

TC 018.917/2022-4

Tipo: Representação (com pedido de medida cautelar).

Unidade jurisdicionada: Secretaria de Estado da Saúde do Acre (Sesacre).

Representante: Instituto de Neurocirurgia e Neurologia da Amazônia Ocidental INAO Ltda. (CNPJ 09.434.557/0001-05).

Responsáveis: Marise Mendonça de Souza (CPF 461.518.182-53); Júlio César Nogueira da Silva (CPF 805.338.259-20).

Interessado em sustentação oral: não há.

Representantes legais: Viviane de Moura (OAB-AC 4942; peça 3), e Rafaella Fanini Franklin (OAB-MT 30.525; peça 32).

Sumário: Indícios de direcionamento e sobrepreço no procedimento licitatório. Presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica (*fumus boni iuris*) e do perigo na demora (*periculum in mora*). Considerações sobre a prescrição. Cautelar suspensiva para retenção de valores até decisão final pelo TCU. Oitivas. Audiências. Diligência.

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de representação (peça 1), com pedido de medida cautelar suspensiva de pagamentos, oferecida pelo Instituto de Neurocirurgia e Neurologia da Amazônia Ocidental (INAO), em face de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 121/2022 (SRP), destinado à contratação de empresa especializada na prestação de assistência complementar à saúde na área de traumatologia/ortopedia, para atender às demandas de atendimento de urgência e emergência, adulto e pediátrico, no valor de referência de R\$ 34.677.499,92. O Pregão foi conduzido pela Secretaria de Estado da Saúde do Acre (Sesacre), cuja sessão ocorreu em 22/6/2022, por meio do Portal de Compras do Governo Federal (peça 8, p. 1).

2. Na peça inicial (peça 1, p. 2), o INAO relata o emprego de recursos federais, com possível irregularidade relativa aos critérios de qualificação técnica dos licitantes, em especial a apresentação de registro ou inscrição no Conselho Regional de Medicina (CRM), compatível com o objeto licitado, e atestado de capacidade técnica.

HISTÓRICO

3. Em exames de admissibilidade e sumário, realizados na instrução precedente, a então SecexSaúde já se posicionou pelo conhecimento da presente representação, vez que satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 (peça 16).

4. Ademais, a então SecexSaúde, com fundamento no art. 276, do RITCU, também entendeu existirem os pressupostos para a adoção de medida cautelar. Nesse sentido, a fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*) restaria configurada na indevida inabilitação de empresa, sem a apresentação de elementos que pudessem respaldar a decisão da equipe condutora da licitação (peça 16, p. 8-9).

5. No que se refere ao perigo da demora (*periculum in mora*), caracterizar-se-ia pela assinatura do Contrato 563/2022, celebrado em 3/8/2022 com a Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda (CNPJ 15.397.179/0001-30), em decorrência da licitação em exame, de forma que os pagamentos à empresa contratada poderiam, em tese, estar causando dano ao erário. Assim, e de forma a não existir o perigo da demora reverso, mantendo-se, portanto, a prestação dos serviços, houve a proposição de retenção cautelar, nos pagamentos a serem efetivados, quanto aos valores acima do preço ofertado pela empresa INAO (peça 16, p. 8-9 e 10).

6. Em despacho de 3/10/2022 (peça 18), em um primeiro momento, o então Ministro-Relator Bruno Dantas conheceu da presente representação e determinou a oitiva prévia e a diligência da Sesacre, bem como a oitiva da Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda. Contudo, consoante esclarecido pelo então Ministro-Relator (peça 18, p. 2-3), para que porventura fosse acolhida a proposta de adoção da medida cautelar, caberia demonstrar, previamente, a existência de grande risco de sobrepreço.

7. As informações então trazidas aos autos pela Sesacre (peças 53 a 66), pelo INAO (peça 24) e pela Medtrauma (peças 33 a 50) foram analisadas na instrução precedente (peça 75) e resultaram em nova diligência, desta vez endereçada à Sesacre, para que encaminhasse ao TCU (i) as estimativas de custos que embasaram os preços de referência, acompanhadas (ii) das peças do processo administrativo referente ao Pregão Eletrônico 121/2022 (SRP), que evidenciassem aquelas estimativas, para apurar (iii) por quais motivos o INAO teria conseguido ofertar os itens com desconto tão relevante em comparação à Medtrauma.

8. A resposta à diligência, encaminhada pelo Departamento Jurídico da Selic do Estado do Acre (peças 79 e 80), é a seguir analisada, consolidando-se a análise realizada desde a instrução precedente (peça 75).

EXAME TÉCNICO

Ausência, no edital, de cláusulas específicas acerca da verificação da compatibilidade entre o objeto social e o objeto da contratação.

9. Por meio do Ofício 8419/2022/Sesacre, o órgão estadual informa que “a exigência quanto ao Atestado de Capacidade Técnica foi formulada pela SESACRE, *in literis* ‘Apresentar atestado(s) de capacidade técnica, pertinente e compatível(is) com o objeto desta contratação, (...)’” (peça 53, p. 1). A Medtrauma, vencedora do certame, se associa ao posicionamento da Sesacre ao sustentar que o edital exigiria “*atestado compatível com o objeto da licitação (ortopedia e traumatologia)*” (peça 33, p. 4).

10. Como já visto na instrução precedente (peça 75), as informações trazidas pela Sesacre não afastam a irregularidade identificada no instrumento editalício. Consoante análise anterior (peça 16, p. 4-5), o edital não deixou claro, e nem fundamentado, que o atestado de qualificação e o registro no conselho de fiscalização profissional deveriam mencionar a especialidade de ortopedia/traumatologia. Confirma-se, portanto, a ocorrência da referida irregularidade.

Desclassificação indevida do INAO e das empresas 4 Health Serviços Médicos Ltda., VMF Diniz Eireli e Perfil Saúde Atividade Médica Ltda, por não estarem registradas no CFM na especialidade de ortopedia/traumatologia e não apresentaram atestados de capacidade técnica compatíveis.

11. A Sesacre procura sustentar a regularidade da decisão de desclassificar (i) o INAO, além das empresas (ii) 4 Health Serviços Médicos Ltda., (iii) VMF Diniz Eireli e (iv) Perfil Saúde Atividade Médica Ltda. As licitantes teriam sido desclassificadas porque supostamente não estariam registradas na especialidade ortopedia/traumatologia. Com relação, especificamente, ao INAO, alega que o registro vigente seria supostamente apenas para neurocirurgia e, ainda, constaria o registro

"Prestador sem especialidades registradas" (peça 53, p. 2). A Medtrauma se associa ao posicionamento da Sesacre (peça 33, p. 4).

12. Em sentido contrário, o INAO afirma que juntou documentos da condição exigida no procedimento licitatório e, também, que é prestadora de serviços médicos de outras especialidades, possuindo qualificação técnica, inclusive executando regularmente o serviço na área de ortopedia e traumatologia, junto ao estado de Rondônia (peça 24, p. 2).

13. Como já visto na instrução precedente (peça 75), as alegações da Sesacre, apoiadas pela Medtrauma, não afastam a irregularidade verificada na desclassificação do INAO. Documentação apresentada nos autos, obtida diretamente na página do Conselho Federal de Medicina, claramente, consigna a prestação de serviços na área de ortopedia e traumatologia (peça 12, p. 3-4), havendo, portanto, compatibilidade entre as atividades a serem contratadas e as desempenhadas pelo INAO. Além disso, no âmbito do próprio estado do Acre, o INAO já teria sido contratado, por meio do contrato 535/2021, como “*empresa especializada na prestação de assistência complementar à saúde na área de ortopedia e traumatologia (...)*”, não sendo razoável aceitar que, entre um procedimento licitatório e outro, sem maiores justificativas, a Sesacre haja passado a considerar inadequada a qualificação do mesmo INAO.

Desclassificação indevida do INAO sob o argumento de que não prestara os serviços do contrato 535/2021 de forma satisfatória. Independência entre os procedimentos.

14. A Sesacre argumenta, em essência, que não é o caso de dizer que o INAO haja prestado os serviços do anterior contrato 535/2021 de forma insatisfatória, mas da impossibilidade de se afirmar que haveria sido prestado de forma satisfatória. O ponto central do argumento está na Orientação Normativa CGE 002/2018, da Controladoria Geral do Estado do Acre, segundo a qual somente seria possível atestar o caráter satisfatório da prestação dos serviços após o término do contrato ou, no caso de contratos de execução continuada, pelo menos, após decorrido um ano de execução, como abaixo transcrito:

Orientação Normativa CGE 002/2018

IV – O atestado tem por intuito comprovar a execução satisfatória do objeto, portanto, somente poderá ser emitido após a conclusão do contrato. Em se tratando de serviços contínuos considerar-se-á válido o atestado de capacidade técnica emitido no primeiro período de execução, ou seja, após o encerramento do prazo de vigência contratual inicial, e não somente após os 60 (sessenta) meses como questionado por alguns licitantes; (peça 53, p. 3)

15. Por isso, como o contrato 535/2021 haveria sido rescindido antes do encerramento do prazo de vigência contratual, haveria sido considerada a impossibilidade de se manifestar de maneira conclusiva pela sua execução satisfatória, por parte do INAO. Entretanto, embora (i) o Memorando 536/2022/SESACRE-DEPRCA não se haja mostrado conclusivo acerca da execução insatisfatória do contrato em questão, por parte do INAO, tem-se que (ii) o Memorando 941/2022/SESACRE-DEPRCA, de fato, consignou que os serviços não haveriam sido prestados de forma satisfatória (peças 53, p. 3-4, e 73, p. 2-3).

16. As informações apresentadas pela Sesacre e pela Medtrauma até esclarecem os motivos que levaram à rescisão do Contrato 535/2021 (peça 65), firmado com o INAO e, de forma diferente, à assunção do reconhecimento de dívidas em relação ao Contrato 823/2021 (peça 6, p. 2-37), firmado com a Medtrauma (peças 33 e 53). O Memorando 941/2022 se mostra satisfatório quanto à apresentação desses motivos (peça 53, p. 3-4), mas o que quer que haja ocorrido no âmbito do Contrato 535/2021, sobretudo ao resultar em uma penalidade menos grave (de advertência), não se presta à sua desclassificação em certame posterior.

17. De fato, como já visto na instrução precedente (peça 75), ainda que se confirme que o INAO não haja prestado de forma satisfatória os serviços constantes do anterior Contrato 535/2021,

esse argumento não confere suporte à decisão de desclassificar o representante no âmbito do posterior Pregão Eletrônico 121/2022 (SRP), haja vista a independência entre os dois procedimentos. Cabe à Administração definir os critérios objetivos da licitação e, com fundamento neles, inabilitar as empresas ou desclassificar as propostas que não os atendam. Ademais, não há, nestes autos, elementos que demonstrem que o INAO tenha sido, após o devido processo legal, garantido o contraditório e a ampla defesa, considerada inidônea, ou mesmo suspensa temporariamente para licitar, nos termos do art. 87, incisos III e IV, da Lei 8.666/1993.

Ausência de critérios objetivos para análise dos atestados de capacidade técnica apresentados pelo INAO, bem como pela Medtrauma Serviços Médicos Especializados, 4 Health Serviços Médicos Ltda, VMF Diniz Eireli, e Perfil Saúde Atividade Médica Ltda.

18. Como já visto na instrução precedente (peça 75), as informações apresentadas pela Sesacre e pela Medtrauma não foram capazes de definir os critérios supostamente objetivos utilizados para a análise dos atestados de capacidade técnica apresentados pelo INAO e pelas demais licitantes, muito menos a previsão desses critérios obrigatoriamente objetivos no edital e no termo de referência (peças 33 e 53). Os documentos apresentados não fazem referência a qualquer critério objetivo para a análise dos atestados de capacidade técnica apresentados pelas licitantes. Permanece, assim, a irregularidade verificada.

Não juntada ao certame do despacho em diligência da Procuradoria Geral do Estado nº 061/2022, expedido pela Dra. Janete Melo d’Albuquerque Lima, por ocasião do recurso administrativo no bojo do Pregão Eletrônico 121/2022. Irrelevância para a presente Representação.

19. Como já visto na instrução precedente (peça 75), as informações apresentadas pela Sesacre e pela Medtrauma não foram capazes de esclarecer o motivo pelo qual não foi juntado ao certame o despacho em diligência da Procuradoria Geral do Estado nº 061/2022, expedido pela Dra. Janete Melo d’Albuquerque Lima (peça 64), por ocasião do recurso administrativo no bojo do Pregão Eletrônico 121/2022 (peças 33 e 53). Os documentos apresentados sequer fazem menção a qualquer esclarecimento a respeito deste ponto. Entretanto, o teor do referido despacho em diligência não se mostra relevante para o deslinde da presente Representação.

Estimativas de custos que embasaram os preços de referência, para que se apure por quais motivos o INAO conseguiu ofertar os itens com desconto tão relevante em comparação à Medtrauma.

20. A Sesacre já havia informado que o INAO, ora representante, por ocasião da etapa de pesquisa de cotação, teria apresentado valores muito superiores àqueles que depois foram efetivamente ofertados, o que teria levado a equipe pregoeira da Secretaria Adjunta de Licitação (Selic) a considerar inexequíveis os preços ofertados, pois se encontrariam supostamente fora da realidade do mercado local. Nos termos exatos da argumentação da Sesacre:

11. Noutro giro é importante esclarecer que durante o procedimento de coleta de preços para que se fosse realizada a licitação ora discutida, **a própria INAO** apresentou como **cotação** para a execução do serviço um valor **muito maior do que lance** que fora ofertado durante a licitação, sendo **50% (cinquenta)** por cento menor do que sua própria cotação, sendo **inexequível** sua prática pois se encontravam completamente fora da realidade praticada no mercado local. (**grifei**) (peça 53, p. 4)

21. A Medtrauma, por sua vez, alegou não haver indício de sobrepreço em sua contratação, vez que o preço ajustado no Contrato 563/2022, de R\$ 30.205.995,96 (peça 6, p. 45-63) foi inferior ao valor de referência, de R\$ 34.677.499,92 (peça 33, p. 8).

22. Entretanto, as informações trazidas posteriormente pelo INAO deram conta de que, na verdade, o valor de referência do Pregão Eletrônico 121/2022 teria sido “inflado” pela Administração

do Estado do Acre. O valor de referência obtido para o certame teria decorrido da apresentação, pela Medtrauma, quando da cotação inicial, do valor de R\$ 56.200.000,00, ou seja, mais de 100% superior às cotações apresentadas pelas outras duas empresas consultadas, a saber (i) R\$ 22.500.000,00 (INAO) e (ii) R\$ 25.075.000,00 (Ortotrauma) (peça 72, p. 1-2).

23. De fato, o mapa comparativo para estimativa (peça 80, p. 146-148), acostado pela Procuradoria Jurídica da SELIC, confirma o uso dos valores de referência supracitados, na cotação de preços. Os desvios dos valores apresentados pela Medtrauma se viram muito elevados e muito acima da média, que foi de R\$ 34.591.666,67, com desvio de + 64%, e da mediana, que correspondeu ao valor apresentado pela Ortotrauma, que foi de R\$ 25.075.000,00, com desvio de + 124%. O valor final apresentado pela Medtrauma para a cotação de preços, de fato, “inflou” o preço de referência de forma aparentemente injustificada e, portanto, indevida. Deveria haver sido tal valor retirado da amostra de cálculo do preço referencial, como valor espúrio, em razão de seu notório desvio.

Empresa	Item I	Item II	Total	Desvio Média (%)	Desvio Mediana (%)
INAO	21.600.000,00	900.000,00	22.500.000,00	- 35%	- 10%
Ortotrauma	24.072.000,00	1.003.000,00	25.075.000,00	- 28%	0%
Medtrauma	54.000.000,00	2.200.000,00	56.200.000,00	+ 62%	+ 124%

24. Assim, não assiste razão à Sesacre e à Selic do Estado do Acre, quando afirmam que “a própria INAO apresentou como cotação para a execução do serviço um valor muito maior do que lance que fora ofertado (...)” (peça 53, p. 4). Afinal, o INAO apresentou como cotação (i) o valor de R\$ 22.500.000,00 e, como proposta, o valor de R\$ 16.071.199,92, cerca de 28,5% menor que o valor apresentado na cotação inicial, enquanto a Medtrauma, apresentou como cotação (ii) o valor de R\$ 56.200.000,00 e, como proposta, o valor de R\$ 30.205.995,96, cerca de 46,2% menor que a cotação inicial (peça 72, p. 1-2).

25. Nessas condições, não há razoabilidade em se supor que a equipe pregoeira da Selic haja considerado inexequível a proposta apresentada pelo INAO, com valor 28,5% abaixo do valor que havia apresentado para cotação, mas não haja considerado estranha a mesma situação com relação à proposta da Medtrauma, cuja diferença entre o valor da proposta e o valor da cotação foi ainda maior, 46,2%.

26. Além disso, as informações relativas às estimativas de custos que embasaram os preços de referência, acompanhadas das peças do processo administrativo referente ao Pregão Eletrônico 121/2022 (SRP), não revelam qualquer impossibilidade de o INAO apresentar proposta final de preços 28,5% abaixo do valor que havia apresentado para fins de mera cotação. Nada nesse sentido (a respeito de suposta inexequibilidade) se conclui a partir da análise combinada (i) dos preços coletados (peça 80, p. 10-49), (ii) do mapa comparativo para estimativa (peça 80, p. 50-62), (iii) do estudo técnico preliminar da contratação (peça 80, p. 65-73), (iv) do relatório de cotação (peça 80, p. 81-84) ou (v) dos preços praticados em outros certames licitatórios (peça 80, p. 85-134). Da mesma forma, não se verifica o uso de qualquer critério estatístico, ou de outra natureza objetiva, que pudesse impor aos preços ofertados pelo INAO a pecha da inexequibilidade. Afinal de contas, o objetivo do processo licitatório é o de justamente incentivar a competição e, assim, obter a proposta mais vantajosa à administração pública. Tal vantajosidade é, via de regra, mensurada por meio do desconto final obtido na licitação, em decorrência do “efeito cotação” e do “efeito barganha”. Apenas a título ilustrativo, no sentido de que descontos da ordem de 30% são não apenas possíveis, mas também esperados, desde que em ambiente efetivamente competitivos, é possível mencionar os estudos de Peritos de Engenharia da Polícia Federal, publicados nas Revistas do TCU (disponíveis em:

<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCUC/article/view/188>
<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCUC/article/view/233>

e

27. A não retirada do valor espúrio de R\$ 56.200.000,00 apresentado pela Medtrauma quando da etapa de cotação, assim permitindo a contratação de valor injustificadamente elevado pela própria Medtrauma, associada à sucessiva e injustificada eliminação de licitantes que ofertaram valores menores que a vencedora, resultou em perda de desconto, esperado em um procedimento licitatório supostamente competitivo, sendo tal prejuízo também conhecido como “overcharge”, conforme item 9.1.2 do Acórdão 3089/2015-TCU-Plenário. Ao final do exame, entende-se os procedimentos adotados pelos gestores públicos configuram, na prática, um **indício de direcionamento** no procedimento licitatório constituído pelo Pregão Eletrônico 121/2022.

28. Nessas condições, retirado o valor injustificado de R\$ 56.200.000,00, outrora apresentado como cotação pela Medtrauma, o valor de referência não poderia superar R\$ 25.075.000,00, que seria o valor cotado pela Ortotrauma. Assim, o valor contratado pelo Estado do Acre com a Medtrauma, de R\$ 30.205.995,96, configura também **indício de sobrepreço** no procedimento licitatório constituído pelo Pregão Eletrônico 121/2022, com fundado receio de lesão ao erário, pela via do superfaturamento (ou seja, após o efetivo pagamento dos serviços), conforme demonstração requerida pelo então Ministro-Relator Bruno Dantas, com vistas a subsidiar a eventual concessão de medida cautelar.

MEDIDA CAUTELAR

29. Consoante o art. 276 do Regimento Interno do TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica (*fumus boni iuris*) e do perigo na demora (*periculum in mora*).

30. O *fumus boni iuris* está presente em virtude da indevida desclassificação do INAO, por suposto não atendimento aos requisitos de capacidade técnica, sem, contudo, a apresentação de elementos que pudessem respaldar a decisão da equipe condutora da licitação.

31. O *periculum in mora* está caracterizado pelo fato de que o Contrato 563/2022 foi assinado com a Medtrauma Serviços Médicos Especializados em 3/8/2022 (peça 6, p. 166), que não ofertou o menor preço, ou seja, a proposta que seria a mais vantajosa à Administração Pública, pelo que os pagamentos realizados à empresa contratada estão causando, em tese, um significativo dano ao erário.

32. Entretanto, como já havia sido assinalado na instrução inicial dos autos (peça 16), também está configurado o pressuposto do perigo da demora reverso, em razão de que, por se tratar da prestação de serviços públicos de saúde essenciais à vida da população, o Contrato 563/2022, firmado com a Medtrauma Serviços Médicos Especializados, está viabilizando a prestação dos serviços de ortopedia/traumatologia.

33. Tendo em vista que o Contrato 563/2022, oriundo do certame em tela, foi assinado em 3/8/2022, e a fim de se evitar a paralisação dos serviços ortopedia/traumatologia, a medida cautelar deve ser no sentido de se determinar, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno do TCU, à Sesacre que, nos limites de suas respectivas competências, proceda, nos próximos pagamentos, à retenção dos valores acima do preço ofertado pelo INAO, aqui adotado como referência de preço de mercado adequada, até que este Tribunal se manifeste conclusivamente a respeito da questão. Dessa maneira, a concessão da cautelar não representa risco de paralisação dos serviços essenciais, uma vez que tão somente reduz o lucro exorbitante da prestadora do serviço, além de resguardar a Administração de dano iminente e de difícil reparo futuro. Referida medida encontra amparo na jurisprudência do

Tribunal, como a seguir:

Acórdão 2155/2010-TCU-Plenário

9.7. determinar, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral de Rondônia – Seplan/RO que, nos limites de suas respectivas competências, procedam, nos próximos pagamentos, à retenção dos valores identificados como sobrepreço pela 2ª Secob no Contrato n. 145/PGE-RO/2008, firmado com a empresa Andrade Gutierrez S.A., até que este Tribunal se manifeste conclusivamente a respeito da questão.

AUDIÊNCIA

34. No que se refere à apuração inicial de responsabilidades pelo ocorrido, neste momento, a proposta é a da realização das audiências (i) da Pregoeira **Marise Mendonça de Souza (CPF 461.518.182-53)** e (ii) do Secretário Adjunto de Licitação **Júlio César Nogueira da Silva (CPF 805.338.259-20)**. A primeira, pela prática direta dos atos irregulares que resultaram no direcionamento do Pregão Eletrônico 121/2022, que resultou na celebração do Contrato 563/2022, celebrado com a Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda, com preços injustificadamente elevados. O segundo, porque foi alertado em grau recursal e não adotou tempestivas medidas mitigadoras, incorrendo em culpa *in vigilando*. A audiência dos dois responsáveis, com fundamento no art. 157 do RITCU, deverá ser realizada nos seguintes termos, também expressos na matriz de responsabilização anexa:

Irregularidade: direcionamento no procedimento licitatório constituído pelo Pregão Eletrônico 121/2022, que resultou no Contrato 563/2022, celebrado com a Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda, com preços injustificadamente elevados, configurada por:

- não retirada do valor espúrio de R\$ 56.200.000,00 apresentado pela Medtrauma quando da cotação inicial, inflando o preço de referência;

- sucessiva e injustificada eliminação de licitantes, que ofertaram preços menores que a Medtrauma, levando à redução da competição e à contratação com preços injustificadamente elevados.

Responsáveis:

Marise Mendonça de Souza (CPF 461.518.182-53)

Conduta: na condição de Pregoeira conduziu o Pregão Eletrônico 121/2022, com o preço de referência indevidamente inflado e com a sucessiva e injustificada eliminação do INAO e outros licitantes que ofertaram preços menores que o contratado.

Nexo de causalidade: a ação ou omissão da Pregoeira, no sentido de manter inflado o preço de referência no Pregão Eletrônico 121/2022 e eliminar os licitantes que ofereceram preços menores, resultou na contratação da Medtrauma, pelo Contrato 563/2022, com preços injustificadamente elevados.

Júlio César Nogueira da Silva (CPF 805.338.259-20)

Conduta: na condição de Secretário Adjunto de Licitação do Estado do Acre, em grau de recurso administrativo, manteve a decisão da Pregoeira Marise Mendonça de Souza, referente à sucessiva e injustificada eliminação de licitantes que ofertaram preços menores que o contratado.

Nexo de causalidade: a ação do Secretário Adjunto de Licitação, no sentido de, em recurso administrativo, não rever a decisão da Pregoeira, que mantinha inflado o preço de referência no Pregão Eletrônico 121/2022 e eliminar os licitantes que ofereceram preços menores, diretamente, resultou na contratação da Medtrauma, com preços injustificadamente elevados.

35. No que se refere à **culpabilidade**, os dois responsáveis, por ação ou omissão, permitiram a ocorrência da irregularidade, mesmo sendo esta notória, pois que tempestivamente alertada, haja vista o elevado preço de referência no Pregão Eletrônico 121/2022, além da notória ausência de justificativa para eliminação do INAO do certame, e da sistemática eliminação de todos os licitantes que ofertaram preços menores que os da Medtrauma. A celebração indevida do Contrato 563/2022 somente foi possível com a inflação do preço de referência e com a sucessiva e indevida eliminação de concorrentes no certame.

DILIGÊNCIA

36. A fim de prosseguir com o aprofundamento da apuração dos robustos indícios de irregularidades, com a possível imputação de débito aos responsáveis, em razão de dano ao erário, faz-se necessário, além da medida cautelar, expedir diligência à Sesacre, para que envie a relação de todos os pagamentos efetuados no âmbito do Contrato 563/2022, celebrado com a Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda, discriminando (i) valores pagos, (ii) datas de pagamento e (iii) identificação dos ordenadores de despesas, com nome e CPF, acompanhados (iv) dos respectivos documentos comprobatórios de pagamento.

PRESCRIÇÃO

37. Em relação à prescrição, o TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que “prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento” nos processos de controle externo, conforme o art. 2º, da referida norma.

38. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o art. 4º da aludida Resolução TCU 344, de 11/10/2022, prevê o seguinte (destaques acrescidos):

Resolução TCU 344/2022

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - **do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal** ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

39. No que se refere às causas de interrupção da prescrição, o art. 5º da mesma Resolução TCU 344, de 11/10/2022, dispõe (destaques acrescidos):

Resolução TCU 344/2022

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, **oitiva**, citação ou **audiência do responsável**, inclusive por edital;

II - por qualquer **ato inequívoco de apuração do fato**;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr **novo prazo** a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e a concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

40. Assim, considerando o disposto nos arts. 4º e 5º da citada resolução, temos, até o presente momento processual, os seguintes eventos processuais que deram início à sua contagem e interrupção:

Evento processual		Data	Peça
a	Recebimento da representação	23/8/2022	1
b	Instrução inicial do processo de representação	9/9/2022	16
c	Oitiva prévia da Sesacre	3/10/2022	18

41. Analisando-se a sequência de eventos processuais enumerados no item anterior, observa-se que não transcorreu o prazo superior a 5 anos entre os eventos interruptivos listados, não tendo ocorrido, portanto, a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória a cargo do TCU.

CONCLUSÃO

42. Após a análise de oitivas e diligências, em especial no que se refere aos valores de referência utilizados e ao valor ao final contratado, resta demonstrada a existência de grande risco de sobrepreço contratual e superfaturamento na execução do Contrato 563/2022, celebrado com a Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda, no valor de R\$ 30.205.995,96. Assim, presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, manifesta-se o presente exame técnico pela oportunidade e conveniência de, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU (RITCU), se expedir **medida cautelar** à Sesacre para que, nos limites de suas competências, proceda, nos próximos pagamentos, à retenção dos valores pagos que se encontrem acima do preço ofertado pelo INAO, até que este Tribunal se manifeste conclusivamente a respeito da questão.

43. A fim de que tenham a oportunidade de se manifestar, se o desejarem, acerca da medida cautelar, em homenagem ao direito à ampla defesa e ao contraditório, conveniente é a realização de nova **oitiva** da Sesacre e da Medtrauma, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU (RITCU).

44. Ainda, há indícios de direcionamento na realização do Pregão Eletrônico 121/2022, que resultou no Contrato 563/2022, caracterizado pela (i) não retirada do valor espúrio de R\$ 56.200.000,00, apresentado pela Medtrauma quando da cotação inicial, inflando o preço de referência; e (ii) pela sucessiva e injustificada eliminação de licitantes que ofertaram preços menores que a Medtrauma, levando à contratação com preços injustificadamente elevados. Assim, presentes os indícios de direcionamento, não elididos após a oitiva do órgão e da empresa contratada, manifesta-se este exame técnico pela **audiência** da Pregoeira e do Secretário Adjunto de Licitação do Estado do Acre, para que apresentem suas razões de justificativa, com fundamento no art. 157 do RITCU.

45. Por fim, para prosseguir com a apuração dos indícios de irregularidades, com a possível imputação de débito, em razão de dano ao erário, faz-se necessário expedir nova **diligência** à Sesacre, com fundamento no art. 201, § 1º, do RITCU, para que envie a relação de todos os pagamentos efetuados no âmbito do Contrato 563/2022, celebrado com a Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda, discriminando (i) valores pagos, (ii) datas de pagamento e (iii) identificação dos ordenadores de despesas, com nome e CPF, acompanhados (iv) dos respectivos documentos comprobatórios de pagamento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

46.1. com fundamento no RITCU, art. 276, expedir **medida cautelar** à Secretaria de Estado da Saúde do Acre para que proceda, nos próximos pagamentos no âmbito do Contrato 563/2022, celebrado com a Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda, pelo preço de R\$ 30.205.995,96, à retenção dos valores que estiverem acima do preço ofertado pelo Instituto de Neurocirurgia e Neurologia da Amazônia Ocidental, de R\$ 16.071.199,92, no bojo do Pregão Eletrônico 121/2022, até que este Tribunal se manifeste conclusivamente a respeito da questão;

46.2. com fundamento no RITCU, art. 250, inciso V, c/c art. 276, § 3º, realizar nova **oitiva** da Secretaria de Estado da Saúde do Acre e da Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda, para que possam manifestar-se acerca da presente medida cautelar;

46.3. com fundamento no RITCU, art. 157, realizar a **audiência** dos responsáveis abaixo relacionados, pelos indícios de direcionamento no procedimento licitatório constituído pelo Pregão Eletrônico 121/2022, que resultou no Contrato 563/2022, celebrado com a Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda, com preços injustificadamente elevados, configurados por:

- não retirada do valor espúrio de R\$ 56.200.000,00 apresentado pela Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda, quando da cotação inicial, inflando o preço de referência; e

- sucessiva e injustificada eliminação de licitantes que ofertaram preços menores que a Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda, levando à contratação com preços injustificadamente elevados.

Responsáveis:

Marise Mendonça de Souza (CPF 461.518.182-53)

Conduta: na condição de Pregoeira conduziu o Pregão Eletrônico 121/2022, com preço de referência indevidamente inflado e com a sucessiva e injustificada eliminação do Instituto de Neurocirurgia e Neurologia da Amazônia Ocidental e outros licitantes que ofertaram preços menores que o contratado.

Nexo de causalidade: a ação ou omissão da Pregoeira, no sentido de manter inflado o preço de referência no Pregão Eletrônico 121/2022 e eliminar os licitantes que ofereceram preços menores, diretamente, resultou na contratação da Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda, pelo Contrato 563/2022, com preços injustificadamente elevados.

Júlio César Nogueira da Silva (CPF 805.338.259-20)

Conduta: na condição de Secretário Adjunto de Licitação do Estado do Acre, em grau de recurso administrativo, manteve a decisão da Pregoeira Marise Mendonça de Souza, referente à sucessiva e injustificada eliminação de licitantes que ofertaram preços menores que o contratado junto à Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda.

Nexo de causalidade: a ação do Secretário Adjunto de Licitação, no sentido de, em recurso administrativo, não rever a decisão da Pregoeira, que mantinha inflado o preço de referência no Pregão Eletrônico 121/2022 e eliminava os licitantes que ofereceram preços menores, diretamente, resultou na contratação da Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda, com preços injustificadamente elevados.

Culpabilidade: os dois responsáveis, por ação ou omissão, permitiram a ocorrência da irregularidade, mesmo sendo esta notória, haja vista o elevado percentual do preço de referência no Pregão Eletrônico 121/2022, além da notória ausência de justificativa para eliminação do Instituto de

Neurocirurgia e Neurologia da Amazônia Ocidental do certame, e da sistemática eliminação de todos os licitantes que ofertaram preços menores que os da Medtrauma. A celebração indevida do Contrato 563/2022 somente foi possível com a inflação do preço de referência e com a sucessiva eliminação de concorrentes no certame.

46.4. com fundamento no RITCU, art. 201, § 1º, expedir nova **diligência** à Secretaria de Estado da Saúde do Acre, para que encaminhe a este Tribunal a relação de todos os pagamentos efetuados no âmbito do Contrato 563/2022, celebrado com a Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda, discriminando (i) valores pagos, (ii) datas de pagamento e (iii) identificação dos ordenadores de despesas de cada pagamento, com nome e CPF, acompanhados (iv) dos respectivos documentos comprobatórios de pagamento, devendo-se alertar à mencionada unidade que, nos termos do art. 268, inciso IV, RITCU, o descumprimento, no prazo fixado, à diligência desta Corte poderá ensejar a aplicação de multa, a qual prescinde de prévia audiência dos responsáveis, consoante o §3º, do citado artigo.

AudSaúde, 3ª Diretoria Técnica, em de abril de 2023.

Assinado eletronicamente

CARLOS WELLINGTON LEITE DE ALMEIDA
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 4215-3



MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Irregularidade	Responsável	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
<p>Direcionamento no procedimento licitatório constituído pelo Pregão Eletrônico 121/2022, que resultou no Contrato 563/2022, configurada por:</p> <ul style="list-style-type: none">- não retirada do valor espúrio de R\$ 56.200.000,00 apresentado pela Medtrauma quando da cotação inicial, inflando o preço de referência;- sucessiva e injustificada eliminação de licitantes que ofertaram preços menores que a Medtrauma.	<p>Marise Mendonça de Souza (CPF 461.518.182-53)</p>	<p>Na condição de Pregoeira conduziu o Pregão Eletrônico 121/2022, com o preço de referência indevidamente inflado e com a sucessiva e injustificada eliminação do INAO e outros licitantes que ofertaram preços menores que o contratado.</p>	<p>A ação ou omissão da Pregoeira, no sentido de manter inflado o preço de referência no Pregão Eletrônico 121/2022 e eliminar os licitantes que ofereceram preços menores, diretamente, resultaram na contratação da Medtrauma, pelo Contrato 563/2022, com preços injustificadamente elevados.</p>	<p>Por ação ou omissão, permitiram a ocorrência da irregularidade, mesmo sendo esta notória, haja vista o elevado percentual de inflação do preço de referência no Pregão Eletrônico 121/2022, além da notória ausência de justificativa para eliminação do INAO do certame, e da sistemática eliminação de todos os licitantes que ofertaram preços menores que os da Medtrauma. A celebração indevida do Contrato 563/2022 com preços acima do mercado somente foi possível com a inflação do preço de referência e com a sucessiva eliminação de concorrentes no certame.</p> <p>Não se identificam razões que pudessem obrigar à prática do ato impugnado, eivado de irregularidades e notório no que se refere à prática de valores injustificadamente elevados.</p>
	<p>Júlio César Nogueira da Silva (CPF 805.338.259-20)</p>	<p>Na condição de Secretário Adjunto de Licitação do Estado do Acre, em grau de recurso administrativo, manteve a decisão da Pregoeira Marise Mendonça de Souza, referente à sucessiva e injustificada eliminação de licitantes que ofertaram preços menores que o contratado.</p>	<p>A ação do Secretário Adjunto de Licitação, no sentido de, em recurso administrativo, não rever a decisão da Pregoeira, que mantinha inflado o preço de referência no Pregão Eletrônico 121/2022 e eliminava os licitantes que ofereceram preços menores, diretamente, resultaram na contratação da Medtrauma, com preços injustificadamente elevados.</p>	