

MPC

ESTADO DO CEARÁ
Ministério Público de Contas e
Ministério Público do Estado do
Ceará

MPCE
Ministério Público
do Estado do Ceará

RECOMENDAÇÃO MINISTERIAL CONJUNTA MPC/MPE Nº 008/2020

PROCEDIMENTO INVESTIGATIVO DE CONTAS Nº 02/2020

INTERESSADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS E MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

ENTIDADE: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

MUNICÍPIO: PENTECOSTE

RESPONSÁVEL: GECILIANE DE SOUSA MONTEIRO ALCÂNTARA

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, por meio do procurador abaixo assinado, e o **Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE)**, por meio do promotor abaixo assinado, no uso das suas atribuições legais, vêm **RECOMENDAR à gestora** pela realização das providências ao fim delineadas, com base nos argumentos fáticos e jurídicos a seguir descritos.

I – Relatório

Trata-se de Procedimento Investigativo de Contas nº 02/2020, instaurado para apurar irregularidades em aquisições de testes rápidos para detecção do Coronavírus, realizados por diversos municípios.

Foram analisados por este MPC os documentos encaminhados pelo Promotor de Justiça da Comarca de Pentecoste referentes à Dispensa de Licitação nº 2020.04.02.01-DP-FMS, realizada pela Secretaria de Saúde (SMS) do Município de Pentecoste, que tem por objeto a “*aquisição de teste rápido para detecção de coronavírus (covid19)*”.

Inicialmente, cabe destacar que **o valor global da contratação foi de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais)**. Em consulta ao portal da Transparência do Município de Pentecoste e ao Portal dos Municípios do TCE/CE, **foi constatado que já houve pagamento total do Contrato referente à Dispensa em análise¹**.

Do exame dos documentos referentes ao processo acima mencionado, constatou-se que **a pesquisa de mercado para a formação do valor estimado da contratação foi realizada exclusivamente por meio de cotações solicitadas a potenciais fornecedores (fls. 19/22)**, sem demonstração de que as demais modalidades previstas no art. 4-E, § 1º da Lei nº 13.979/2020 restaram infrutíferas, o que facilita a ocorrência de superfaturamento dos produtos adquiridos.

Assim, **estes Órgãos Ministeriais**, no exercício de suas funções fiscalizatórias e em defesa da regular aplicação do erário municipal, **vêm apresentar a presente RECOMENDAÇÃO** para adoção imediata das medidas pertinentes.

É o relatório em apertada síntese.

¹ <https://www.pentecoste.ce.gov.br/lcempenhos.php?exe=2020&emp=03040002&org=11&uni=01>

II - Fundamentação**II.1) DO SOBREPREGO CONSTATADO. NECESSIDADE DE PRIORIZAR AS ALÍNEAS INICIAIS DO ART. 4, § 1º, VI, DA LEI Nº 13.979/20 PARA A ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTO ESTIMADO**

Da análise da Dispensa em comento, constatou-se que **o orçamento foi baseado apenas em cotações solicitadas a empresas.**

Sobre o assunto, sabe-se que as contratações públicas, sejam por licitação ou contratação direta por dispensa ou inexigibilidade, devem ser sempre precedidas de pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimado, a fim de identificar os preços praticados no mercado.

Da mesma forma, verificou-se que contratações aqui analisadas foram fundamentadas na Lei nº 13.979/20, que dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para o enfrentamento da emergência de saúde pública, e que prevê, em seu art. 4º-E, § 1º, VI, que o Termo de Referência das contratações devem conter, dentre outros requisitos, a estimativa de preços. Veja-se:

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterà: [...]

VI – estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:

- a) Portal de Compras do Governo Federal;
- b) pesquisa publicada em mídia especializada;
- c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
- d) contratações similares de outros entes públicos;
- e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; [...]

Todavia, não obstante a expressão “no mínimo”, contida no inciso VI, a pesquisa realizada com potenciais fornecedores (alínea “e”) deve ser considerada uma **prática subsidiária**, realizada, portanto, **apenas quando os procedimentos previstos nas alíneas anteriores não obtiverem resultados**, o que deve ser comprovado no processo administrativo.

Tal entendimento revela-se condizente com o posicionamento do **Tribunal de Contas da União (TCU)** de que, para a formação do orçamento estimado, a Administração Pública deve proceder a consulta de fontes diversificadas e devem ser **priorizadas as consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos**, conforme se verifica adiante:

O orçamento estimativo da contratação deve ser elaborado mediante consulta a fontes diversificadas, a fim de conferir maior segurança no que diz respeito à fixação dos valores dos itens ou serviços a serem adjudicados, mostrando-se inadequada a sua elaboração com base apenas em consulta a fornecedores. (Acórdão nº 1678/2015 – Plenário)

Na elaboração do orçamento estimativo de licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária. (Acórdão nº 1445/2015 – Plenário)

Os sistemas oficiais de referência da Administração Pública reproduzem os preços de mercado, e, por gozarem de presunção de veracidade, devem ter precedência em relação à utilização de cotações efetuadas diretamente com empresas que atuam no mercado. (Acórdão nº 452/2019 – Plenário)

Em igual linha, o Ministério Público Federal e o Ministério Público de Contas do Pará expediram Recomendação Administrativa² ao Estado do Pará, para que fossem priorizadas as alíneas “a” a “d” do art. 4º-E, § 1º da Lei nº 13.979/2020, em detrimento de pesquisas com fornecedores. Veja-se:

c) priorize imediatamente nas estimativas de preços de contratação as alíneas iniciais do art. 4ºE, §1º, VI da Lei 13.979/2020, uma vez que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, na elaboração do orçamento estimativo de contratações, devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de

² Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2020/recomendaaoconjunta.pdf/view>>

pesquisas com fornecedores cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária apenas quando as modalidades previstas nas alíneas "a", "b", "c", "d" restarem infrutíferas, fato que deverá ser devidamente atestado no procedimento administrativo;

É importante ressaltar que, no cenário atual de pandemia, algumas empresas estão superfaturando os preços dos produtos necessários ao enfrentamento da doença, conforme amplamente divulgado pela mídia. Nesse sentido, **a realização de pesquisa de mercado exclusivamente com potenciais fornecedores pode levar ao superfaturamento e ao mau uso do dinheiro público**, frustrando os princípios da economicidade e da obtenção da proposta mais vantajosa.

Nessa direção, o TCU e a Organização Não-Governamental Transparência Internacional-Brasil lançaram o guia "*Recomendações para Transparência de Contratações Emergenciais em Resposta à Covid-19*"³, oferecendo a gestores informações práticas para que a Administração Pública possa conduzir de maneira adequada a administração dos recursos públicos durante a crise.

O guia acima mencionado teve como referência o estudo "*Contratações Públicas em Situações de Emergência: elementos mínimos que os governos devem considerar para reduzir riscos de corrupção e uso indevido de recursos extraordinários*"⁴, no qual se constata a preocupação das entidades nacionais e internacionais quanto ao possível sobrepreço dos insumos durante a pandemia, conforme verifica-se dos trechos abaixo destacados:

Os governos devem evitar que, em seus processos emergenciais de contratação, seja incentivada a concentração ou monopolização de fornecedores de bens e serviços. [...] Os governos são responsáveis por promover a liberdade econômica e a concorrência, e é seu **dever evitar pagar por bens e serviços com sobrepreço**. [...] **Os governos têm a obrigação de evitar aumentos de preços, a formação de monopólios e especulação na prestação de serviços**. Os governos devem eliminar qualquer tipo de vantagem

3 Disponível em: <<http://www.mpc.pr.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/Guia-Transpare%CC%82ncia-Covid.pdf>>

4 Disponível em: <https://www.transparency.org/files/application/flash/COVID_19_Public_procurement_Latin_America_ES_PT.pdf>

potencial ou real em favor de uma ou mais pessoas físicas e/ou jurídicas em relação à concorrência. Para garantir a competição na economia, as entidades contratantes devem justificar, revisar contratos similares e estabelecer as bases para que sejam indicados preços máximos para aqueles bens ou serviços considerados necessários para atravessar as situações de emergência. O Estado e as entidades responsáveis devem promover a livre concorrência em igualdade de condições para proteger seus próprios interesses e **fazer contratações sempre nas melhores condições**. É provável que os governos enfrentem escassez de bens necessários para atender emergências e, por isso, é essencial que os órgãos reguladores da concorrência econômica impeçam práticas desleais. (gn)

No caso concreto, a fim de demonstrar a fragilidade do orçamento baseado apenas em cotações com empresas fornecedoras, realizou-se uma comparação com outras contratações similares (aquisição de testes rápidos IGG/IGM⁵) promovidas por diversos municípios cearenses, por meio da qual se verificou que a Dispensa aqui analisada possui o valor unitário acima da média constatada, conforme tabela adiante:

Data	Município	Número	Quantidade	Preço unitário
15/04	Aracati	Dispensa 10.007/2020-DL	2.000	R\$ 129,90
15/04	Granja	Dispensa 2020.04.13.01	100	R\$ 140,00
21/04	Boa viagem	Dispensa 2020.04.16.1-DL	100	R\$ 150,00
29/04	Acaraú	Dispensa DL 2904.01	1.000	R\$ 150,00
			Média	R\$ 142,47

Tendo em vista que o preço unitário do teste rápido adquirido pela SMS de Pentecoste foi de R\$ 175,00, **percebe-se que a escolha de realizar pesquisa de mercado apenas com cotações de possíveis empresas fornecedoras resultou em aquisição com preço acima da média dos preços praticados por municípios cearenses para contratações semelhantes**, o que corrobora o argumento de que tal procedimento facilita a possibilidade de superfaturamento do contrato.

Dessa forma, evidencia-se a necessidade de que, na elaboração do orçamento estimado das contratações pela SMS, sejam priorizados os

5 Destaca-se que a empresa contratada apresentou proposta da marca Medlevensohn, que fornece testes para detecção de anticorpos IGG/IGM contra o Coronavírus (Medteste), conforme site da marca. Disponível em: <<http://www.medlevensohn.com.br/pt-br/produtos/medteste/teste-rapido-coronavirus-covid-19-iggigm>>

procedimentos previstos nas alíneas "a" a "d" do art. 4º-E, § 1º da Lei nº 13.979/2020, em detrimento de pesquisas com potenciais fornecedores, a fim de evitar o desperdício dos recursos públicos municipais.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, estes Órgãos Ministeriais, exercendo sua função fiscalizatória e em defesa da regular aplicação do erário municipal, vêm **RECOMENDAR** à Sra. Geciliane de Sousa Monteiro Alcântara, Secretária da Saúde do Município de Pentecoste, que determine ao setor responsável da SMS que, na elaboração do orçamento estimado das futuras contratações realizadas pela Secretaria, sejam priorizados os procedimentos previstos nas alíneas "a" a "d" do art. 4º-E, §1º, VI da Lei 13.979/2020, em detrimento de pesquisas com fornecedores, devendo ser incluída no processo a devida comprovação, quando não obtiver resultados com a adoção das medidas das alíneas iniciais do artigo supramencionado.

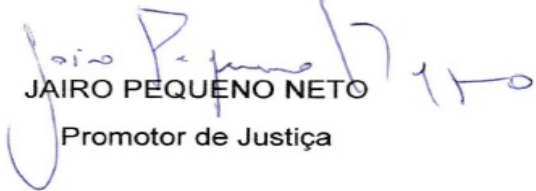
Por fim, salienta-se que o atendimento à Recomendação suso transcrita deverá ser informado aos Órgãos Ministeriais, no **prazo de 5 (cinco) dias**, pelos e-mails mpc.procga@tce.ce.gov.br e prom.pentecoste@mpce.mp.br.

Na hipótese de desatendimento, ainda que parcial, à presente Recomendação ou a ausência de comunicação ao Ministério Público de Contas e à Promotoria de Justiça da Comarca de Jaguaribe acerca das medidas adotadas, implicará o ajuizamento de REPRESENTAÇÃO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, com a respectiva responsabilização dos gestores, bem como o ajuizamento de AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM OBRIGAÇÃO DE FAZER E DE RESPONSABILIZAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA e/ou outras medidas cabíveis.

Fortaleza, 05 de junho de 2020.

Gleydson A. P Alexandre

Procurador do MPC


JAIRO PEQUENO NETO
Promotor de Justiça