/2016, ou outras irregularidades adicionadas ulteriormente pelo Ministério Público junto ao Tribunal.

Ainda, entende-se que possa ser determinada à Prefeitura do Município de Ribeirão das Neves a manutenção da suspensão do Pregão Presencial nº 008/2016, até que se façam as retificações, submetendo-as, em minuta, para avaliação deste Tribunal de Contas.

Também, entende-se que os responsáveis pela Contratação Direta por Dispensa de Licitação, Processo Licitatório nº 140/15, a Sra. Daniela Corrêa Nogueira, Prefeita do Município de Ribeirão das Neves, e o Sr. Magdo Helder Marques, Secretário Municipal de Saúde, signatário do Contrato, fl. 945, e ordenador das despesas, fl. 948, possam ser citados para que apresentem defesa em relação às irregularidades apontadas para o Processo Licitatório nº 140/15 – Contratação Direta por dispensa.

À consideração superior.

CFEL, DEPME, 30 de março de 2016.

João Batista de Araújo
Analista de Controle Externo
TC-02868-9