



---

**RECOMENDAÇÃO MINISTERIAL CONJUNTA MPC/MPE Nº 11/2020**

**PROCEDIMENTO INVESTIGATIVO DE CONTAS Nº 02/2020**

**INTERESSADO:** MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS E MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

**ENTIDADE:** SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

**MUNICÍPIO:** CARIDADE

**RESPONSÁVEL:** MARIA DE FÁTIMA ROCHA DE SOUSA

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 cearenses em meio à pandemia.

Após solicitação deste MPC, a Secretaria de Saúde (SMS) do Município de Caridade encaminhou as cópias dos documentos referentes à Dispensa de Licitação nº 2205.01/2020, que tem por objeto a *“aquisição de testes rápidos para diagnóstico da COVID-19 de responsabilidade da Secretaria de Saúde, considerando o estado de emergência vivenciado no município de Caridade”*, cujo contrato foi assinado no dia 25 de maio de 2020.

Inicialmente, cabe destacar que **o valor global da contratação foi de R\$ 84.500,00 (oitenta e quatro mil e quinhentos reais)**. Em consulta ao Portal da Transparência do Município de Caridade, **foi constatado que não houve pagamentos referente à Dispensa em análise, o que foi confirmado por meio do Ofício Gab nº 178/2020**, assinado pela Procuradora do Município de Caridade.

Do exame dos documentos referentes ao processo acima mencionado, verificou-se que **as pesquisas de mercado para a formação do valor estimado da contratação foram realizadas exclusivamente por meio de cotações solicitadas a potenciais fornecedores**, 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.

## 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 do ramo.**

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 Administrativa<sup>1</sup> ao Estado do Pará, para que fossem priorizadas as alíneas “a” a “d” do art. 4º, § 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 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;

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2020/recomendaoconjunta.pdf/view>>

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*"<sup>2</sup>, 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*"<sup>3</sup>, 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 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

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

3 Disponível em: <[https://www.transparency.org/files/application/flash/COVID\\_19\\_Public\\_procurement\\_Latin\\_America\\_ES\\_PT.pdf](https://www.transparency.org/files/application/flash/COVID_19_Public_procurement_Latin_America_ES_PT.pdf)>

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 para detecção do COVID-19) 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 se tabela adiante:

<b>Data</b>	<b>Município</b>	<b>Número</b>	<b>Quantidade (por unidade)</b>	<b>Preço unitário</b>
02/06	Campos Sales	Dispensa DL 15/2020-SESA	300	R\$ 109,00
29/05	Iracema	PP 027/2020	1.500	R\$ 104,00
28/05	Marco	Dispensa 6270201/2020	500	R\$ 105,00
25/05	Tianguá	PE 10/2020-SESA	400	R\$ 60,00
21/05	General Sampaio	PE 2020.05.13.01	500	R\$ 134,80
20/05	Ipu	Dispensa 0112020PDFMS	1.000	R\$ 140,50
			<b>Média</b>	<b>R\$ 108,88</b>

Tendo em vista que o preço unitário do teste rápido adquirido pela SMS de Caridade foi de R\$ 169,00, 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 **ocasionou um sobrepreço no valor total de R\$ 30.060,00 (trinta mil e sessenta reais)**, conforme verifica-se adiante:

<b>Valor unitário (Dispensa 2205.01/2020)</b>	<b>Valor unitário (média constatada)</b>	<b>Diferença entre preços unitários</b>	<b>Quantidade (unidades compradas)</b>	<b>Sobrepreço constatado</b>
R\$ 169,00	R\$ 108,88	R\$ 60,12	500	<b>R\$ 30.060,00</b>

Evidencia-se, portanto, a necessidade de que, na elaboração do orçamento estimado das contratações pela SMS, sejam priorizados os procedimentos previstos nas alíneas "a" a "d" do art. 4º, § 1º da Lei nº 13.979/2020, em detrimento de pesquisas com potenciais fornecedores, a fim de evitar o desperdício dos recursos públicos municipais.

**Dessa forma, entende-se que a pesquisa de mercado da Dispensa nº 2205.01/2020, da Secretaria de Saúde do Município de Caridade, foi realizada de forma deficiente, demonstrando sobrepreço em relação aos preços praticados no mercado, o que ocasiona prejuízo aos cofres públicos, devendo ser anulada.**

### **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. Maria de Fátima Rocha de Sousa, Ordenadora de Despesa da Secretaria da Saúde do Município de Caridade, que:

1) anule a Dispensa nº 2205.01/2020, tendo em vista as irregularidades referentes à indevida pesquisa de preços para formação do orçamento estimado;

2) se abstenha de realizar pagamentos à empresa contratada por meio da Dispensa nº 2205.01/2020, devido às irregularidades constatadas;

3) 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 72**





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



**(setenta e duas) horas**, pelos e-mails [mpc.procga@tce.ce.gov.br](mailto:mpc.procga@tce.ce.gov.br) e [promo.caridade@mpce.mp.br](mailto:promo.caridade@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 Caridade 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, 11 de junho de 2020.

Gleydson A. P Alexandre	Anny Gresielly Sales Grangeiro Sampaio
Procurador do MPC	Promotora de Justiça da Comarca de Caridade