

## GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 018.917/2022-4 [Apenso: TC 016.763/2022-0]

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Secretaria de Estado de Saúde do Estado do Acre.

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

Responsáveis: Fabiano de Oliveira Silva Bispo (881.026.292-15); Laura Tavares Monteiro (354.099.754-72); Marise Mendonça de Souza (461.518.182-53).

Interessada: Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda. (15.397.179/0001-30).

Representação legal: Viviane de Moura Carvalho (OAB/AC 4.942), representando o Instituto de Neurocirurgia e Neurologia da Amazonia Ocidental INAO S/S Ltda.; Rafaella Fanini Franklin (OAB/MT 30.525) e Amanda Rocha Veríssimo da Silva (OAB/MG 181.642), representando a Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO ENCAMINHADA POR LICITANTE. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. SUSPENSÃO CAUTELAR DE PAGAMENTOS QUE EXTRAPOLEM OS LIMITES CONSIDERADOS REGULARES. REALIZAÇÃO DE NOVA OITIVA E DILIGÊNCIA. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. APRECIÇÃO NO PLENÁRIO DA MEDIDA CAUTELAR ADOTADA. COMUNICAÇÕES.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho exarado em 25/4/2023, que fundamentou a concessão da medida cautelar em exame (peça 86):

“Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, provocada pelo Instituto de Neurocirurgia e Neurologia da Amazônia Ocidental (INAO), ante supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 121/2022 (SRP), conduzido pela Secretaria de Estado da Saúde do Acre (Sesacre), visando 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, com valor de referência de R\$ 34.677.499,92.

2. Examinado, nesta fase processual, as respostas a oitiva e diligências realizadas pela Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).

3. As possíveis irregularidades podem ser assim sintetizadas:

i) ausência, no edital, de cláusulas específicas acerca da verificação da compatibilidade entre o objeto social e o objeto da contratação;

ii) ausência de critérios objetivos adotados para considerar inabilitadas as empresas INAO, 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;

iii) desclassificação indevida do INAO sob o argumento de que não prestara os serviços do contrato

535/2021 de forma satisfatória;

iv) falhas na definição do preço de referência;

4. A análise empreendida pela unidade instrutiva, após as informações e justificativas apresentadas pela Sesacre, concluiu pela confirmação das diversas irregularidades (peça 83).

5. Após apreciar a detalhada avaliação da AudSaúde, **alinho-me às suas conclusões e ao encaminhamento, baseado no que passo a expor.**

6. Parte das falhas verificadas poderiam ser consideradas como formalidade, que, isoladamente, poderiam não ter o condão de macular o processo licitatório. Entretanto, o conjunto dos atos e, especialmente, seus efeitos, conduzem à decisão de conceder a medida cautelar pleiteada pelo representante.

7. Primeiro, o edital não expôs de forma clara sobre o atestado de qualificação e dispôs, sem justificativa, que o registro das empresas no conselho de fiscalização profissional deveria mencionar expressamente a especialidade de ortopedia/traumatologia.

8. Também não restou comprovado pela Sesacre a legitimidade das inabilitações de quatro licitantes. Mesmo considerando razoável a previsão editalícia sobre a necessidade de registro específico da especialidade (relatada acima), a aplicação de tal regra pareceu inconsistente, pois o registro do Conselho Federal de Medicina relativo ao INAO consigna a prestação de serviços na área de ortopedia e traumatologia, indicando compatibilidade entre as atividades a serem contratadas e as desempenhadas por essa empresa.

9. Ainda em relação à desclassificação do INAO, mostrou-se indevido o argumento da Sesacre de que a empresa não teria prestado os serviços do contrato 535/2021 de forma satisfatória. Nesse ponto, apesar de compreender a cautela de qualquer gestor preocupado com a qualidade dos serviços a serem contratados, é preciso frisar que não é possível estender o ocorrido em um contrato para processo licitatório distinto, exceto se a empresa tiver sido considerada inidônea, nos termos da Lei 8.666/93.

10. Ademais, o edital é o instrumento que rege os critérios objetivos da licitação e, com fundamento neles deve-se justificar inabilitação ou desclassificação de propostas que não os atendam. Justificativas para inabilitar e desclassificar sem previsão no edital não podem ser aceitas.

11. Assim, tanto as falhas no texto do edital quanto os atos que consideraram as licitantes inabilitadas contribuíram para que não fossem demonstrados de forma objetiva os critérios adotados nas inabilitações e desclassificações no certame.

12. Finalmente, destaco a falha que entendo se tratar da mais importante: definição do preço de referência que considerou cotação inflada apresentada pela empresa que veio a se tornar vencedora (Medtrauma).

13. A Sesacre estimou o valor de referência (R\$ 34,67 milhões) a partir das cotações de três empresas: Medtrauma, R\$ 56.200.000,00; INAO, R\$ 22.500.000,00; e Ortotrauma, R\$ 25.075.000,00.

14. Diante de tamanha discrepância entre o valor informado pela Medtrauma e as demais empresas, a AudSaúde cogita que a cotação dessa empresa deveria ter sido retirada do cálculo para determinar o valor de referência, uma vez que a distorção elevou consideravelmente a média dos três preços.

15. O deslinde da licitação mostrou que o preço de cotação da licitante que veio a se tornar vencedora de fato estava bem além do que as empresas licitantes vieram a apresentar como proposta no certame, especialmente a própria Medtrauma, cuja proposta foi de R\$ 30.205.995,96, valor 46% inferior ao preço apresentado na fase de cotação.

16. A respeito de suposta inexecuibilidade do preço ofertado pelo INAO, argumento trazido pela Sesacre, a unidade instrutiva não identificou qualquer análise em que tal dedução possa ter bases objetivas capazes de atribuir a qualidade de inexecuível ao preço oferecido.

17. A variabilidade bastante considerável, mais que o dobro, entre os valores cotados entre as demais empresas e a Medtrauma, associada às diversas inabilitações com aparentes falhas, induzem à interpretação de que pode ter havido direcionamento para contratação da empresa Medtrauma no Pregão

121/2022, e por valor acima do que seria o mais vantajoso para administração pública.

18. Diante dos fatos relatados, entendo estarem presentes os requisitos para concessão da medida cautelar, a fim de conter os prejuízos ao erário decorrentes de contratação desvantajosa.

19. Contudo, além se verificar a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, também está configurado o pressuposto do perigo da demora reverso, afinal os serviços objeto da contratação são essenciais à vida da população. O Contrato 563/2022, firmado com a Medtrauma Serviços Médicos Especializados, tem sido o instrumento que torna possível a prestação dos serviços de ortopedia/traumatologia, de inquestionável imprescindibilidade.

20. Em situações assemelhadas esta Corte tem adotado solução que possibilita a continuidade dos serviços, mitigando os prejuízos decorrentes da contratação defeituosa: a **retenção cautelar dos valores que extrapolem os limites considerados regulares, até que o TCU se manifeste conclusivamente a respeito da questão**.

21. Nesse sentido, foram exarados, entre outros, os acórdãos 2155/2010, 2933/2019 e 1460/2022, todos do Plenário.

22. No caso em análise, considerando que o valor de cotação da empresa Medtrauma se mostrou artificialmente inflado, tendo determinado um valor de referência elevado e que se questiona a legitimidade da inabilitação e desclassificação de outras empresas que disputavam no certame, é produtor **adotar como limite o valor da proposta da empresa INAO, de R\$ 16.071.199,92, que seria o valor vencedor** caso essa licitante não tivesse sido excluída do pregão. Assim, as parcelas que ultrapassarem esse valor podem ser considerados como sobrepreço.

23. Ante todo o exposto, em consonância com a proposta da AudSaude de conceder a medida cautelar, realizar a audiência dos responsáveis identificados e efetuar diligência para trazer mais elementos para orientar a deliberação no mérito (peça 83, p. 10), **decido**:

23.1 expedir, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, **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 valor 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 âmbito do Pregão Eletrônico 121/2022, até que este Tribunal se manifeste conclusivamente a respeito da questão;

23.2 realizar, com fundamento no art. 250, inciso V, c/c art. 276, § 3º, do RITCU, 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;

23.3 realizar, com base no art. 157 do Regimento Interno do TCU, 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 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 manteve inflado o preço de referência no Pregão Eletrônico 121/2022 e eliminou os licitantes que ofereceram preços menores, diretamente, resultando 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, haja vista o elevado preço de referência no Pregão Eletrônico 121/2022, além da 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.

23.4 expedir, com fundamento no RITCU, art. 201, § 1º, nova **diligência** à Secretaria de Estado da Saúde do Acre, para que encaminhe, no prazo de 15 (quinze) dias, a este Tribunal a relação de todos os pagamentos efetuados no âmbito do Contrato 563/2022, celebrado com a Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda, com os respectivos documentos comprobatórios, discriminando: (i) valores pagos; (ii) datas de pagamento; (iii) identificação dos ordenadores de despesas de cada pagamento, com nome e CPF;

23.5 **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.”

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Instituto de Neurocirurgia e Neurologia da Amazônia Ocidental (INAO), empresa licitante, acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 121/2022 (SRP), conduzido pela Secretaria de Estado da Saúde do Acre (Sesacre).

2. O referido certame teve por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de assistência complementar à saúde na área de traumatologia/ortopedia, para atendimentos de urgência e emergência, com valor de referência de R\$ 34.677.499,92.

3. A representante alega que houve falhas na condução do pregão, especialmente quanto à inabilitação de licitantes, o que resultou na seleção da empresa Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda., cuja proposta de preço (R\$ 30.205.995,96) correspondeu a quase o dobro da trazida pela representante (R\$ 16.071.199,92).

4. Por meio do despacho datado de 04/10/2022 (peça 18), o Ministro Bruno Dantas, relator deste processo à época, conheceu da representação e determinou a oitiva prévia da Sesacre para que se manifestasse acerca dos indícios de irregularidade indicados na instrução de peça 16 e em seu despacho.

5. Feitas as análises dos documentos e justificativas apresentadas (peça 75), a Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) verificou que houve diversas falhas na condução do pregão e que a definição do valor de referência considerou cotação superdimensionada – apresentada pela empresa que veio a se tornar vencedora –, o que elevou, sobremaneira, a média dos valores cotados e, por conseguinte, o valor de referência adotado.

6. Tendo em vista a inabilitação de quatro outras empresas que disputavam o certame, não houve competição quanto às propostas, e o valor apresentado pela Medtrauma foi vencedor.

7. Por meio do despacho expedido em 25/4/2023 (peça 86), determinei, cautelarmente, à Sesacre que proceda, nos próximos pagamentos no âmbito do Contrato 563/2022, celebrado com a empresa Medtrauma, pelo valor de R\$ 30.205.995,96, à retenção dos valores que estiverem acima do preço ofertado pelo INAO (R\$ 16.071.199,92), no âmbito do Pregão Eletrônico 121/2022, até que este Tribunal se manifeste conclusivamente a respeito da questão.

8. Acatando proposta da unidade instrutiva, determinei ainda: a realização de nova oitiva da Sesacre e da Medtrauma; audiência dos responsáveis identificados pelos atos relacionados aos indícios de direcionamento no procedimento licitatório; e novas diligências para levantamento de mais informações com vistas a subsidiar posterior decisão quanto ao mérito deste processo.

Ante o exposto neste voto e no relatório precedente, e com fundamento no art. 276, *caput* e § 1º, do RI/TCU, voto no sentido de que seja adotada a minuta de acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de abril de 2023.

Ministro JHONATAN DE JESUS  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 808/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.917/2022-4
- 1.1. Apenso: 016.763/2022-0
2. Grupo I – Classe VII – Representação.
3. Representante: Instituto de Neurocirurgia e Neurologia da Amazonia Ocidental INAO S/S Ltda. (09.434.557/0001-05).
- 3.1. Interessada: Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda (15.397.179/0001-30).
- 3.2. Responsáveis: Fabiano de Oliveira Silva Bispo (881.026.292-15); Laura Tavares Monteiro (354.099.754-72); Marise Mendonça de Souza (461.518.182-53).
4. Órgão/Entidade: Secretaria de Estado de Saúde do Estado do Acre.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: Viviane de Moura Carvalho (OAB/AC 4.942), representando o Instituto de Neurocirurgia e Neurologia da Amazonia Ocidental INAO S/S Ltda.; Rafaella Fanini Franklin (OAB/MT 30.525) e Amanda Rocha Veríssimo da Silva (OAB/MG 181.642), representando a Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Instituto de Neurocirurgia e Neurologia da Amazônia Ocidental, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 121/2022 (SRP), conduzido pela Secretaria de Estado da Saúde do Acre (Sesacre),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em, com fulcro no art. 276, *caput*, do RI/TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator mediante despacho contido na peça 86 destes autos, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias.

10. Ata nº 16/2023 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/4/2023 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0808-16/23-P.
13. Especificação do quórum:
- 13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
- 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
JHONATAN DE JESUS  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral