



Estado do Amazonas
TRIBUNAL DE CONTAS
GAB. CONS. LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA

PROCESSO: 10161/2024

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS

NATUREZA: DENÚNCIA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

DENUNCIANTE: FRANCISCO CARPEGIANE VERAS ANDRADE

DENUNCIADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS - PMM E HAPVIDA ASSISTÊNCIA MÉDICA LTDA.

ADVOGADO(A): GAMAL SWAMI DE ABREU - OAB/AM Nº 9.106 E DIEGO MAGALHÃES DE ANDRADE - OAB/AM Nº 14.739

OBJETO: DENÚNCIA PROPOSTA PELO SR. FRANCISCO CARPEGIANE VERAS DE ANDRADE EM DESFAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS, PARA APURAÇÃO DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES ACERCA SOBRE PROCESSO LICITATÓRIO-EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 002-2024-CML/PM.

RELATOR: CONSELHEIRO FABIAN BARBOSA

DECISÃO MONOCRÁTICA N.º 5/2024-GCFABIAN

Trata-se de Denúncia com pedido de medida cautelar formulada pelo Sr. Francisco Carpegiane Veras de Andrade, vereador municipal, em face da Prefeitura Municipal de Manaus, para apuração de possíveis irregularidades acerca do processo licitatório - Edital de Pregão Eletrônico Nº 002/2024 – CML/PM.

A Excelentíssima Conselheira-Presidente, Yara Amazônia Lins Rodrigues dos Santos, manifestou-se por meio do Despacho nº 58/2024-GP, fls. 88/91, admitindo a presente Denúncia e determinando o envio dos autos a este Relator para análise do pedido cautelar.

De posse do álbum processual, e feitas tais considerações, passo à análise do pedido cautelar.

Com efeito, imperioso se faz salientar que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a competência dos Tribunais de Contas para atuação por meio de medidas cautelares. O Ministro Celso de Mello, no Mandado de Segurança nº 26.547 MC/DF, de 23/05/2007, reconheceu tal competência, como se pode observar na Ementa a seguir transcrita:



Estado do Amazonas
TRIBUNAL DE CONTAS
GAB. CONS. LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA

“TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. DOCTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). Consequente possibilidade de o Tribunal de Contas expedir provimentos cautelares, mesmo sem audiência da parte contrária, desde que mediante decisão fundamentada. Deliberação do TCU, que, ao deferir a medida cautelar, justificou, extensamente, a outorga desse provimento de urgência. Preocupação da Corte de Contas em atender, com tal conduta, a exigência constitucional pertinente à necessidade de motivação das decisões estatais. Procedimento administrativo em cujo âmbito teriam sido observadas as garantias inerentes à cláusula constitucional do due process of law (...).”

Nesse diapasão, salutar destacar que o art. 42-B, *caput*, da Lei nº 2423/96-LO-TCE/AM, estabelece os seguintes requisitos como imprescindíveis para o deferimento de medida cautelar:

*Art. 42-B - O Conselheiro relator de cada processo, por despacho ou mediante submissão ao Tribunal Pleno, em caso de urgência, **diante da plausibilidade do direito invocado e de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público ou de risco de ineficácia da futura decisão de mérito**, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte ou do interessado, determinando, entre outras providências (...)*

Depreende-se dos dispositivos apresentados que o detentor do poder decisório, diante de pedido cautelar, deve examinar a plausibilidade do direito invocado, o que significa dizer que o conteúdo probatório apresentado nesta espécie de pleito deve permitir que o juízo competente, por meio de cognição sumária, possa antever a verossimilhança do direito alegado, ou seja, a **probabilidade de que, no julgamento de mérito, a decisão cautelar será mantida**.

Ademais, faz-se imprescindível observar o perigo da demora caracterizado pelo dano potencial ou pelo risco que corre o processo principal de não ser útil ao interesse demonstrado pela parte, ressaltando que, no âmbito desta Corte de Contas, tal requisito é composto por 3 (três) espécies, *não cumuláveis*, nos termos do art. 42-B, *caput*, da Lei nº 2.423/96, a saber: a) fundado receio de grave lesão ao erário; b) fundado receio de grave lesão ao interesse público ou; c) risco de ineficácia de decisão de mérito.

Compulsando a exordial, é possível identificar que o **Denunciante** solicitou, cautelarmente, a suspensão do Pregão Eletrônico nº 002/2024 – CML/PM no estado que se encontre, até a conclusão da investigação de irregularidades identificadas na peça exordial.

Alega que a Prefeitura de Manaus pretende unificar todos os serviços da Manausmed em apenas uma operadora de saúde, havendo direcionamento do certame para que seja vencedora a Hapvida, empresa que foi alvo de várias denúncias, no ano de 2023, por irregularidades nos serviços prestados em seus planos.



Estado do Amazonas
TRIBUNAL DE CONTAS
GAB. CONS. LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA

Afirma que, conforme denúncias realizadas pelos servidores e pela mídia local, o processo licitatório apresenta indícios de direcionamento para contratação da empresa HAPVIDA, ante a falta de concorrência efetiva e ausência de critérios claros de seleção, inclusive, ferindo princípios básicos da administração pública e das normas de contratações.

Assere, ainda, que não foram disponibilizadas informações adequadas sobre o processo licitatório, tais como: os critérios que serão utilizados para a escolha da empresa vencedora; para a análise técnica das propostas; e para a composição dos custos envolvidos no contrato, o que compromete a lisura e a confiabilidade do processo, além de desrespeitar o direito dos cidadãos à informação.

Finaliza apontando não ter sido realizada uma análise técnica aprofundada para verificar a capacidade e a idoneidade da empresa HAPVIDA, omissão que pode resultar em prejuízos financeiros e na má prestação de serviços aos servidores municipais.

Este **Relator**, em detida leitura da exordial desta Denúncia e de seus anexos, observa que há uma série de questionamentos relevantes que constitui óbice à melhor averiguação devido a falta de publicidade dos atos relativos ao certame em avaliação, uma vez que sequer é possível verificar no portal Compras Manaus quais as licitantes participantes do certame.

Notoriamente, vê-se um possível risco à competitividade e à vantajosidade inerentes ao procedimento licitatório, uma vez que, para um certame deste porte, causa espécie contar-se tão somente com 3 (três) proponentes em disputa, sobre os quais sequer é possível identificar de quem se trata, da feita que no histórico do processo os nomes das empresas participantes não estão publicizados.

Tal omissão interfere diretamente na transparência ativa da Administração Pública quanto ao seu certame, além de impossibilitar o exercício do controle externo por esta Casa, e ainda mais do controle social, direito fundamental do cidadão, sobretudo em confronto com o disposto no art. 3º, §3º da Lei nº 8.666/93, aplicável à disputa em comento, por força do Decreto Municipal nº 5.525, publicado no DOM de 28/03/2023, uma vez que o aviso de licitação foi divulgado pela primeira vez no DOM Manaus em 14/12/2023¹ e o correspondente edital disponibilizado em 19/12/2023, senão vejamos:

Decreto Municipal nº 5.525/2023

Art. 80. Permanecem regidos pelas disposições legais e regulamentares baseadas na Lei Federal nº 8.666, de 1993, Lei Federal nº 10.520, de 2002, e nos arts. 1º a 47-A da Lei Federal nº 12.462, de 2011 os processos administrativos de contratação instaurados no âmbito do Poder

1

<http://dom.manaus.am.gov.br/pdf/2023/dezembro/DOM%205725%2014.12.2023%20CAD%201.pdf/view?searchterm=Ag%C3%Aancia%20Nacional%20de%20Sa%C3%BAde%20%E2%80%93%20ANS>



Estado do Amazonas
TRIBUNAL DE CONTAS
GAB. CONS. LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA

Executivo Municipal até 31 de março de 2023, devendo se dar a publicação do edital de licitação até o dia 31 de dezembro de 2023.

Lei nº 8.666/93

Art. 3º.

§3º A licitação não será sigilosa, sendo **públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento**, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

A obscuridade no certame, inclusive no que toca à ausência de informação sobre o valor estimado pela Administração, ainda está conjugada com o importe de grande monta visualizado nas três propostas ofertadas no certame, que perfazem um percentual de 0,05% (cinco centésimas por cento) a 1,2% (uma unidade e vinte centésimas por cento) do orçamento total da Prefeitura Municipal de Manaus para o exercício de 2024, como visto do cotejo entre os valores sinalizados no chat do pregão eletrônico² em testilha, com o valor do orçamento anual para 2024 estabelecido na Lei nº 3.253 de 29 de dezembro de 2023³, desvelando que o gestor público se coloca em vias de efetivar contratação de alta quantia, sem a devida transparência.

Indubitavelmente, a falta de publicidade dos atos é tanto mais gravosa quanto o é eventual dano ao erário velado, sobretudo quando se trata de interesse público envolvendo a saúde dos servidores da municipalidade.

Para além disto, com supedâneo nos princípios da oficialidade e da verdade material⁴, é possível observar que o objeto do certame cuida de contratação de pessoa jurídica especializada pela Agência Nacional de Saúde – ANS, para a prestação do Serviço de Plano Privado de **Assistência à Saúde e Assistência Odontológica**, conjugando-se dois serviços distintos em um único item a ser adquirido.

² https://compras.manaus.am.gov.br/publico/item_em_andamento.asp?id=140018

³ <https://sapl.cmm.am.gov.br/norma/7225>

⁴ Art. 62. São princípios do processo, além dos princípios gerais aplicados à Administração Pública, os seguintes:

(...)

III - oficialidade, pois o Tribunal tem o dever de impulsionar e conduzir o procedimento;

(...)

V - verdade material, significando que a Administração não se limitará às provas produzidas no procedimento, podendo servir-se de outros elementos probatórios moral e licitamente obtidos para alcançar a verdade;



Estado do Amazonas
TRIBUNAL DE CONTAS
GAB. CONS. LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA

Ocorre que a Lei de Licitações aponta ser mais adequado o parcelamento de objeto divisível, em itens ou lotes, sempre que seja identificado um potencial aumento de competitividade, sem prejuízo aos aspectos técnicos e econômicos, como visto no art. 23, §§1º e 7º da Lei nº 8.666/93:

*§ 1º As obras, **serviços** e compras **efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis**, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos **recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.***

(...)

*§ 7º Na compra de bens de natureza divisível e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, é permitida a cotação de quantidade inferior à demandada na licitação, **com vistas a ampliação da competitividade**, podendo o edital fixar quantitativo mínimo para preservar a economia de escala.*

Não é o caso de incorrer-se em indevido fracionamento de despesas, uma vez que a modalidade licitatória escolhida não é balizada por valor, mas pela natureza da contratação, sendo certa a impossibilidade de fracionar objetos com o objetivo de adotar modalidade de licitação de competitividade mais restrita, ou mesmo de enquadrar o valor nas hipóteses de dispensa.

Entrementes, neste caso, é plenamente possível, inclusive indicada, a separação das contratações de assistência à saúde e assistência odontológica visando oportunizar maior competitividade, aplicando-se o instituto do parcelamento na forma elucidada no Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União -TCU:

*A expectativa é **possibilitar a participação de maior número de licitantes que não teriam capacidade ou condições de atender aos requisitos de habilitação para disputar a totalidade do objeto**, mas que podem fazê-lo com relação a **frações da prestação**. Supõe-se que a ampliação da disputa levará os participantes a apresentarem propostas mais vantajosas, resultando na redução do valor global a ser desembolsado pela Administração e evitando a concentração de mercado.*

É de fácil percepção no mercado a existência muitas empresas especializadas em serviços de assistência à saúde que não ofertam o serviço de assistência odontológica, razão por que é possível chegar-se à ilação de que a competitividade seria muito mais fomentada se a licitação em exame fosse separada em dois itens/lotes, ampliando a oportunidade da Administração adquirir propostas mais vantajosas. Disto infere-se que o não parcelamento deveria ser, no mínimo, justificado pelo gestor público, o que não ocorreu.

Corroborando esta ideia, trago à colação manifestações do Tribunal de Contas da União - TCU acerca do dever do gestor de demonstrar que a ausência de parcelamento de objeto não restringe a



Estado do Amazonas
TRIBUNAL DE CONTAS
GAB. CONS. LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA

competitividade, sendo a falta disto possível causa de anulação do certame por vício na fase preliminar, conforme enunciados a seguir:

Acórdão 2529/2021-Plenário

[Enunciado] Incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública. O postulado que veda a restrição da competitividade (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal) e, ainda, o ganho de escala nas contratações consolidadas (art. 23, § 1º, in fine, da Lei 8.666/1993).

Acórdão 2529/2021-Plenário

1.7. Determinação:

1.7.1. à [omissis] que, caso promova novo certame com o mesmo objeto [...], realize os devidos estudos técnicos preliminares, [...], tendo em vista que **a ausência desses estudos constitui irregularidade grave, que pode levar à anulação da licitação**, pois constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação **e deve conter**, entre outros elementos, a definição da necessidade, os requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, levantamento de potenciais fornecedores, estimativas preliminares de preços, **justificativas para o parcelamento ou não da solução**, e declaração da viabilidade ou não da licitação, conforme Referencial de Riscos e Controles nas Aquisições - RCA, elaborado pela Selog/TCU.

Acórdão 2529/2021-TCU-Plenário

O risco de eventuais problemas na integração de serviços contratados separadamente, por si só, não pode servir de fundamento para **contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto** (art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 e Súmula TCU 247). A integração pretendida deve ser buscada mediante especificação adequada no edital ou no termo de referência.

Acórdão 1872/2018-TCU-Plenário

É obrigatória, nas licitações cujo objeto seja divisível, a adjudicação por item e não por preço global, de forma a permitir uma maior participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para o fornecimento da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas.

A toda evidência, a ausência de justificativa acerca do não parcelamento do objeto desta licitação, além de configurar restrição à competitividade, reforça a ideia de possível direcionamento suscitada na exordial desta Denúncia, uma vez que são poucas as operadoras que disponibilizam os serviços em comento conjuntamente, como requerido no edital.

De mais a mais, é de se observar que a vedação do item 3.2 e subitem 3.2.3 quanto à participação de consórcios, caminha contrariamente à farta jurisprudência do Tribunal de Contas da União que corrobora a prevalência do dever de ampliar ao máximo a competitividade dos certames. Isto porque aquela



Estado do Amazonas
TRIBUNAL DE CONTAS
GAB. CONS. LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA

Corte já deixou assentado que, conquanto a decisão de permitir ou não a participação de consórcios em certames licitatórios seja da Administração, deve ser adequadamente motivada, mormente quando se tratar de vedação a tal participação, posto que ensejará, via de regra, restrição à competitividade. Nesse sentido têm-se os julgados:

Acórdão 1453/2009-Plenário

[Enunciado] Devem ser explicitadas as razões para a admissão ou a vedação à participação de consórcio de empresas, mesmo que se trate de decisão discricionária, em respeito ao princípio da motivação.

Acórdão 2633/2019-Plenário

[Enunciado] A decisão pela vedação de participação de consórcio de empresas em licitação é discricionária, porém deve ser devidamente motivada no processo administrativo.

Por derradeiro, é de conhecimento deste Relator que houve decisão judicial determinando a suspensão do certame em 19/01/2024, conforme informação constante no chat do pregão eletrônico. Todavia, antecipo-me a consignar nesta manifestação que prevalece o princípio da separação de instâncias no que tange à possibilidade dos mesmos fatos, inquinados de irregularidades, serem investigados e saneados por diferentes órgãos, consoante remansosa jurisprudência do TCU:

Acórdão 344/2015-TCU-Plenário

A independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o juízo de valor formado na seara administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa;

Acórdão 30/2016-TCU-Plenário

O princípio da independência das instâncias permite ao TCU apreciar, de forma plena, a boa e regular gestão dos recursos públicos federais, mesmo nos casos em que as irregularidades também estejam sendo apuradas em outras instâncias administrativas ou judiciais. O juízo administrativo só se vincula ao penal quando neste último é afirmada, categoricamente, a inexistência do fato ou que o acusado não foi o autor do ilícito.

Acórdão 3125/2013-TCU-Plenário

Aplica-se aos processos de controle externo o princípio da independência das instâncias, segundo o qual os trabalhos desenvolvidos em várias instâncias sobre o mesmo fato correm



Estado do Amazonas
TRIBUNAL DE CONTAS
GAB. CONS. LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA

de forma independente, o que pode desencadear condenações simultâneas nas esferas cível, criminal e administrativa.

9.4. Em outra linha jurisprudencial, a alegação dos recorrentes de incidência de bis in idem, também não prevalece, haja vista a possibilidade de abatimento de parcelas de débito recolhida em instância diversa, mas desde que haja a efetiva comprovação de seu recolhimento:

Acórdão 3397/2022-TCU-Segunda Câmara

Não configura bis in idem a coexistência de acórdão do TCU e sentença condenatória em ação de improbidade administrativa que determinam o ressarcimento ao erário de débitos decorrentes dos mesmos fatos, ainda que imputados a pessoas distintas. Ocorrendo ressarcimento em uma instância, basta que o responsável apresente a comprovação perante o juízo de execução para evitar o duplo pagamento;

Por todo o exposto, patente é o dever de atuação desta Corte visando obviar a potencial lesividade que o prosseguimento da licitação, da forma que está, pode ocasionar, uma vez evidentes a plausibilidade do direito invocado e o risco de grave lesão ao erário e ao interesse público, além de perigo de ineficácia da derradeira decisão de mérito.

Deste modo, entendo por determinar, cautelarmente, ao Secretário Municipal Chefe da Casa Civil, **Sr. Marcos Sérgio Rotta**, porquanto responsável por assistir e assessorar o Prefeito no relacionamento com as autoridades⁵ e por figurar como titular da unidade promotora do certame, bem como ao **Sr. Victor Fabian Soares Cipriano**, Presidente da Comissão Municipal de Licitação de Manaus, **que suspendam o Pregão Eletrônico nº 002/2024**, na forma em que se encontra, e se abstenham de realizar quaisquer atos dele decorrentes ou que com eles tenham relação, mesmo que indireta, com supedâneo na autorização do art. 42-B, Inciso II, da Lei nº 2324/1996-LO-TCE/AM.

Ademais, em atenção ao disposto no artigo 1º, § 2º, da Resolução nº 03/2012 – TCE/AM e no art. 42-B, §3º, da Lei nº 2423/1996, deve ser concedido prazo aos Denunciados sobreditos, para que tenham ciência da situação que ora se discute e apresentem a comprovação da suspensão determinada, além de defesa e/ou documentos acerca dos aspectos suscitados no bojo da Denúncia.

Deve ser ressaltado a todos os envolvidos que a medida cautelar será mantida até que sejam, deveras, apresentadas justificativas em relação aos indícios de irregularidades apontados nestes autos e que esta Corte possa analisar, em cognição ampla, o merecimento da Denúncia em destaque.

Por todo o exposto, e considerando as questões de fato e de direito acima expostas:

⁵ Art. 1º, VII, da Lei Municipal nº 2.389, de 04 de janeiro de 2019



Estado do Amazonas
TRIBUNAL DE CONTAS
GAB. CONS. LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA

- 1) **CONCEDO** a medida cautelar para, alicerçado no art. 1º, “*caput*” e inciso II, da Resolução nº 03/2012-TCE/AM e no art. 42-B, *caput* e inciso II, da Lei nº 2423/1996, **determinar ao Sr. Marcos Sérgio Rotta**, Secretário Municipal Chefe da Casa Civil, e ao **Sr. Victor Fabian Soares Cipriano**, Presidente da Comissão Municipal de Licitação de Manaus, que **suspendam, imediatamente, o Pregão Eletrônico nº 002/2024-CML-PM**, na forma em que se encontra, e se abstenham de realizar quaisquer novos atos que tenham relação, mesmo que indireta, com o indigitado certame, até ulterior decisão desta Corte de Contas constatando terem sido justificadas ou sanadas as possíveis falhas indicadas na inicial desta Denúncia;

- 2) **DETERMINO** o encaminhamento dos autos à **GTE - Medidas Processuais Urgentes**, para que:
 - a) **Publique** a presente Decisão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas, em até 24 horas, em observância ao que dispõe o art. 5º da Resolução n. 03/2012 – TCE/AM e o art. 42-B, §8º, da Lei n. 2423/1996-LOTCE/AM;

 - b) **Cientifique** acerca do teor da presente Decisão ao Denunciante;

 - c) **Notifique** aos Srs. **Marcos Sérgio Rotta**, Secretário Municipal Chefe da Casa Civil, e ao **Sr. Victor Fabian Soares Cipriano**, Presidente da Comissão Municipal de Licitação de Manaus, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, comprovem o cumprimento desta decisão monocrática, e apresentem justificativas e documentos referentes a *todos os temas agitados no bojo da exordial, bem como da decisão monocrática correspondente a presente Denúncia;*

- 3) Após o cumprimento das determinações acima, **REMETAM-SE** os autos à **Diretoria de Controle Externo de Licitações e Contratos – DILCON**, e posteriormente ao **Ministério Público de Contas**, para que, diante da documentação e justificativas porventura apresentadas, adotem as medidas pertinentes ao prosseguimento do trâmite ordinário do presente processo, de forma a viabilizar a manifestação dos mesmos quanto aos fundamentos e à manutenção da cautelar e/ou quanto ao mérito da presente demanda (caso o processo permita a formulação imediata desta),



**Estado do Amazonas
TRIBUNAL DE CONTAS
GAB. CONS. LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA**

nos termos do artigo 1º, §6º, da Resolução nº 03/2012 – TCE/AM c/c o art. 42-B, §6º, da Lei nº 2.423/96; e,

4) Por fim, retornem os autos conclusos ao Relator do feito para apreciação.

GABINETE DE CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 23 de janeiro de 2024.

Fabian Barbosa
Conselheiro-Relator