Segunda Câmara

ACÓRDÃO - AC02 - 176/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/3224/2023
PROTOCOLO	: 2235635
TIPO DE PROCESSO	: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO / ATA DE REGISTRO DE PREÇOS
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE BATAYPORÃ / FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE
JURISDICIONADO	: GABRIEL BOFFO DA ROCHA
INTERESSADOS	: 1 - GERMINO ROZ DA SILVA 2 - LETÍCIA RODRIGUES SANCHES
VALOR	: R$ 100.800,00
RELATORA	: CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: CONTRATAÇÃO PÚBLICA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE CONSULTAS EM OFTALMOLOGIA para ATENDER AS DEMANDAS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS). ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. PESQUISA DE PREÇOS. TRÊS ORÇAMENTOS E DOIS PREÇOS PÚBLICOS. PESQUISA COM FALHAS METODOLÓGICAS. CONSIDERAÇÃO NA MÉDIA ARITMÉTICA PARA O CÁLCULO DOS PREÇOS APENAS DOS ORÇAMENTOS PRIVADOS. DESCONSIDERAÇÃO DE PREÇOS PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA DISCREPÂNCIA DE 143% ENTRE VALORES UTILIZADOS. AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE MERCADO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 15, §1º, E 43, IV, DA LEI 8.666/1993. IRREGULARIDADE. ILEGALIDADE. MULTA.

1. A Lei n. 10.191/2001 faculta a adoção do pregão apenas nas licitações de registro de preços destinadas à aquisição de bens e serviços comuns da área da saúde. Serviços médicos especializados de oftalmologia não se enquadram nesse conceito.

2. A identificação de inconsistências evidenciando que os orçamentos de base para a formação dos preços registrados não refletiram os preços praticados à época aponta a infringência ao disposto no art. 15, § 1º, da Lei n. 8.666/1993.

3. A ausência de ampla pesquisa de mercado ou a inobservância dos preços correntes de mercado resultará em ato irregular que sujeita o responsável às sanções legais.

4. É declarada a irregularidade do procedimento licitatório, assim como da ata de registro de preços por contaminação, que resulta na imposição de multa aos responsáveis.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 18ª Sessão Ordinária Virtual da Segunda Câmara, realizada de 28 a 31 de julho de 2025, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, declarar a **irregularidade** e **ilegalidade** do procedimento licitatório Pregão Presencial n. 006/2023 e da Ata de Registro de Preços n. 07/2023, realizado pelo realizado pelo Município de Batayporã/MS, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde de Batayporã/MS, nos termos do art. 59, III, da Lei Complementar n. 160/2012 e do art. 121, I, "a", do RITCE/MS; **aplicar multa**, diante da constatação de irregularidades no procedimento licitatório, com fundamento nos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, 45, I, da LC n. 160/2012: **a.** no valor correspondente a **60 (sessenta) UFERMS** ao Sr. **Germino Roz**

da Silva, Prefeito Municipal à época dos fatos; **b.** no valor correspondente a **60 (sessenta) UFERMS** à Sra. **Letícia Rodrigues Sanches**, Secretária Municipal de Saúde à época dos fatos; conceder o **prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis** para que os responsáveis nominados no item "II" efetuem o recolhimento das multas em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC), e, no mesmo prazo, façam a comprovação nos autos, de acordo com o estabelecido pelo art. 83 da LC n. 160/2012, sob pena de cobrança executiva, nos moldes do art. 78 da referida Lei Orgânica; **comunicar** o resultado deste julgamento às autoridades competentes e demais interessados, em observância aos arts. 50 e 65 da LC n. 160/2012.

Campo Grande, 31 de julho de 2025.

Conselheira Substituta **Patrícia Sarmento dos Santos** – Relatora

(Ato Convocatório n. 03/2023)

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

Tratam os autos do exame do procedimento licitatório Pregão Presencial n. 006/2023, que resultou na Ata de Registro de Preços n. 07/2023, realizado pelo Município de Batayporã/MS, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, cujo objeto é o registro de preços para a eventual contratação de consultas em oftalmologia com a finalidade de atender as demandas do Sistema Único de Saúde (SUS) pelo período de 12 (doze) meses.

A Divisão de Fiscalização de Saúde, mediante a análise ANA - DFS - 1748/2024 (peça 45), manifestou-se pela irregularidade do procedimento licitatório.

O Ministério Público de Contas, através do parecer PAR - 3ª PRC - 2887/2024 (peça 47), acompanhou a equipe técnica, opinando pela irregularidade e ilegalidade do procedimento licitatório e da ata de registro de preços.

É o relatório.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

O mérito da questão compreende a apreciação da licitude do Pregão Presencial n. 006/2023, que resultou na Ata de Registro de Preços n. 07/2023, nos termos do art. 121, I, “a” do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98 de dezembro de 2018.

Inicialmente, verifica-se que os gestores públicos passaram a realizar contratações públicas de serviços médicos, por meio de licitação na modalidade pregão, em detrimento da efetivação de concursos públicos na área da saúde, embasando-se nas seguintes legislações:

> Lei Federal n. 10.520/2002 (Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências);
>
> Lei Federal n. 10.191/2001 (Dispõe sobre a aquisição de produtos para a implementação de ações de saúde no âmbito do Ministério da Saúde);
>
> Decreto Federal n. 3.555/2000 (Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns).

À vista disso, identifica-se que, no presente caso, os jurisdicionados utilizaram-se do procedimento licitatório pregão para o registro de preços de eventual contratação de consultas em oftalmologia com a finalidade de atender as demandas do Sistema Único de Saúde (SUS) do Município de Batayporã/MS.

Ocorre que a Lei n. 10.191/2001 faculta adoção do pregão apenas nas licitações de registro de preços destinadas à aquisição de bens e serviços comuns da área da saúde, os quais são definidos nos termos do seu artigo 2-A, I como:

> aqueles necessários ao atendimento dos órgãos que integram o Sistema Único de Saúde, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais do mercado.

Em complemento, tanto a legislação quanto a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) definem bens e serviços comuns nos seguintes termos:

> Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 10.520/2002).
>
> O bem ou serviço comum é aquele que pode ter seus padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (Acórdão 1287/2008, Plenário, Rel. Min. André de Carvalho, j. em 02/07/2008)

Por essa perspectiva, observa-se que o sistema de registro de preços não é o procedimento auxiliar adequado para o objeto licitatório em questão, uma vez que os serviços em oftalmologia são considerados especiais e não comuns, como bem pontuou o Ministério Público de Contas (fls. 299/300):

> Por entender que o sistema de registro de preços é uma escolha inadequada para o objeto em questão, "prestação de serviços médicos especializados em oftalmologia" e considerando que o artigo 12 da Lei n. 10.520/2002, que autoriza os entes federados adotar o registro de preços para serviços comuns da área da saúde, o que não é o caso em tela, opinamos pela recomendação aos gestores para que deem preferência ao chamamento público para credenciamento, considerando a abrangência de possíveis interessados.

Por outro lado, nota-se que a pesquisa de preços utilizada para apurar o valor estimado da contratação apoiou-se em três orçamentos e dois preços públicos (peça 4):

SUBANEXO X PESQUISA DE PREÇOS COM MAPA COMPARATIVO									
UNIDADE GESTORA: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE BATAYPORÃ - MS									
PROCESSO ADMINISTRATIVO N.									
NÚMERO DA LICITAÇÃO:									
FONTES: BANCO DE PREÇOS/ÓRGÃO PESQUISADO/TABELA OFICIAL/MÍDIA ESPECIALIZADA/FORNECEDOR								Fórmula matemática	VALOR TOTAL
LOTE[1]	**SERVIÇO**	**Qntd**	**EMPR. 1 14.275.607 /0001-99**	**EMPR. 2 41.896.568 /0003-81**	**EMPR. 3 44.105.451 /0001-69**	**BANCO DE PREÇOS**	**ATA DE REGISTRO 022/2021**	MÉDIA ARITMEDICA	VALOR TOTAL
número do lote	**********		**valor**	**valor**	**valor**	**valor**	**valor**	valor	
	Consultas médicas em Oftamologista, devendo ter o profissional, registro no CRM e título de especialista em oftamologia, realizadas em local indicado pelo profissional licitante, ainda ficando responsável de informar datas e horários disponíveis para agendamento a serem definidos mensalmente por cronograma realizado por responsável da secretaria municipal de saúde de acordo com as demandas. Com retorno incluso em 15 dias, caso haja necessidade.	360	R$365,00	R$350,00	R$150,00	R$200,00	R$108,99	R$288,33	R$103.799,99

Todavia, percebe-se que a média aritmética para o cálculo dos preços considerou apenas os orçamentos privados, o que levou ao apontamento por parte da equipe técnica da inadequação da metodologia utilizada e resultou na intimação dos responsáveis para que apresentassem as devidas justificativas.

Ao comparecerem nos autos, os responsáveis aduziram que desconsideraram o valor da Ata de Registro de Preços n. 022/2021 por já ter superado o prazo de 60 (sessenta) dias e que a exclusão do valor do Banco de Preços ocorreu pela não localização do respectivo contrato, de modo que não haveria como certificarem a compatibilidade dos serviços contratados com aqueles pretendidos pelo ente público.

Pois bem. Após os esclarecimentos prestados, constata-se que o relatório de cotação (fls. 10/13) do Banco de Preços demonstrou diversas informações pertinentes sobre a contratação realizada pelo 8º Batalhão de Engenharia de Construção do Comando do Exército, o que não permitiria o seu descarte injustificado.

Além disso, infere-se que a pesquisa não considerou o orçamento que indicava o valor mais baixo para a consulta, o que reforçaria a suspeita de sobrepreço, especialmente pelo preço final da consulta de R$ 280,00 (duzentos e oitenta reais) ser significativamente superior ao praticado no próprio Município de Batayporã/MS, em momento anterior, na quantia de R$ 108,99 (cento e oito reais e noventa e nove reais).

Mesmo que assim fosse considerado, depreende-se que não houve qualquer explicação hábil para discrepância entre o menor e o maior valor orçado na estimativa elaborada pela administração pública, em torno de 143% (cento e quarenta e três por cento), consoante analisou o corpo técnico (fl. 294):

> Ainda que assim o fosse, resta inexplicado o fato de que um dos orçamentos efetivamente aproveitados no cômputo do preço estimado, no valor de R$ 150,00, encontrava-se abaixo do preço público descartado.
>
> Também não merece guarida a alegação de que o valor contratado não difere do comumente praticado no mercado, haja vista a discrepância de 143% entre o maior e menor preço aproveitado na estimativa feita pela Administração, como demonstra o quadro a seguir.

Diante disso, as inconsistências acima descritas evidenciam que os orçamentos que serviram de base para a formação dos preços registrados não refletiram os preços que eram praticados à época, em infringência ao disposto no art. 15, § 1º, da Lei n. 8.666/1993: "*o registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado*".

Da mesma maneira, nota-se que não houve a verificação de cada proposta com os preços correntes de mercado, em inobservância ao que determina o art. 43, IV, da Lei n. 8.666/1993:

> Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: (...) IV – verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis.

Ressalta-se, assim, que a não realização de ampla pesquisa de mercado ou a não observância dos preços correntes de mercado resultará em ato irregular sujeitando o responsável a sanções legais, como já decidiu esta Corte de Contas em caso semelhante:

> PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – FORNECIMENTO DE LICENÇA E LOCAÇÃO DE SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTÃO PÚBLICA – PREGÃO PRESENCIAL – AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE MERCADO – IRREGULARIDADE – AUSÊNCIA DE MÁCULA DAS FASES POSTERIORES – CONTRATO ADMINISTRATIVO – CONCORDÂNCIA COM A LEGISLAÇÃO – REGULARIDADE – MULTA. 1. **É irregular o procedimento licitatório em que não realizada a ampla pesquisa de mercado, em desconformidade com as disposições da Lei 8.666/93**; entretanto, a primeira fase não tem força suficiente para macular, apenas por consequência, as fases posteriores da prestação de contas, em especial da formalização do contrato. (...) (Acórdão AC01 - 418/2022, TC/1776/2021, Rel. Cons. Flávio Kayatt, j. em 10/11/2022).

Dessa forma, concluo que o procedimento licitatório Pregão Presencial n. 006/2023 foi realizado de forma irregular, infringindo as determinações constitucionais e legais, bem como nas normas regimentais deste Tribunal.

Ademais, considerando que Ata de Registro de Preços n. 07/2023 originou-se de procedimento licitatório irregular, há a sua contaminação, sendo ela, de igual modo, declarada irregular.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, considerando a análise técnica e o Parecer Ministerial, com fundamento no artigo 80, § 1º do Regimento Interno do TCE/MS, **VOTO** nos seguintes termos pela:

I – **IRREGULARIDADE** e **ILEGALIDADE** do procedimento licitatório Pregão Presencial n. 006/2023 e da Ata de Registro de Preços n. 07/2023, realizado pelo realizado pelo Município de Batayporã/MS, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde de Batayporã/MS, nos termos do art. 59, III da Lei Complementar n. 160/2012 e do art. 121, I, "a", do RITCE/MS;

II – **APLICAÇÃO DE MULTA**, diante da constatação de irregularidades no procedimento licitatório, com fundamento nos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, 45, I, da LC n. 160/2012:

a. no valor correspondente a **60 (sessenta) UFERMS** ao Sr. **Germino Roz da Silva**, inscrito no CPF sob o n. 039.376.251-35, Prefeito Municipal à época dos fatos;

b. no valor correspondente a **60 (sessenta) UFERMS** à Sra. **Letícia Rodrigues Sanches**, inscrito no CPF sob o n. 019.317.941-54, Secretária Municipal de Saúde à época dos fatos;

III – **CONCESSÃO DE PRAZO DE 45 (QUARENTA E CINCO) DIAS ÚTEIS** para que os responsáveis nominados no item "II" efetuem o recolhimento das multas em

favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC), e, no mesmo prazo, façam a comprovação nos autos, de acordo com o estabelecido pelo art. 83 da LC n. 160/2012, sob pena de cobrança executiva, nos moldes do art. 78 da referida Lei Orgânica;

V – **COMUNICAÇÃO** do resultado deste julgamento as autoridades competentes e demais interessados, em observância aos arts. 50 e 65 da LC n. 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto da Relatora, pela irregularidade e ilegalidade do procedimento licitatório e da ata de registro de preços, com aplicação de multa aos responsáveis.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relatoria da Exma. Sra. Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Marcio Campos Monteiro e Waldir Neves Barbosa.

Presente o Exmo. Sr. Procurador de Contas Substituto Joder Bessa e Silva.

Campo Grande, 31 de julho de 2025.

Conselheira Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

LBS / MRMAM