Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Primeira Câmara

ACÓRDÃO - AC01 - 405/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/7361/2019
PROTOCOLO	: 1984697
TIPO DE PROCESSO	: PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO E CREDENCIAMENTO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE COSTA RICA
JURISDICIONADOS	: 1. ADRIANA MAURA MASET TOBAL; 2. WALDELI DOS SANTOS ROSA
VALOR	: R$ 2.772.314,64
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO E CREDENCIAMENTO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ANÁLISES CLÍNICAS – CONTRATAÇÃO POR VALORES MUITO SUPERIORES AOS DE REFERÊNCIA – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PREÇO DE MERCADO – ADOÇÃO DE CRITÉRIOS ALEATÓRIOS – DEFICIÊNCIA DA PESQUISA DE PREÇOS – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA.

É declarada a irregularidade do procedimento de inexigibilidade de licitação e do Credenciamento, para a prestação de serviços de análises clínicas, em razão da ausência de motivação e de esclarecimentos robustos e plausíveis para utilização do critério de multiplicação adotado em relação aos valores estabelecidos na tabela do SUS (quatro vezes mais) e da deficiência da pesquisa de preços, que não demonstra a correspondência aos preços praticados no mercado e não considera os preços praticados no âmbito de outros órgãos e entidades da Administração Pública, com infringência ao princípio da Motivação dos Atos Administrativos, consagrado no parágrafo único do art. 20 da Lei (federal) n.13.655/2018 (LINDB), e ao disposto no art. 15, V, da Lei n. 8.666/1993, justificando a aplicação de multa ao responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 31ª Sessão Ordinária Virtual da Primeira Câmara, realizada de 17 a 20 de outubro de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, **I – declarar** com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n.º 160, de 2 de janeiro de 2012, **a irregularidade do procedimento de inexigibilidade de licitação e do "Credenciamento" n. 6/2019**, realizado pelo Município de Costa Rica, visto a falta de motivação e esclarecimentos robustos e plausíveis para utilização do critério de multiplicação adotado em relação aos valores estabelecidos na tabela do SUS (quatro vezes mais) **e** da deficiência da

pesquisa de preços, por não demonstrar que os preços correspondem aos praticados no mercado e por não considerar os preços praticados no âmbito de outros órgãos e entidades da Administração Pública, com infringência ao princípio da Motivação dos Atos Administrativos consagrado no parágrafo único do art. 20 da Lei (federal) n. 13.655/2018 (LINDB), ao disposto no art. 15, V, da Lei n. 8.666/1993; **II** – **aplicar multa no valor equivalente ao de 60 (sessenta) UFERMS à Srª. Adriana Maura Maset Tobal,** Secretária Municipal de Saúde de Costa Rica à época dos fatos, em razão das irregularidades apontadas no inciso antecedente, com fundamento nos arts. 42, I e IX, 44 I e 45, I, da Lei Complementar (Estadual) n. 160, de 2012; **III** – **fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis**, contados da data da publicação do Acórdão no Diário Oficial (eletrônico) deste Tribunal (DOTCE/MS), para o apenado pagar o valor da multa infligida e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, conforme as disposições dos arts. 50, I, e 83, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, e dos arts. 98 e 185, § 1º, I e II, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TC/MS n. 98, de 2018).

Campo Grande, 20 de outubro de 2022.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Trata-se da análise do Credenciamento n. 6/2019, realizado pelo Município de Costa Rica, decorrente do procedimento de inexigibilidade de licitação, tendo por objeto a contratação de serviços laboratoriais de análises clínicas.

Ao examinar a documentação, a Divisão de Fiscalização de Saúde (DFS) concluiu pela **irregularidade** do credenciamento em razão de não ter sido apresentado estudo técnico preliminar, justificando a utilização da tabela do SUS acrescida de 300% como referência para a remuneração dos serviços (ANA-DFS-6854/2020, pç. 10, fls. 329-334).

Intimados acerca da irregularidade apontada, os gestores apresentaram resposta (fls. 344-351 e 353-358) alegando que a utilização de valores superiores aos previstos na tabela do SUS decorre da defasagem da referida tabela, que levou à frustração de credenciamentos anteriormente realizados pelo município para a contratação desses mesmos serviços – realização de exames laboratoriais -, quando houve tentativa de contratação por valores equivalentes a 1,5 e 2,5 vezes o valor de referência constante da tabela do SUS.

Em reanálise após as manifestações dos responsáveis, a equipe técnica da DFS emitiu a análise ANA-DFS-9374/2020 (pç. 24, fls. 360-363), concluindo pela irregularidade do Credenciamento n. 06/2019, visto que as alegações apresentadas não justificam a previsão de contratação dos serviços por preços quatro vezes superiores aos da tabela SUS, utilizada como referência. No entendimento da equipe técnica, a oferta de valores crescentes para os serviços de análises laboratoriais – iniciada com duas vezes o valor da tabela SUS até atingir quatro vezes os valores de referência – atenta contra a economicidade e impede que a administração pública obtenha vantagem com a contratação por meio do credenciamento.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas (MPC), seu representante emitiu o Parecer PAR – 3ª PRC – 11885/2020 (pç. 26, fls. 365-367), no qual opinou pela adoção do seguinte julgamento:

> **I –** pela **irregularidade** da contratação direta, por meio de **Inexigibilidade** que originou o **Credenciamento nº 06/2019**, celebrado pelo **Município de Costa**

Rica, nos termos do inciso III do art. 59 da Lei Complementar nº 160/2012 cc. alínea b do inciso I do art. 121 do Regimento Interno (Resolução TCE/MS nº 98/2018);

II – pela **aplicação de multa** aos responsáveis por infringência ao art. 3 da Lei n° 8.666/1993, com lastro no inciso I do art. 42 da Lei Complementar nº 160/2012; (...).

É o Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Analisando a documentação referente ao procedimento de inexigibilidade de licitação e do Credenciamento n. 06/2019 realizados pelo Município de Costa Rica, tenho que assiste razão à equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Saúde (DFS) e ao representante do Ministério Público de Contas (MPC) quando apontam sua irregularidade, eis que não há justificativa para a contratação dos serviços laboratoriais por valores 300% superiores aos previstos na tabela do SUS.

É consabido que a realização de serviços laboratoriais é preponderante para a consecução do direito à saúde previsto no art. 196 da Constituição Federal, e que tal garantia depende, notadamente nos pequenos municípios, da contratação de serviços particulares diante da inexistência de laboratórios públicos de análises clínicas ou da impossibilidade de atendimento da demanda por partes destes.

No caso em exame, o Município de Costa Rica realizou o credenciamento de três laboratórios de análises clínicas existentes no município, alegando como motivo a impossibilidade de competição diante da fixação de preços tabelados para cada tipo de exame.

A contratação por valores superiores aos previstos na tabela unificada do SUS, instituída pela Portaria n. 321, de 8 de fevereiro de 2007, apesar de admissível, deve ser devida e expressamente justificada mediante demonstração de que os valores lá previstos se encontram defasados e não reflitam os preços praticados no mercado. Nesse sentido, é fundamental que a Administração comprove que o preço praticado no mercado é superior ao da tabela e corresponda ao que foi utilizado para fins de credenciamento, a fim de evitar distorções de preços, em atenção ao disposto no art. 15, V, da Lei n. 8.666/1993.

Todavia, no caso em exame, a pesquisa de preços não foi realizada de maneira adequada pela Administração municipal, conforme apontado pela DFS no seguinte trecho da Análise ANA - DFS - 9374/2020 (peça 24, fl. 362).

> (...) **a pesquisa apresentada às fls. 20-25 diz respeito apenas ao lote 02, que não se baseou na Tabela SUS, de modo que não serve de justificativa de preços no presente caso.**
> Sendo assim, entende-se que seria possível negociar valores mais vantajosos para a Administração Pública, ainda que superiores à Tabela SUS, porém, bem abaixo do que foi contratado.
> Desse modo, conclui-se que não foram apresentadas justificativas ou documentos suficientes para afastar essa impropriedade apontada (...)

Em suas defesas (fls. 344-351 e 353-358), os gestores alegaram que a oferta de valores inferiores a quatro vezes aqueles previstos na tabela SUS não atrairia os laboratórios existentes no município, fato este que teria sido comprovado com frustração da contratação por valores inferiores nos credenciamentos n. 1/2017, 3/2017 e 6/2017.

Ocorre que a justificativa apresentada é deficiente, porquanto não demonstra a efetiva necessidade de contratação pelos preços majorados em 4 vezes os valores estabelecidos na tabela do SUS, não atendendo os princípios da eficiência e da motivação que, nos termos do parágrafo único do artigo 20 da Lei (federal) n. 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) é imprescindível para que o ato administrativo tenha validade e eficácia, senão vejamos:

> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
> Parágrafo único**. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta** ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas".

Nas palavras do Ministro Jorge Mussi, do c. STJ, *"A motivação do ato administrativo consubstancia-se na exposição dos motivos; é a demonstração das razões que levaram à pratica do ato, presente, na espécie"* (MS 13.828/DF, 3ª Sessão, j. 13.03.2013, DJe 22.03.2013).

Por sua clareza, trago aqui também as palavras do mestre Marçal Justen Filho que, em poucas linhas, define a importância da motivação dos atos administrativos dizendo que *"consiste na exposição por escrito da representação mental do agente relativamente aos fatos e ao direito, indicando os fundamentos que o conduziram a agir em determinado sentido"* (Curso de Direito Administrativo – 13ª Ed. Ver., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, pág. 324).

Embora seja fato incontroverso que a tabela do SUS contém valores defasados, já que não foram reajustados desde sua edição, isso não justifica a conduta do gestor público ao adotar critérios de modo aleatório, escolhidos a esmo sem a devida motivação mediante a utilização de critérios objetivos.

Dizer que a tabela contém valores defasados, com todo o respeito, não equivale a motivar o ato quando nada há a justificar o critério utilizado para multiplicar por quatro o valor de referência.

É imprescindível, portanto, que o procedimento de inexigibilidade de licitação seja subsidiado por justificativa robusta e plausível para o critério de multiplicação adotado em relação aos valores estabelecidos na tabela do SUS (quatro vezes os valores lá previstos).

No caso dos autos, o município optou por oferecer quatro vezes o preço de referência sem nenhuma justificativa para a escolha desse fator multiplicador, deixando de comprovar que o ato representa a única opção disponível ao administrador para obter êxito na contratação, bem como que o valor de contratação equivale ao valor de mercado.

Cumpre registrar que não são necessárias medidas visando a suspensão dos contratos decorrentes do credenciamento aqui analisado, pois tais contratos já foram encerrados, tendo sido autuados para julgamento deste Tribunal nos processos TC/8669/2019, TC/8668/2019 e TC/8672/2019.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho os entendimentos da Divisão de Fiscalização de Saúde e do Ministério Público de Contas (MPC) e **VOTO** nos seguintes termos:

I – **declarar** com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n.º 160, de 2 de janeiro de 2012, **a irregularidade do procedimento de inexigibilidade de licitação e do "Credenciamento" n. 6/2019**, realizado pelo Município de Costa Rica, visto a falta de motivação e esclarecimentos robustos e plausíveis para utilização do critério de multiplicação adotado em relação aos valores estabelecidos na tabela do SUS (quatro vezes mais) **e** da deficiência da pesquisa de preços, por não demonstrar que os preços correspondem aos praticados no mercado e por não considerar os preços praticados no âmbito de outros órgãos e entidades da Administração Pública, com infringência ao princípio da Motivação dos Atos Administrativos consagrado no parágrafo único do art. 20 da Lei (federal) n. 13.655/2018 (LINDB), ao disposto no art. 15, V, da Lei n. 8.666/1993;

II – **aplicar multa no valor equivalente ao de 60 (sessenta) UFERMS à Srª. Adriana Maura Maset Tobal,** Secretária Municipal de Saúde de Costa Rica à época

dos fatos, em razão das irregularidades apontadas no inciso antecedente, com fundamento nos arts. 42, I e IX, 44 I e 45, I, da Lei Complementar (Estadual) n. 160, de 2012;

III – fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis, contados da data da publicação do Acórdão no Diário Oficial (eletrônico) deste Tribunal (DOTCE/MS), para o apenado pagar o valor da multa infligida e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, conforme as disposições dos arts. 50, I, e 83, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, e dos arts. 98 e 185, § 1º, I e II, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TC/MS n. 98, de 2018).

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade do procedimento de inexigibilidade de licitação e do Credenciamento, com aplicação de multa ao responsável.

Presidência e relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Jerson Domingos.

Presente o Exmo. Sr. Procurador do Ministério Público de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 20 de outubro de 2022.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

LBS/ARP