

PROCESSO Nº: 1.098.389

NATUREZA: REPRESENTAÇÃO

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA

REPRESENTANTE: GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA
(PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE MINAS GERAIS)

RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

ANO REF.: 2021

EXAME INICIAL

I - INTRODUÇÃO

Versam os presentes autos sobre representação, encaminhado a esta Corte de Conta pelo Procurador do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC), Glaydson Santo Soprani Massaria, à peça 1, diante de suposta irregularidade concernente na Inexigibilidade n. 05/2020 relativa à contratação da Santa Casa da Misericórdia/Hospital Lindouro Avelar para a prestação de serviços para enfrentamento da pandemia da COVID-19 pelo valor mensal de R\$ 315.000,00 (trezentos e quinze mil reais).

Em suma, à peça 1, o Representante relata que a Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção (ARCCO/MG), espaço colegiado permanente composto por órgãos e entidades de controle que atuam perante a Administração Pública estadual e municipal no Estado de Minas Gerais, em fiscalização realizada, detectou supostas irregularidades na Inexigibilidade n. 05/2020 deflagrada pelo Município de Lagoa Santa. Por fim, requer que “a remessa dos autos ao Setor Técnico,

para avaliar a compatibilidade dos valores previstos no contrato celebrado entre o Município de Lagoa Santa e a pessoa jurídica Santa Casa de Misericórdia de Lagoa Santa/Hospital Lindouro Avelar com os preços praticados no mercado, bem como empreender o exame completo da documentação ora juntada”.

À peça 11, no relatório de triagem n. 27/2020, a proposta de encaminhamento foi a autuação como representação, tendo em vista o atendimento aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 310 e 311 do Regimento Interno.

Preenchidos os estabelecidos no art. 310 c/c o art. 311 do Regimento Interno desta Corte de Contas, o Presidente do Tribunal, Mauri Torres, à peça 12, recebeu a documentação como representação e determinou a sua autuação e distribuição, nos termos previstos no *caput* do art. 305 do mencionado normativo, com a urgência que o caso requer.

Em 25/01/2021, à peça 13, a representação foi distribuída ao Conselheiro Wanderley Ávila.

Nesses termos, à peça 14, os autos foram encaminhados pelo Conselheiro Relator a esta Unidade Técnica para exame inicial.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Da compatibilidade do valor da contratação com os preços de mercado

À peça 1, referindo-se à Inexigibilidade n. 05/2020, o Representante requereu a requer que *“a remessa dos autos ao Setor Técnico, para avaliar a compatibilidade dos valores previstos no contrato celebrado entre o Município de Lagoa Santa e a pessoa jurídica Santa Casa de Misericórdia de Lagoa Santa/Hospital Lindouro Avelar com os preços praticados no mercado, bem como empreender o exame completo da documentação ora juntada”.*

Análise:

Na fase interna que precede as contratações públicas, deve-se realizar pesquisa de preço, inclusive no caso de contratação direta. Essa pesquisa é realizada através da elaboração de orçamento estimado com o objetivo de identificar os valores praticados no mercado em contratações de objeto similar ao almejado pela

Administração Pública.

Desse modo, o art. 7º, § 2º, II Lei 8.666/93 traz a obrigatoriedade da realização de pesquisa de preços em inexigibilidade de licitação:

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 seqüência:

(...)

§ 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;

(...)

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Em virtude da Pandemia da COVID-19, a Lei Nacional n. 13.979/2020 dispôs sobre algumas medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Dentre elas, houveram flexibilizações nas regras dos procedimentos licitatórios que visam contratar bens e serviços necessários ao combate da pandemia.

Entretanto, ainda assim, permaneceu a obrigatoriedade de cotação de mercado previamente às contratações. Desse modo, o art. 4º-E da Lei Nacional n. 13.979/2020, vigente à época da contratação, exigia o seguinte:

Art. 4º-E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterà: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

(...)

VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

a) Portal de Compras do Governo Federal; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

b) pesquisa publicada em mídia especializada; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

d) contratações similares de outros entes públicos; ou (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; e (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

Destarte, analisando o procedimento de licitação da Inexigibilidade n. 05/2020, verificou-se que não foi anexada nenhum documento que comprove como se chegou ao valor estimado da contratação.

À peça 2, na justificativa da Inexigibilidade n. 05/2020, a Prefeitura Municipal de Lagoa Santa relatou que *“conforme recomenda o art. 26 Lei nº 8.666/93 a base de preços adotados para a prestação dos serviços hospitalares, encontra-se nos termos do artigo 26 da Lei nº 8.080/90, constante na tabela do SAI-SIH/SUS do Ministério da Saúde (Disponível no endereço: <http://sigtap.datasus.gov.br/tabela-unificada/app/sec/inicio.jsp>), e seus ajustes”*. Entretanto, nos autos do procedimento de licitação, não foi apresentada nenhuma documentação que comprove que se utilizou a tabela do SAI-SIH/SUS do Ministério da Saúde nem como se chegou à estimativa mensal do contrato de R\$ 315.000,00 (trezentos e quinze mil reais).

Esta Corte de Contas já se manifestou sobre a exigência de cotação de preço nas contratações públicas por inexigibilidade de licitação:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. VÍCIOS NA CONSTRUÇÃO DA FASE INTERNA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO E DO ORÇAMENTO EM PLANILHAS. INADEQUAÇÃO DA CONTRATAÇÃO À HIPÓTESE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTAS AOS RESPONSÁVEIS. EMISSÃO DE PARECER OPINATIVO TÉCNICO-JURÍDICO. NÃO RESPONSABILIZAÇÃO DO ADVOGADO. RECOMENDAÇÕES.

(...)

2) Nas contratações por inexigibilidade de licitação, deve ser observada a exigência de orçamentos e a necessária realização de cotação de preços, especialmente por se tratar de um procedimento de contratação direta. A falta de justificativa do preço, acompanhada da ausência de verificação do valor

(...)

(Grifos Nossos)

[DENÚNCIA n. 887835. Rel. CONS. WANDERLEY ÁVILA. Sessão do dia 12/07/2016. Disponibilizada no DOC do dia 10/04/2017]

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE

SINGULARIDADE DOS SERVIÇOS. AUSÊNCIA DO ORÇAMENTO EM PLANILHAS DOS CUSTOS DOS SERVIÇOS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS. INADEQUAÇÃO DO DOCUMENTO DESTINADO A JUSTIFICAR A ESCOLHA DO FORNECEDOR. INADEQUAÇÃO DO DOCUMENTO INTITULADO JUSTIFICATIVA DE PREÇO. AUSÊNCIA DA PUBLICAÇÃO DO TERMO DE RATIFICAÇÃO. INADEQUAÇÃO DA JUSTIFICATIVA PARA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA. DIVERGÊNCIA ENTRE O VALOR DA PROPOSTA E O VALOR DO CONTRATO. IRREGULARIDADES. DANO AO ERÁRIO. MULTA. RESTITUIÇÃO. RECOMENDAÇÃO.

(...)

3. A realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, bem como para os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

(...)

(Grifos Nossos)

[REPRESENTAÇÃO n. 959035. Rel. CONS. WANDERLEY ÁVILA. Sessão do dia 27/04/2017. Disponibilizada no DOC do dia 30/05/2017.]

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. TOMADA DE PREÇOS. CONVITE. FALECIMENTO DO RESPONSÁVEL. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. AUSÊNCIA DA PESQUISA DE PREÇOS. INEXISTÊNCIA DO ORÇAMENTO DOS CUSTOS UNITÁRIOS DOS SERVIÇOS LICITADOS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DO PREÇO. DESMEMBRAMENTO DO OBJETO APÓS A FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS. PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO DE EMPRESAS. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO. PRORROGAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO ESPECÍFICA. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA COMPROMETIDO. EXAME DE MÉRITO PREJUDICADO. LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO ANTECIPADOS DE DESPESAS. PROVIMENTO DE CARGOS EM COMISSÃO. EXAME PREJUDICADO. PARTICIPAÇÃO NO CERTAME DE SOCIEDADE EMPRESÁRIA CUJO SÓCIO É PARENTE DE SERVIDOR DA PREFEITURA. CONTRATO COM CLÁUSULAS UNIFORMES NÃO CONFIGURADO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. COMINADA MULTA AOS RESPONSÁVEIS PELAS IRREGULARIDADES APURADAS. RECOMENDAÇÕES AO ATUAL GESTOR.

(...)

2. O orçamento estimado dos produtos ou serviços licitados deve ser precedido de ampla pesquisa de mercado, a qual deverá ser expressa em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto do certame, de modo a viabilizar a formulação das propostas pelos participantes da licitação e, posteriormente, o julgamento da aceitabilidade das propostas apresentadas.

3. A pesquisa de mercado deve ser realizada em todas as modalidades licitatórias, bem como nos procedimentos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, observadas, nestes últimos casos, as peculiaridades do objeto.

(...)

(Grifos Nossos)

[REPRESENTAÇÃO n. 977603. Rel. CONS. GILBERTO DINIZ. Sessão do dia 28/06/2018. Disponibilizada no DOC do dia 12/07/2018.]

Dessa maneira, uma vez realizada a cotação e justificativa de preços, a Administração Pública estará protegida da imposição de qualquer preço pelos contratados. Nesse sentido, esta Corte já decidiu pela irregularidade de procedimento de inexigibilidade que não trouxe a justificativa de preços:

No presente caso, não há comprovação de que o responsável realizou, efetivamente, pesquisa dos preços praticados pelos escritórios de advocacia da região anteriormente à contratação, uma vez que não juntou os orçamentos à sua defesa, não sendo possível avaliar se os preços acolhidos estavam de acordo com os correntes no mercado. Considero, assim, demonstrada a falha descrita neste item, tendo em vista que não foi demonstrada a justificativa de preços na contratação em análise, em descumprimento ao disposto no art. 26, III, da Lei nº 8.666/93(...)

[REPRESENTAÇÃO n. 969.115. Rel. CONS. CLÁUDIO COUTO TERRÃO. Sessão do dia 20/07/2016.]

Por outro lado, o Representante não apresentou documentação que comprove a incompatibilidade do serviço objeto da Inexigibilidade n. 05/2020 com os preços de mercado.

Ademais, os documentos anexados pela Representante se resumem ao procedimento de licitação da Inexigibilidade n. 05/2020, ao inquérito civil do Ministério Público de Minas Gerais cujo objeto são as algumas medidas adotadas pelo Município de Lagoa Santa para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 (fechamento de comércio, obrigatoriedade do uso de máscaras, fiscalização de aglomerações, plano de contingência do Município etc.) e as notas de empenho decorrentes da contratação do

objeto da Inexigibilidade n. 05/2020. Assim, em nenhum desses documentos foi abordada a suposta falta de razoabilidade do preço da contratação em face aos de mercado.

Nessa linha, a mera alegação não se pode constituir como prova. É por esse motivo que a Resolução n. 12/2008 desta Corte de Contas exige que é um dos requisitos de admissibilidade da denúncia e da representação a indicação das provas que deseja produzir ou indício veemente da existência do fato denunciado:

Art. 301. Qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato poderá denunciar ao Tribunal irregularidades ou ilegalidades de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à sua fiscalização.

§ 1º São requisitos de admissibilidade da denúncia:

(...)

V - indicar as provas que deseja produzir ou indício veemente da existência do fato denunciado.

Art. 311. Aplicam-se à representação, no que couber, as normas relativas às denúncias.

Pelas razões expostas, nos autos desta Representação, não há elementos comprobatórios suficientes para que esta Unidade apresente sua análise técnica. Porém, considerando a relevância da contratação e as notícias que se tem na mídia de indícios de irregularidades de licitações realizadas para o enfrentamento à propagação da COVID-19 em outros Estados e Municípios, este Órgão Técnico entende que o objeto deste processo de Representação deve ser bem apurado. Para isso, entende-se que a Prefeitura Municipal de Lagoa Santa deve prestar os esclarecimentos e apresentar documentação que comprove a estimativa do preço de contratação. Já o Representante deve apresentar os documentos que comprovem a suposta incompatibilidade de preços da Inexigibilidade n. 05/2020.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, esta Unidade Técnica entende que, com a insuficiência de elementos comprobatórios nos autos, a análise está prejudicada. Dessa forma, por conta da relevância do objeto desta Representação, solicita-se:

- A citação do Sr. Rogério César de Matos Avela, prefeito de Lagoa Santa, e do Sr. Gilberto Urbano de Araújo, secretário municipal de Lagoa Santa, para que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



apresentem os documentos utilizados para estimar o valor mensal da contratação decorrente da Inexigibilidade n. 05/2020 em R\$ 315.000,00 (trezentos e quinze mil reais), bem como preste os esclarecimentos que entender necessário;

- A intimação do Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais, Glaydson Santo Soprani Massaria, para que apresente a documentação que prove a suposta incompatibilidade de preços da Inexigibilidade n. 05/2020;

- Posteriormente ao atendimento dos dois pedidos supracitados, o retorno dos autos deste processo de representação a este Órgão Técnico para análise inicial.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 19 de março de 2021.

Diogo Pereira França
Analista de Controle Externo
TC 3277-5