

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator**

Ref.: Edital de Licitação 18/2023 - Prestação de serviços especializados de assistência médica, hospitalar, cirúrgica, ambulatorial e obstétrica à saúde, atendimentos de urgência e emergência, exames complementares e serviços auxiliares e de apoio diagnóstico, conforme planos básico e opcionais aos empregados e diretores da Companhia de Engenharia de Tráfego - CET/SP.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Acompanhamento do Edital de Pregão Eletrônico CET nº 018/2023 (expediente nº 0087/23), cujo objeto é a Prestação de Serviços Especializados de Assistência Médica, Hospitalar, Cirúrgica, Ambulatorial e Obstétrica à Saúde, aos empregados e Diretores da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET/SP e seus dependentes, pelo período de 12 (doze) meses.

Em 29.08.2024, esta Coordenadoria emitiu Relatório Preliminar (peça 9), em que identificou irregularidades no certame, com potencial impacto no processamento da licitação e no posterior sucesso da execução contratual (item 3 do Relatório Preliminar, peça 9). Realizou, nesse sentido, as propostas de recomendação e determinação elencadas no item 7 do relatório.

Em 19.09.2024, a CET apresentou manifestação prévia, nos termos do art. 2º, §1º, da Resolução nº 18/19 desta E. Corte (peça 47).

Em 14.10.2024, esta SCE emitiu Relatório Conclusivo (peça 54), em que foram considerados superados os itens 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 e 3.5 (Achados de Auditoria nº 01, 02, 03, 04 e 05) do Relatório Preliminar, em virtude das alterações promovidas no edital pela CET, reiterando as conclusões dos itens 3.6 e 3.7 (Achados de Auditoria nº 06 e 07), com as respectivas propostas de recomendação e determinação (itens 7.2 e 7.3 do Relatório conclusivo).

Em 06.11.2024, a CET apresentou manifestação (peça 65).

Em 11.11.2024, os autos foram encaminhados à SCE, para análise e manifestação.

Atendendo a despacho de peça 67, esta Coordenadoria passa a se manifestar.

2. ANÁLISE

A manifestação apresentada pelos responsáveis da CET abordou apenas os pontos tidos por esta Auditoria como não superados do Relatório Conclusivo de peça 54 (itens 3.6 e 3.7).

Em consequência, no presente relatório de manifestação, a análise circunscrever-se-á à avaliação do quanto acrescido a respeito de tais itens.

2.1. Achado de auditoria nº 06: não consta, no processo administrativo, suficiente justificativa para vedação da participação de empresas em consórcio, em violação ao dever legal de devida motivação (arts. 2º, III, e 33, parágrafo único, da Lei Municipal nº 14.141/2006), com potenciais impactos à competitividade no processo licitatório (art. 31 da Lei Federal nº 13.303/2016)

Manifestação apresentada pela CET (fl. 3 da peça 65):

Apresenta manifestação contendo trecho destinado a suprir a ausência de justificativa apontada no Relatório Conclusivo, na íntegra reproduzida:

Quanto ao consórcio, a vedação é embasada em razão da existência de poucas operadoras no setor de saúde suplementar e a possibilidade de uni-las em vendas em consórcio implicaria em violação ao princípio da competitividade. Desse modo, podendo ser motivo de contestação no tocante aos princípios da concorrência e equidade, bem como abuso de poder econômico. Além disso, o objeto é de natureza indivisível num segmento seletivo e com regulamentação própria.

No consórcio, a divisão de beneficiários concorreria com a igualdade na prestação de serviço ao dividir o quantitativo de beneficiários, por exemplo. De forma análoga ao princípio da deferência técnica administrativa, a administração pública deve considerar a especificidade na prestação de serviço à saúde a fim de que afaste a competição de consórcio uma vez que pode demonstrar desproporcionalidade à competitividade do certame.

Análise da Coordenadoria:

Constata-se que foi trazida mais uma manifestação de cunho genérico e sintético, que a exemplo das duas outras justificativas já analisadas no âmbito do Relatório Preliminar (peça 9) e no Relatório Conclusivo (peça 54), é desprovida de elementos concretos e estudos que pudessem corroborar as conclusões alcançadas.

Com efeito, a informação a respeito da existência de “poucas operadoras no setor” já havia sido apresentada por CET à fl. 4 da peça 47 (analisada no Relatório Conclusivo de peça 54), também de forma genérica, desacompanhada de contexto, de informações concretas e de fontes. Na presente oportunidade, além disso, não houve pela CET qualquer comentário ou menção ao fato concreto apresentado por esta Auditoria à fl. 30 da peça 54¹, que sugeriu conclusão diferente.

No mesmo sentido, a alegação a respeito de suposta restrição à competitividade não foi, novamente, acompanhada de qualquer contexto ou elemento fático, restringindo-se à enumeração geral de conceitos jurídicos indeterminados como “princípios da concorrência e equidade”, “abuso de poder econômico” e “desproporcionalidade à competitividade do certame”. Não se demonstrou concretamente de que forma referidos conceitos se manifestam efetivamente no contexto do objeto sob análise, já que não foi trazido qualquer número, fato ou elemento de suporte.

Como já colocado no Relatório Conclusivo de peça 54, a formação de consórcios: i) pode, de fato, em alguns casos, prejudicar a competitividade, quando possibilita que empresas que poderiam competir se associem; ii) mas pode, por outro lado, em alguns casos, aumentar a competitividade, quando possibilita a participação no certame de empresas que, sozinhas, não teriam condições de atender o objeto. Nesse sentido, a simples alegação geral de que o consórcio pode prejudicar a competitividade, desprovida de elementos efetivos do caso concreto, é inócua, de forma que em observância ao dever legal de devida motivação (arts. 2º, III, e 33, parágrafo único, da Lei Municipal nº 14.141/2006), é ônus dos agentes públicos responsáveis demonstrar, fundamentadamente, os elementos que os levaram a concluir pela vantajosidade, ou não, da permissão de consórcios nos diferentes casos concretos.

A respeito da afirmação sobre a indivisibilidade do objeto, tem-se que não restou efetivamente demonstrado, na manifestação sob análise, eventual prejuízo à prestação do serviço. A simples permissão de consórcios, a princípio, não levaria, diferentemente do que parece sugerir a CET, à necessária “divisão de beneficiários”, de forma a supostamente afetar a “igualdade na

¹ Conforme constou à fl. 30 do Relatório Conclusivo de peça 54: “De acordo com consulta ao sítio eletrônico da Agência Nacional da Saúde Complementar – ANS11, verifica-se que 896 operadoras de planos de saúde foram avaliadas no ano-base de 2022, das quais 623 são médico-hospitalares”.

prestação de serviço”. No caso de permissão de consórcios, é o próprio consórcio que seria contratado (art. 6º, VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021²), obrigando-se, enquanto contratado, à íntegra do objeto definido no contrato (providenciando os mesmos hospitais, laboratórios e serviços), que não estabelece diferenciação entre os beneficiários. Com efeito, reunidas em consórcio, as empresas se obrigam solidariamente à execução do objeto (art. 15, V, da Lei federal nº 14.133/2021³), restando conjuntamente responsáveis pelo inteiro escopo obrigacional definido. A legislação, nesse sentido, não limita a participação de consórcios aos objetos divisíveis - ao contrário, no caso de divisibilidade do objeto, a legislação determina o parcelamento do objeto (art. 47, II, da Lei Federal nº 14.133/2021⁴), o que minimiza a necessidade de consórcios. Assim, a possibilidade de reunião de esforços de empresas consorciadas na prestação do serviço não implica necessariamente restrição ou diferenciação dos serviços contratuais entre os beneficiários, não possibilitando simples divisão de beneficiários entre as empresas. Em suma, a simples constatação de que o objeto é indivisível não é suficiente para afirmar perda de isonomia na prestação do serviço em caso de permissão de consórcios.

Vale reiterar que esta Auditoria não está afirmando que deve haver, ou não, permissão de participação de consórcios no presente certame, mas apenas apontando que o tema não foi devidamente analisado no âmbito do processo administrativo que instruiu o certame, a ponto de demonstrar concretamente a existência de justificativa válida, conforme legalmente exigido (art. 15, *caput*, da Lei Federal nº 14.133/2021).

Do exposto, reitera-se o Achado nº 06 e sua respectiva proposta de encaminhamento (7.2), nos mesmos termos em que já colocado no Relatório de peça 54.

2.2. Achado de Auditoria nº 07: das informações extraídas do processo como um todo, é possível identificar elementos pontuais que, em conjunto, sugerem possíveis fragilidades e pontos de risco nos procedimentos adotados para formação do preço

² VIII - contratado: pessoa física ou jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, signatária de contrato com a Administração;

³ Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: [...] V - responsabilidade **solidária** dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na **de execução** do contrato.

⁴ Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios: [...] II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

de referência, que sugerem ser recomendável a adoção de processo mais robusto para estimativa do valor do objeto da contratação

Manifestação apresentada pela CET (fl. 3 da peça 65):

Apresenta manifestação informando acatamento do apontamento e reelaboração do orçamento, com redução do valor:

Acatando as orientações do TCM, nos termos da peça 57 e peça 54 em seus itens 3.7 e Proposta de encaminhamento item 7.3 constante do relatório da peça 54, encaminhamos anexo, Orçamento Estimado para Licitação nº 097/24 (revisão do OEL nº 124/23) incluindo na metodologia para formação do preço estimado o procedimento adotado pela SPTrans no Pregão Eletrônico nº 022/2024.

Análise da Coordenadoria:

Em primeiro lugar, ressalta-se haver aparente **erro material** no orçamento reelaborado apresentado por CET (fl. 15 da peça 65).

Com efeito, o valor final de orçamento apresentado na tabela de fl. 15 da peça 65 não corresponde ao efetivamente decorrente do novo valor unitário alcançado (coluna “orçamento”), com 8.206 beneficiários (12 meses). O valor efetivamente correto, atualizado, do orçamento decorrente do novo valor unitário estimado pela CET, é significativamente superior ao valor apresentado na tabela (última coluna).

Ainda assim, vale ressaltar, o valor “correto⁵” do orçamento final estimado, decorrente do novo preço unitário alcançado pela CET, já seria **R\$ 80.761.810,80** inferior ao inicialmente estimado pela CET (fl. 114 do doc. SEI nº 108589384, processo 7410.2024/0011172-9), já representando, nesse sentido, importante prejuízo ao erário evitado.

Em segundo lugar, por outro lado, é importante destacar que a metodologia agora adotada pela CET na reelaboração do orçamento (“Média simples entre a média dos preços pesquisados no mercado e mediana do preços de sites eletrônicos”) não é efetivamente equivalente à efetivamente adotada pela SPTrans (doc. SEI nº 108401232), ao contrário do que parece sugerir a explicação à fl. 3 da peça 65. Isso porque essa metodologia está ainda relevantemente

⁵ Valor calculado a partir do valor unitário apresentado à fl. 15 da peça 65, com 8.206 beneficiários, e 12 meses.

impactada pelo preço alcançado na consulta direta a empresas, do orçamento originalmente apresentado pela CET (que ainda representa 50% do preço final), o qual contou com apenas duas propostas, cujos valores foram muito superiores aos cotados nos sítios eletrônicos, notando-se que uma dessas empresas diretamente consultadas apresentou preço equivalente a quase o triplo da média do valor cotado em sítios eletrônicos⁶ (fl. 15 da peça 65). Se estivessem sendo utilizados apenas os preços cotados nos sítios eletrônicos (como feito pela SPTrans), o valor final alcançado seria significativamente inferior (e muito próximo ao valor alcançado pela SPTrans).

Conquanto seja melhor que a metodologia originalmente utilizada, a nova metodologia adotada pela CET, ainda é, nesse sentido, avaliada como inadequada, considerando também os demais pontos de risco expostos no Relatório Conclusivo de peça 54, e a jurisprudência do TCU que recomenda exame crítico dos preços obtidos em pesquisa direta junto a fornecedores (fls. 33/34 da peça 54).

Assim, conquanto já se registre redução relevante no preço unitário estimado a partir da nova metodologia de estimativa de preços realizada pela CET, que resultou em diminuição de **R\$ 80.761.810,80** no orçamento final estimado, anota-se: i) que há erro material nos cálculos apresentados à fl. 15 da peça 65; ii) que referido orçamento está baseado em valor unitário ainda expressivamente maior que o valor unitário alcançado pela SPTrans, porque a nova metodologia adotada pela CET, diferentemente da metodologia da SPTrans, é ainda 50% formada pelos preços alcançados no orçamento original da CET⁷, que foi formado com base nos preços fornecidos por apenas duas empresas em consulta direta, os quais são amplamente superiores aos cotados em sítios eletrônicos.

Nestes termos, ainda que se registrando a parcial melhoria já observada, com redução relevante no orçamento estimado, mantém-se a conclusão do Achado 07 e a proposta de recomendação 7.3.

⁶ Além disso, o valor do plano para essa mesma empresa, conforme pesquisa aos sítios eletrônicos, é cerca de 70% inferior ao preço por ela apresentado na consulta direta.

⁷ Fl. 114 do doc. SEI nº 108589384, processo 7410.2024/0011172-9

3. CONCLUSÃO

A CET manifestou-se apenas sobre os apontamentos ainda não considerados superados por esta Auditoria (itens 3.6 e 3.7 do Relatório Conclusivo, Achados nº 06 e 07, correspondentes às propostas de encaminhamento 7.2 e 7.3 do Relatório Conclusivo de peça 54).

A tal respeito, após analisar essa manifestação encaminhada pela CET:

- **Achado nº 06: mantém-se** a conclusão do Achado e reitera-se a respectiva proposta de encaminhamento (item 7.2 do Relatório Conclusivo de peça 54);
- **Achado nº 07:** ainda que se registrando a melhoria já observada na formação do preço de referência, com consequente redução relevante no orçamento estimado, **mantém-se** a conclusão do Achado e a respectiva proposta de recomendação (item 7.3 do Relatório Conclusivo de peça 54), pelos motivos expressos no item 2.2 deste Relatório de Manifestação.

É o que submetemos à apreciação de Vossa Excelência.

Em 13.11.2024

PEDRO LUÍS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Auditor de Controle Externo

RAFAEL ROCHA LINS
Coordenador de Controle Externo