



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO EGRÉGIO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

REPRESENTAÇÃO N. 27A/2020-MP-EMFA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, por intermédio de sua procuradora signatária, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda da Lei e a fiscalização de sua execução, no uso de suas atribuições constitucionais e legais e com base no disposto no artigo 55 da Resolução n. 04/2002-TCE/AM e tendo em vista a competência positivada no artigo 93 c/c 88, parágrafo único, a, da Constituição Amazonense, vem à presença de Vossa Excelência oferecer

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR

em face da **SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMA** devido à contratação direta da empresa **ISAM – INSTITUTO DE SAÚDE DA AMAZÔNIA S/S LTDA**¹. para prestar serviços médico-hospitalares de clínica especializada em urgência e emergência no Hospital de Campanha Municipal Gilberto Novaes, pelas razões de fato e de direito abaixo alinhadas:

I - DOS FATOS

O Ministério Público de Contas, por meio da Comissão Especial de Procuradores que constitui força-tarefa para o acompanhamento das ações

¹ Publicação do despacho de dispensa de licitação no Diário Oficial do Município em 06.05.2020.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria

decorrentes do estado de emergência provocado pela pandemia do coronavírus (COVID – 19) no Estado do Amazonas, criada pela Portaria n. 06-MPC/PGC e alterada pelas Portarias n.s 07/MPC e 09/2020, com fundamento nos artigos 93 c/c 88, parágrafo único, da Constituição Estadual e no artigo 55 do Regimento Interno, requisitou, no prazo de 3 (três) dias, ao Secretário da **SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE**, Sr. Marcelo Magaldi Alves, em 08.05.20, cópia digitalizada – do projeto básico, dos critérios adotados para a escolha do ISAM, da demonstração da economicidade relativa aos preços praticados e da comprovação da disponibilização, em plataforma pública específica na rede mundial de computadores (portal da transparência), de todas as informações referentes à contratação direta de serviços de plantões médicos, tendo o Ofício Requisitório dado origem ao Processo SEI n. 004494/2020.

Às fls. 1/127, encontram-se os documentos e informações encaminhadas pela SEMSA.

Conforme fls. 7/25 do projeto básico, é objeto da contratação a prestação de serviços médico-hospitalares de clínica médica especializada em urgência e emergência, sendo 1.260 (um mil, duzentos e sessenta) plantões no período noturno e 1.440 (um mil, quatrocentos e quarenta) plantões diurnos para atender as demandas do Hospital de Campanha Municipal Gilberto Novaes da Secretaria Municipal de Saúde – SEMSA decorrentes da situação epidemiológica causada pela COVID19 em Manaus, pelo período de 180 (cento e oitenta) dias, pelo valor de R\$ 4.860.000,00 (quatro milhões e oitocentos e sessenta mil reais).

Às fls. 26, o Despacho n. 0386/2020-DIVISÃO DE COMPRAS informa que apenas o ISAM – Instituto de Saúde da Amazônia S/S Ltda. respondeu à pesquisa de preço realizada entre as empresas locais, nos termos da proposta às fls. 67/68.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria

Acontece, e. Conselheiros, após o exame da documentação recebida, ter o MP de Contas identificado preço excessivamente elevado em relação àquele praticado pela própria empresa em outro aditivo de contrato celebrado com o Estado do Amazonas em 18.05.2020. Explico.

II

- NO MÉRITO

A) ORÇAMENTO ESTIMATIVO

O orçamento estimativo se propõe avaliar no mercado específico – serviço de plantão em clínica médica – o custo aproximado do objeto que será contratado, nos termos do artigo 7º, parágrafo 2º, II, da Lei n. 8.666/93.

Talvez a elaboração do orçamento estimativo seja a fase mais complexa do planejamento da contratação, visto que nenhuma contratação poderá ocorrer por preço muito superior ou muito inferior àquele praticado no mercado específico no qual se encontra inserido o objeto/serviço pretendido pela Administração Pública.

A justificativa apresentada pela SEMSA para contratar plantões diurnos e noturnos no valor unitário de R\$1.800,00 (um mil e oitocentos reais) foi a circunstância de ter sido o ISAM a única empresa a apresentar proposta (fls. 26).



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria

DESPACHO Nº: 0386/2020 – DIVISÃO DE COMPRAS
PROCESSO Nº: 2020.01637.01412.0.001721
INTERESSADO: SUBGS
ASSUNTO: CLÍNICA MÉDICA

Manaus, 21 de abril de 2020.

Ao Departamento de Planejamento,

Encaminhamos, para conhecimento e demais providências, os autos acima identificados que tem por objeto a **contratação, em caráter emergencial, de empresa especializada na prestação de serviços médico-hospitalares de clínica médica especializada em urgência e emergência, para atender as necessidades do Hospital de Campanha Municipal Gilberto Novaes – HCMGN no combate emergencial do COVID-19 (CORONAVÍRUS) em Manaus**, conforme Termo de Referência.

Após pesquisa de preço entre as empresas locais e portais especializados no objeto desta solicitação, apenas a empresa **INSTITUTO DE SAÚDE DA AMAZONIA S/S LTDA** apresentou proposta comercial com valor total de **R\$ 4.860.000,00 (Quatro milhões, oitocentos e sessenta mil Reais)**, conforme **Relatório de Cotação nº 0177/2020. Segue anexa a justificativa do valor**

Considerando ainda a **Resolução Municipal nº 01/2018-UGCM/SEMEF**, de 30 de janeiro de 2018, que dispõe sobre o uso do Sistema Compras Manaus pelos Órgãos e Entidades Municipais, solicitamos:

- 1) **Seja informada a Nota de Dotação** a ser utilizada para a contratação do objeto em tela, visando à inclusão no referido Sistema;
- 2) Seja enviado à **Assessoria Técnica** para análise e emissão de parecer;

Estando os autos aptos, retornem a essa Divisão de Compras

(Assinado digitalmente)
Margareth Lopes Sabino da S. Vieira
Chefe da Divisão de Compras
DA/SEMSA

i acordo,

Apesar do recebimento de uma única proposta, era dever da Administração Pública se valer de todos os meios legítimos para apurar o valor de referência do serviço pretendido, a fim de evitar o superfaturamento de preços.

Sobre a elaboração do orçamento estimativo, o Tribunal de Contas da União decidiu nos seguintes termos:

“É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda,



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria

outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos.”(Acórdão n. 2.816/2014, TC 000.258/2014-8, relator Ministro José Múcio Monteiro, 22.10.2014)

O Ministério Público de Contas, na busca de valores de referência, conforme prescreve o artigo 15, V e parágrafo 1º, da Lei n. 8.666/93, pesquisou outros contratos similares em portais e identificou que o ISAM, no 3º Termo Aditivo ao Contrato 13/2017², celebrado com a Fundação Hospital Adriano Jorge em **18.05.2020**, pelo prazo de 90 (noventa) dias, para a contratação de plantão médico, cobrou o valor de R\$1.334,89 (um mil, trezentos e trinta e quatro reais e oitenta e nove centavos) por unidade de plantão e não R\$1.800,00 (um mil e oitocentos reais).

FUNDAÇÃO HOSPITAL ADRIANO JORGE - FHAJ
EXTRATO

ESPÉCIE: 3º TERMO ADITIVO DE CONTRATO Nº 013/2017 - FHAJ;**PARTES:** FUNDAÇÃO HOSPITAL ADRIANO JORGE-FHAJ e a empresa o **INSTITUTO DE SAÚDE DA AMAZÔNIA S/S LTDA - ISAM;**
CNPJ: 17.232.983/0001-94; **OBJETO:** Prorrogar o prazo de vigência do contrato primitivo por 90 (noventa) dias, a contar de; **VIGÊNCIA:** 01/05/2020 a 29/07/2020, 90 (noventa) dias; **VALOR GLOBAL:** R\$ 180.210,15; **DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:** Programa de Trabalho: 10.302.3305.2250.0001; Natureza de Despesa: 33903401; Fonte de Recurso: 01210000; 2020NE00731, no valor de R\$ 180.210,15 (cento e oitenta mil, duzentos e dez reais e quinze centavos); **FUNDAMENTO DO ATO:** Processo Administrativo nº 017305.001132/2020-FHAJ. Manaus, 18 de maio de 2020.

AYLLON MENEZES DE OLIVEIRA

Diretor-Presidente da Fundação Hospital Adriano Jorge - FHAJ

Protocolo 9703

Como se vê, em data recente, 18.05.2020, época de enfrentamento à COVID19, o ISAM aceitou prorrogar contrato com órgão do Estado do Amazonas pelo mesmo preço praticado em 2017, na ordem de R\$ 1.334,89 (um mil, trezentos e trinta e quatro reais e oitenta e nove centavos) por plantão.

² O extrato do 3º Termo Aditivo ao Contrato n. 13/2017 foi publicado no DOE em 19.05.2020.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria

Embora o 3º Termo Aditivo não se encontre inserido no Portal de Transparência, através da análise da tabela de preços do 2º Termo Aditivo³, que se refere à prestação de serviços de plantões médicos a R\$ 1.334,89 (um mil, trezentos e trinta e quatro reais e oitenta e nove centavos) que, multiplicados por 45 (quarenta e cinco) plantões por mês contratados, resultam em R\$60.070,05 (sessenta mil, setenta reais e cinco centavos) e, por fim, após multiplicado por três meses, totaliza R\$180.210,15 (cento e oitenta mil, duzentos e dez reais e quinze centavos), é possível concluir que a celebração do 3º Terceiro Termo, com vigência no período de 01.05.2020 a 29.07.2020, acompanhou os mesmos preços praticados no 2º Termo Aditivo.

Agosto	31	46,5	1.334,89	R\$ 62.072,39
Setembro	30	45	1.334,89	R\$ 60.070,05
Outubro	31	46,5	1.334,89	R\$ 62.072,39
Novembro	30	45	1.334,89	R\$ 60.070,05
Dezembro	31	46,5	1.334,89	R\$ 62.072,39
Janeiro	31	46,5	1.334,89	R\$ 62.072,39
Fevereiro	29	43,5	1.334,89	R\$ 58.067,72
Março	31	46,5	1.334,89	R\$ 62.072,39
Abril	30	45	1.334,89	R\$ 60.070,05
Maiο	31	46,5	1.334,89	R\$ 62.072,39
Junho	30	45	1.334,89	R\$ 60.070,05
Julho	31	46,5	1.334,89	R\$ 62.072,39
Total	365	1.277,50	1.334,89	R\$ 732.854,65

³ Vigência no período de 1.08.2019 a 31.07.2020



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria

O artigo 57, II, c/c parágrafo 2º da Lei n. 8.666/93 prevê, dentre as condições para a prorrogação de contratos com a Administração Pública: a) o exame da vantajosidade da prorrogação e b) ser o preço contratado compatível com o mercado fornecedor do objeto ou serviço de interesse da Administração.

Assim, a prorrogação deve ser precedida do comparativo entre os preços contratados e aqueles praticados no mercado de modo a concluir que a continuidade da contratação é mais vantajosa.

Essa, aliás, é a cautela exigida pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão 1047/2014-Plenário, TC 028.198/2011-5, relator Ministro Benjamin Zymler, 23.4.2014.)

A prorrogação da vigência de contratos de natureza continuada não afasta a obrigação de se perseguir a situação mais vantajosa para a Administração. Logo, o gestor responsável deve avaliar se os preços e as condições existentes no momento da prorrogação são favoráveis à continuidade da avença.

Em autos de Prestação de Contas Anuais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), fora verificado, dentre outras irregularidades, a prorrogação de contrato de instalação, manutenção e operação de cancelas eletrônicas para controle de veículos e monitoramento por circuito fechado de TV, sem que fosse feita estimativa dos custos unitários de todos os serviços constantes da avença, de modo a aferir a compatibilidade com os preços de mercado então vigorantes. Realizado o contraditório, o relator destacou que, a despeito de o inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993 possibilitar a prorrogação da vigência de contratos de natureza continuada, **é necessário que tal prorrogação ocorra com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração.** Ou seja, antes de formalizar a prorrogação de um contrato, o gestor deve avaliar o benefício na



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria

adoção da medida, circunstância que o obriga a verificar preços e condições existentes, de modo a comprovar que estes se revelam favoráveis à prorrogação. O relator destacou, ainda, que a mera comparação de preços globais de propostas, sem detalhamento, leva à dissonância em relação à lei, evidenciando que, no caso concreto, não houve a aferição de vantagem para que a administração prorrogasse a avença. Diante disso, votou pela rejeição das justificativas apresentadas, ponderando, contudo, que a ocorrência fora pontual, razão por que sugeriu, em proposta acolhida pelo Plenário, o julgamento das contas pela regularidade com ressalvas.

Apesar de o contrato e aditivos celebrados com o estado não serem objeto desta representação, o registro deles aqui serviu para demonstrar o preço praticado pela empresa ISAM com outros órgãos públicos, inclusive em tempos de pandemia causada pela COVID19.

Portanto, voltando ao caso dos autos, é certo dizer que a possibilidade de a Administração, no caso a SEMSA, contratar diretamente não a isenta de comprovar a economicidade dos preços coletados em processos de dispensa; que, no caso, foi apenas um.

A respeito da justificativa de preços nas contratações direta por dispensa, o Tribunal de Contas da União já se pronunciou:

Em procedimento de dispensa de licitação, devem constar, no respectivo processo administrativo elementos suficientes para comprovar a compatibilidade dos preços a contratar com os vigentes no mercado ou com os fixados por órgão oficial competente, ou, ainda



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria

com os que constam em sistemas de registro de preços. (Acórdão 1607/2014-Plenário.

Assim, considerando não ter identificado na resposta da SEMSA ao ofício requisitório do MPC justificativa quanto à economicidade do preço contratado, mas apenas referência de que o ISAM figurou como única empresa interessada e, por isso, aceitou o preço por ela ofertado, o termo de contrato n. 009/2020-SEMSA merece receber a fiscalização tempestiva por esta Corte de Contas.

III - DO PEDIDO

Portanto, o Ministério Público de Contas requer a Vossa Excelência **ADMITIR** a presente **REPRESENTAÇÃO**, para:

a) **CAUTELARMENTE**, com fundamento no artigo 1º, IV, da Resolução n. 3/12-TCE/AM, **SUSPENDER A LIBERAÇÃO DE PAGAMENTO dos valores que excederem a R\$ 1.334,89 (mil trezentos e trinta e quatro reais e oitenta e nove centavos) por plantão**, até a esclarecimento do fato aqui impugnado;

b) APÓS O DEFERIMENTO DA CAUTELAR:

b.1) **NOTIFICAR o Sr. Marcelo Magaldi Alves**, Secretário da Secretária Municipal de Saúde - SEMSA, para, querendo, manifestar-se em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa;

b.2) **NOTIFICAR** o representante legal da empresa **INSTITUTO DE SAÚDE DA AMAZÔNIA S/S LTDA - ISAM, Sr. Djalma Pinheiro Pessoa Coelho**, para, querendo, manifestar-se e homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa;



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria

b.2) **INSTRUIR** a presente representação para apuração dos fatos aqui relatados e, se confirmados, determinar as responsabilidades pela prática de atos contrários à ordem jurídica e à economicidade.

b.4) **DAR CIÊNCIA** a este **Ministério Público de Contas** sobre os encaminhamentos e resultados alcançados;

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em
Manaus(AM), 25 de maio de 2020.

ELISSANDRA MONTEIRO FREIRE ALVARES

Procuradora de Contas