

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 012/2020

PROCEDIMENTO INVESTIGATIVO DE CONTAS Nº 02/2020

INTERESSADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS E MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

ENTIDADE: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

MUNICÍPIO: CRUZ

RESPONSÁVEL: EVALDO EUFRÁSIO VASCONCELOS

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, por meio do procurador abaixo assinado, e o **Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE)**, por meio da promotora abaixo assinado, no uso das suas atribuições legais, vêm **RECOMENDAR ao gestor** 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.

Após solicitação deste MPC, foram encaminhadas as cópias dos documentos referentes ao Pregão Presencial nº 03/2020-SESA, realizada pela Secretaria de Saúde (SESA) do Município de Cruz, que tem por objeto a “*aquisição de material médico-hospitalar para combate ao COVID19*”, cujos contratos foram assinados em 26/05/2020.

Inicialmente, cabe destacar que em consulta ao Portal da Transparência do Município de Cruz¹, **foi constatado que não houve pagamentos referentes ao Pregão Presencial em análise, o que foi confirmado por meio do Ofício nº 2020.06.01/001**, assinado pela Procuradora Adjunta do Município de Cruz.

Do exame dos documentos referentes ao processo acima mencionado, constatou-se que, apesar de terem sido utilizadas fontes diversificadas, **a pesquisa de mercado para a formação do valor estimado da contratação foi realizada de forma deficiente, ocasionando um superfaturamento no valor de R\$ 335.490,00 (trezentos e trinta e cinco mil, quatrocentos e noventa reais)**, conforme se demonstrá a seguir.

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 Disponível em: <<https://www.governotransparente.com.br/transparencia/1230486/consultarempenho?datainfo=MTIwMjAwNjExMTkxN1BQUA==&clean=false>>

II - Fundamentação**II.1) DO SOBREPREGO CONSTATADO. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE JUÍZO CRÍTICO ACERCA DO RESULTADO DA PESQUISA DE MERCADO PARA A ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTO ESTIMADO**

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

Sobre o assunto, sabe-se que a pesquisa de mercado é uma fase licitatória essencial para o alcance da proposta mais vantajosa pela Administração. Dessa forma, tanto a Lei nº 8.666/93 (art. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II) quanto a Lei nº 10.520/2002 (art. 3º, inc. III) exigem a elaboração do orçamento estimado para a identificação precisa dos valores praticados no mercado para objeto similar ao pretendido pela Administração.

Contudo, a Administração deve realizar um juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, a fim de avaliar se a pesquisa de preços elaborada está de acordo com os preços praticados no mercado. Nesse sentido, veja-se o entendimento do TCU:

É indispensável que a Administração avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados.
(Acórdão nº 403/2013 – Primeira Câmara)

Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado.
(Acórdão nº 1108/2007 - Plenário)

Entende-se, portanto, que, em busca do interesse público e do princípio da economicidade, a Administração deve avaliar o resultado da pesquisa de mercado, desconsiderando preços excessivamente elevados e os inexequíveis, excluindo os valores que manifestamente não representem a realidade do mercado, **o que deve ser devidamente justificado nos autos.**

No caso concreto, foram verificados os orçamentos realizados para os itens 12.1 e 12.2 (testes rápido); 27.1 e 27.2 (máscaras cirúrgicas); e 31.1 e 31.2 (máscaras n95), por meio dos quais se observou a deficiência do método utilizado pela SESA para a realização da pesquisa de mercado, conforme segue adiante.

a) Itens 12.1 e 12.2 – Aquisição de 2.000² unidades de testes rápidos

Quanto aos Itens 12.1 (ampla concorrência) e 12.2 (cota reservada), verificou-se que a pesquisa de mercado foi realizada com três preços registrados no portal “compras governamentais” (fls. 25/27 e 88 dos autos), obtendo-se a seguinte média:

Data	Órgão	Processo	Quantidade	Valor unitário
01/03	Polícia Rodoviária Federal	Dispensa nº 10/2020	1.000	R\$ 154,00
22/04	Ministério da Defesa	Pregão 722020	11.000	R\$ 149,00
01/04	Polícia Rodoviária Federal	Dispensa nº 16/2020	150	R\$ 280,00
Média				R\$ 194,33

Percebe-se claramente que a SESA não realizou uma avaliação crítica na escolha dos preços que compuseram a mencionada pesquisa de mercado. Isso porque, além de ter um quantitativo muito mais baixo do que o pretendido pela SESA, o preço registrado a R\$ 280,00 (duzentos e oitenta reais) é quase o dobro dos demais preços analisados, contudo, não foi considerado excessivamente elevado para o orçamento em questão.

Ademais, se a simples análise do preço discrepante tivesse sido realizada pela SESA, se perceberia que o objeto da Dispensa nº 16/2020 da Polícia Rodoviária Federal não se trata de aquisição, mas sim de **contratação de laboratório de análises clínicas para realização dos testes de detecção de COVID** (fls. 27 dos autos), o que torna inviável a utilização desse preço como base para o orçamento dos itens 12.1 e 12.2.

Considerando outras contratações com objeto similares, realizadas por diversos municípios cearenses, bem como os próprios preços

² Soma do quantitativo dos itens 12.1 (1.500) e 12.2 (500).

colhidos pela SESA referentes à aquisição de testes, verificou-se a seguinte média:

Data	Município/Órgão	Número	Quantidade (por unidade)	Preço unitário
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
21/05	General Sampaio	PE 2020.05.13.01	500	R\$ 134,80
20/05	Ipu	Dispensa 0112020PDFMS	1.000	R\$ 140,50
22/04	Ministério da Defesa	Pregão 722020	11.000	R\$ 149,00
01/03	Polícia Rodoviária Federal	Dispensa nº 10/2020	1.000	R\$ 154,00
			Média	R\$ 128,04

Tendo em vista que o preço unitário do teste rápido contratado pela SESA de Cruz foi de R\$ 188,50 (para os itens 12.1 e 12.2), percebe-se que a pesquisa de mercado realizada pela SESA resultou em aquisição com preço acima da média dos preços praticados tanto por municípios cearenses quanto por outros órgãos da Administração Pública, conforme pesquisa da SESA, o que **ocasionou um sobrepreço no valor total de R\$ 120.920,00 (cento e vinte mil, novecentos e vinte reais)**, conforme se verifica adiante:

Valor unitário (PP 03/2020)	Valor unitário (média constatada)	Diferença entre preços unitários	Quantidade (unidades compradas)	Sobrepreço constatado
R\$ 188,50	R\$ 128,04	R\$ 60,46	2.000	R\$ 120.920,00

b) Itens 27.1 e 27.2 – Aquisição de 3.000³ caixas com 50 unidades de máscaras cirúrgicas (total de 150.000 unidades)

Já em relação aos itens 27.1 (ampla concorrência) e 27.2 (cota reservada), verificou-se que a pesquisa de mercado foi realizada com cotações com 2 possíveis fornecedores (fls. 04/08 dos autos), com contratações similares de outros órgãos (fls. 9/22 dos autos) e com um preço

³ Soma dos quantitativos dos itens 27.1 (2.250) e 27.2 (750).

registrado em uma Dispensa da Empresa Brasileira de serviços hospitalares (EBSERH) (fls. 32 dos autos).

Contudo, a SESA desconsiderou os preços das contratações similares realizadas pelos municípios de Amontada e Viçosa do Ceará (fls. 92 dos autos), **sem qualquer justificativa presente nos autos**, mesmo sendo os preços mais vantajosos da pesquisa, conforme se verifica adiante:

Data	Cotação	Processo	Quantidade (por unidade)	Valor da caixa com 50 unid.	Valor unitário
15/04	Amontada	Dispensa nº 021.02.2020.01	40.000	R\$ 69,00	R\$ 1,38
31/03	Viçosa do Ceará	Dispensa nº 03/2020-SESA	10.000	R\$ 83,13	R\$ 1,66
11/05	Miguel Frota Vinas	Cotação no PP 03/2020	150.000	R\$ 168,00	R\$ 3,36
11/05	NutrientesMed	Cotação no PP 03/2020	150.000	R\$ 195,00	R\$3,90
01/03	EBSERH	Dispensa nº 7/2020	20.000	R\$ 135,50	R\$ 2,71
Média total				R\$ 130,17	R\$ 2,60
Média considerada pela SESA				R\$ 166,00	R\$3,23

Da análise dos preços utilizados pela SESA, percebe-se, novamente, que não houve juízo crítico na escolha dos preços, visto que foi considerada a compra da EBSERH, com quantitativo de somente 20.000 unidades, contudo, **foram injustificadamente excluídas as compras de Viçosa do Ceará e Amontada, mesmo esse último Município tendo o quantitativo maior do que o a da EBSERH.**

Ademais, da análise de outras contratações com objeto similares, realizadas por diversos municípios cearenses, **e mesmo considerando os elevados preços unitários da pesquisa da SESA**, verificou-se que média obtida é a seguinte:

Data	Município/Órgão	Número	Quantidade (por unidade)	Preço unitário
25/05	Icó	PE 15.011/2020	105.000	R\$ 1,67
21/05	General Sampaio	PE 2020.05.13.01	100.000	R\$ 2,18
20/05	Senador Sá	PP 05.003/2020	25.000	R\$ 1,84

19/05	Senador Pompeu	Dispensa SS-DL006	15.000	R\$ 2,00
18/05	Farias Brito	Dispensa 2020.05.08.1	100.000	R\$ 1,30
15/04	Amontada	Dispensa nº 021.02.2020.01	40.000	R\$ 1,38
31/03	Viçosa do Ceará	Dispensa nº 03/2020-SESA	10.000	R\$ 1,66
11/05	Miguel Frota Vinas	Cotação no PP 03/2020	150.000	R\$ 3,36
11/05	NutrientesMed	Cotação no PP 03/2020	150.000	R\$3,90
01/03	EBSERH	Dispensa nº 7/2020	20.000	R\$ 2,71
			Média	R\$ 2,20

Dessa forma, verifica-se que o preço médio da caixa com 50 unidades de máscaras cirúrgicas, **mesmo considerando os elevados preços da pesquisa realizada pela SESA, é de R\$ 110,00 (cento e dez reais)**. Tendo em vista que os itens 27.1 e 27.2 foram contratados pela SESA de Cruz pelo preço unitário de R\$ 149,00 (cento e quarenta e nove reais), percebe-se que a pesquisa de mercado realizada pela SESA resultou em aquisição com preço acima da média dos preços praticados tanto por municípios cearenses quanto por outros órgãos da Administração Pública, conforme pesquisa da SESA, **resultando em um sobrepreço no valor total de R\$ 117.000,00 (cento e dezessete mil reais)**, conforme se verifica adiante:

Valor unitário (PP 03/2020)	Valor unitário (média constatada)	Diferença entre preços unitários	Quantidade (unidades compradas)	Sobrepreço constatado
R\$ 149,00	R\$ 110,00	R\$ 39,00	3.000	R\$ 117.000,00

c) Itens 31.1 e 31.2 – Aquisição de 8.250 e 2.750 unidades de máscaras N95

Da mesma forma, quanto aos itens 31.1 (ampla concorrência) e 32.2 (cota reservada), verificou-se que a pesquisa de mercado foi realizada com cotações com 2 possíveis fornecedores (fls. 04/08 dos autos), com contratações similares de outros órgãos (fls. 9/22 dos autos) e com um preço registrado em um Pregão do Ministério da Defesa (fls. 33 dos autos).

Contudo, a SESA **desconsiderou o menor preço**, constante no Pregão do Ministério da Defesa (fls. 94 dos autos), **sem qualquer**

justificativa presente nos autos, ocasionando uma elevação na média, conforme se verifica adiante:

Data	Cotação	Processo	Quantidade (por unidade)	Valor unitário
23/04	Ministério da Defesa	Pregão nº 3/2020	1.000	R\$ 20,26
11/05	Miguel Frota Vinas	Cotação no PP 03/2020	11.000	R\$ 37,95
11/05	NutrientesMed	Cotação no PP 03/2020	11.000	R\$ 36,00
15/04	Amontada	Dispensa nº 021.02.2020.01	1.000	R\$ 29,90
Média total				R\$ 31,03
Média considerada pela SESA				R\$ 34,62

Em igual modo, a SESA de Cruz mais uma vez desconsiderou o menor preço, **sem qualquer justificativa nos autos**, mesmo utilizando-se de outra aquisição (Amontada) com igual quantitativo da compra cujo preço foi descartado (Ministério da defesa).

Ademais, da análise de outras contratações com objeto similares, realizadas por diversos municípios cearenses, **e mesmo considerando os elevados preços unitários da pesquisa da SESA**, verificou-se a seguinte média:

Data	Município/Órgão	Número	Quantidade (por unidade)	Preço unitário
28/05	Acaraú	Dispensa DL2805.01	300	R\$ 18,60
21/05	Paramoti	PE 014/2020	500	R\$ 13,00
19/05	Jaguaribe	Dispensa 15.05.01	2500	R\$ 14,90
11/05	Acaraú	Dispensa 1105.01	550	R\$ 24,00
23/04	Ministério da Defesa	Pregão nº 3/2020	1.000	R\$ 20,26
11/05	Miguel Frota Vinas	Cotação no PP 03/2020	11.000	R\$ 37,95
11/05	NutrientesMed	Cotação no PP 03/2020	11.000	R\$ 36,00
15/04	Amontada	Dispensa nº 021.02.2020.01	1.000	R\$ 29,90

	Média	R\$ 24,33
--	-------	-----------

Tendo em vista que os itens 31.1 e 31.2 foram contratados pela SESA de Cruz, respectivamente, pelos preços unitários de R\$ 33,10 (trinta e três reais e dez centavos) e R\$ 33,50 (trinta e três reais e cinquenta centavos), percebe-se que a pesquisa de mercado realizada pela SESA resultou em aquisição com preço acima da média dos preços praticados tanto por municípios cearenses quanto por outros órgãos da Administração Pública, conforme pesquisa da SESA, resultando em um sobrepreço no valor total de R\$ 97.570,00 (noventa e sete mil, quinhentos e setenta reais), conforme se verifica adiante:

Valor unitário (PP 03/2020)	Valor unitário (média constatada)	Diferença entre preços unitários	Quantidade (unidades compradas)	Sobrepreço constatado
R\$ 33,10	R\$ 24,33	R\$ 8,77	8.250	R\$ 72.352,50
R\$ 33,50	R\$ 24,33	R\$ 9,17	2.750	R\$ 25.217,50
Total				R\$ 97. 570,00

Verifica-se, portanto, que a má elaboração da pesquisa de mercado do PP nº 03/2020-SESA do Município de Cruz resultou em um orçamento deficiente, que não reflete os valores praticados no mercado, prejudicando o alcance da proposta mais vantajosa e propiciando a ocorrência de **sobrepreço no valor total de R\$ 335.490,00 (trezentos e trinta e cinco mil, quatrocentos e noventa reais) somente em relação aos itens 12.1, 12.2, 27.1, 27.2, 31.1 e 31.2.**

Conclui-se, portanto, que o Pregão Presencial nº 03/2020-SESA, realizado pela Secretaria de Saúde do Município de Cruz, foi realizado de forma irregular, tendo em vista que o orçamento estimado foi elaborado de forma deficiente, gerando graves prejuízos aos cofres públicos municipais.

Por fim, tendo em vista a possibilidade da existência das irregularidades ora constatadas referentes às pesquisas de preços nos demais itens presentes no Pregão em análise, **demonstra-se imprescindível a realização de nova estimativa de preços dos demais itens do PP nº 03/2020-SESA**, e, sendo verificado o sobrepreço, a anulação dos itens

contratados, com base na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal (STF)⁴.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, estes Órgãos Ministeriais, exercendo sua função fiscalizatória e em defesa da regular aplicação do erário municipal, vêm **RECOMENDAR** ao Sr. Evaldo Eufrásio Vasconcelos, Secretário da Saúde do Município de Cruz, que:

1) anule as compras referentes aos Itens 12.1 e 12.2 (testes rápidos); 27.1 e 27.23 (máscaras cirúrgicas); e 31.1 e 31.2 (máscaras N95) do Pregão Presencial nº 03/2020-SESA, tendo em vista as irregularidades referentes à indevida pesquisa de preços para formação do orçamento estimado, no **prazo de 72 (setenta e duas) horas**;

2) realize, **no prazo de 05 (cinco) dias**, nova estimativa de preços relativa a todos os itens do Pregão Presencial nº 03/2020-SESA, e, caso sejam verificados itens adquiridos com valores acima da média, anule as compras dos referidos itens com sobrepreço, com base na Súmula nº 473 do STF;

3) se abstenha de realizar pagamentos às empresas contratadas para fornecimento dos itens 12.1, 12.2, 27.1, 27.2, 31.1 e 31.2 do Pregão Presencial nº 03/2020-SESA, devido às irregularidades constatadas;

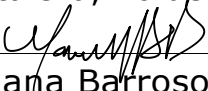
4) determine ao setor responsável da SESA que, na elaboração do orçamento estimado das futuras contratações realizadas pela Secretaria, realizem consulta a fontes diversificadas, devendo ser avaliado o resultado da pesquisa de mercado, desconsiderando preços excessivamente elevados e os inexequíveis, excluindo os valores que manifestamente não representem a realidade do mercado, tudo devidamente justificado no processo.

⁴ A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Por fim, salienta-se que o atendimento à Recomendação suso transcrita deverá ser informado aos Órgãos Ministeriais pelos e-mails mpc.procga@tce.ce.gov.br e promo.cruz@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 Cruz 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, 16 de junho de 2020.

Gleydson A. P Alexandre	 Naiana Barroso Dantas
Procurador do MPC	Promotor de Justiça da Comarca de Cruz