ACÓRDÃO - AC01 - 404/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/6939/2020
PROTOCOLO	: 2043298
TIPO DE PROCESSO	: PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE SANTA RITA DO PARDO
JURISDICIONADO	: 1- CACILDO DAGNO PEREIRA 2- GABRIELA MARIA RODRIGUES DE LIMA
VALOR	: R$ 294.468,32
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – CREDENCIAMENTO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EXAMES DE ANÁLISES CLÍNICAS – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE SALDO NA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E RESERVA DE RECURSOS – FALTA DE JUSTIFICATIVA PARA MAJORAÇÃO DE PREÇOS EM RELAÇÃO À TABELA SUS – IRREGULARIDADE – MULTA.

1. A falta de comprovação da existência de saldo na dotação orçamentária indicada e de reserva dos recursos necessários caracteriza ofensa ao inciso III do § 2º do art. 7º da Lei n. 8.666/93.

2. A ausência de justificativa para a excessiva majoração de valores de exames contratados em comparação com os previstos na tabela do SUS revela o descumprimento do art. 26, § único, III, da Lei (federal) n. 8.666/93.

3. É irregular do procedimento de inexigibilidade de licitação e o Credenciamento em razão da ofensa às disposições legais apontadas, o que enseja a aplicação de multa aos responsáveis.

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, **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. 2/2020** realizado pelo Município de Santa Rita do Pardo, em razão da falta de comprovação da existência de saldo na dotação orçamentária indicada e de reserva dos recursos necessários, com ofensa ao inciso III do § 2º do art. 7º da Lei n. 8.666/93, e falta de justificativa de preços para a majoração excessiva de valores de alguns exames contratados em relação ao valor de referência (tabela SUS), infringindo o art. 26, § único, III, da Lei (federal) n. 8.666/93; **aplicar multa solidária aos Sr. Cacildo Dagno Pereira,** Prefeito

Municipal de Santa Rita do Pardo à época dos fatos e **Sra. Gabriela Maria Rodrigues de Lima,** Secretária Municipal de Saúde à época dos fatos, no valor correspondente ao de **20 (vinte) UFERMS,** em razão das irregularidades apontadas no inciso antecedente, o que faço com fundamento nos arts. 42, I e IX, 44 I, 45, I e 63, I, "a" da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2012; **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 os apenados pagarem o valor das multas infligidas 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 (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

Tratam os autos da análise do Credenciamento de laboratórios de Análises Clínicas realizado pelo Município de Santa Rita do Pardo por meio de procedimento de inexigibilidade de licitação.

Ao examinar a documentação, a Divisão de Fiscalização de Saúde (DFS) concluiu pela irregularidade do Credenciamento n. 2/2020, decorrente de procedimento de inexigibilidade de licitação, diante da previsão de contratação dos serviços por valores muito superiores aos de referência, constantes da tabela do SUS, bem como por não constar a existência de previsão orçamentária para a realização da despesa e não ter ocorrido a ratificação da inexigibilidade pelo ordenador de despesas (ANA-DFS-6713/2020, pç. 15, fls. 173-177).

Intimados para se manifestarem acerca das irregularidades apontadas, os gestores apresentaram resposta (fls. 187-198 e 205-239), alegando que a previsão de pagamento de valores superiores ao da tabela do SUS não configura irregularidade, conforme entendimento firmado pelo TCU, que os valores contratados são próximos aos praticados por municípios de tamanho equivalente e que a discrepância com os valores praticados nos anos de 2017 e 2018 decorre do decurso do tempo, tal como a discrepância com valores pagos por alguns outros municípios apontados na análise da equipe técnica, que deveriam levar em consideração as diferenças existentes entre aqueles e o município de Santa Rita do Pardo. Quanto à falta de previsão orçamentária para realização da despesa, alegaram que as dotações se encontram expressas na justificativa da inexigibilidade e em seu edital (fl. 3/6 e 122/147) enquanto que, relativamente à alegação de inexistência de ratificação da inexigibilidade pelo ordenador de despesas, aduzem que o ato foi praticado, mas por equivoco não foi publicado, o que não representaria irregularidade em razão de se tratar de ato meramente formal, que pode ser substituído pela posterior homologação do resultado do procedimento, regularmente realizada.

Procedendo ao reexame da prestação de contas, após a resposta dos ordenadores de despesas, a equipe técnica da DFS emitiu a análise ANA-DFS-8887/2020 (pç. 32, fls. 276-280), concluindo que as alegações apresentadas não justificam a previsão de contratação dos serviços por preços muito superiores aos de referência, constantes da tabela SUS, pois apesar de não haver vedação ao pagamento de valores superiores, estes devem ser devidamente justificados, o que não ocorreu no caso dos autos, visto que alguns valores superam em vinte e cinco vezes o valor de referência. Entendeu ainda persistir a irregularidade decorrente da falta de previsão orçamentária para a realização da despesa, porque a reserva de recursos não se confunde com a mera indicação da dotação a ser utilizada para pagamento e no caso não há comprovação de que existam recursos para fazer

frente aos pagamentos. Quanto à falta de ratificação da inexigibilidade, entendeu a equipe técnica que embora sua exigibilidade não seja substituída pela posterior homologação do resultado, a prática deste ato é suficiente para sanar a irregularidade que se revela meramente formal.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, seu representante emitiu o Parecer PAR – 3ª PRC – 1962/2021 (pç. 34, fls. 282-284), no qual opinou pela adoção do seguinte julgamento:

> **I** – Pela **ILEGALIDADE e IRREGULARIDADE do processo visando à contratação direta por Inexigibilidade de Licitação através do Credenciamento nº 02/2020**, nos termos do art. 59, inciso III, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 121, inciso I, do Regimento Interno aprovado pela Resolução TCE/MS nº 98/2018, porquanto realizado em desconformidade com a legislação pertinente – infringência ao art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93 – e pelo sobrepreço verificado nos exames clínicos;
>
> **II** – Pela **APLICAÇÃO DE MULTA ao responsável** em razão das irregularidades destacadas no item anterior, com fundamento nas regras do art. 42, inciso IX e art. 44, inciso I, ambos da Lei Complementar nº 160/2012.

É o Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A prestação de contas em análise envolve a realização de credenciamento de laboratórios de análises clínicas pelo Município de Santa Rita do Pardo por meio de procedimento de inexigibilidade de licitação.

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 de análises clínicas públicos ou da impossibilidade de atendimento da demanda por partes destes.

Dada essa situação, é frequente a contratação da prestação de serviços laboratoriais pelas administrações municipais, que não raras vezes se utilizam de procedimento de inexigibilidade de licitação, ante a inviabilidade de competição.

Sob esse fundamento, as Administrações Públicas realizam contratações por meio de “credenciamento” de laboratórios interessados na prestação dos serviços aos munícipes, como no caso em análise, onde o Município de Santa Rita do Pardo, mediante procedimento de inexigibilidade de licitação, publicou edital de chamamento de empresas interessadas em prestar serviços de análises laboratoriais, utilizando como balizamento os valores constantes da tabela do

Sistema Único de Saúde. Todavia, no caso de alguns exames, os valores foram majorados, conforme identificado pela análise da equipe técnica da DFS.

O “credenciamento” não é previsto em lei como modalidade licitatória, porém tornou-se corrente o entendimento de que deve ser precedido de procedimento de inexigibilidade de licitação, encontrando seu fundamento no *caput* do art. 25 da Lei (federal) n. 8.666/93, desde que atendidos alguns requisitos, dentre os quais a demonstração de inviabilidade de competição e de que as necessidades da administração não poderão ser atendidas por um único contratado.

Assim é que o Município de Santa Rita do Pardo realizou o credenciamento de três laboratórios de análises clínicas, mediante a fixação de preços tabelados para cada tipo de exame, tendo como parâmetro os valores da tabela do SUS.

Anoto que os valores previstos na tabela unificada do SUS, instituída pela Portaria n. 321, de 8 de fevereiro de 2007, apresentam-se adequados ao atendimento do princípio da economicidade e da eficiência, e que a previsão de contratação por valores superiores aos lá previstos se justifica por ser cediço que se encontram defasados, bastando ver que não foram reajustados desde a edição da referida tabela.

Embora a análise leve ao entendimento de que a contratação realizada por meio do “credenciamento” n. 2/2020 seja viável e de que os requisitos necessários para realização do procedimento de inexigibilidade de licitação se encontram presentes, o órgão licitante decidiu por ofertar valores muito superiores aos previstos na tabela do SUS para alguns exames, majorando substancialmente o valor a ser pago pelos serviços contratados sob a alegação de que estariam de acordo com valores pagos por outros municípios em contratações análogas.

Nesse ponto, entendo não ter restado justificada a contratação por valores superiores aos de referência, previstos na tabela do SUS, fato este que atenta contra os princípios da eficiência, da razoabilidade e da motivação.

Embora seja fato incontroverso que a tabela do SUS contém valores defasados, já que não foram reajustados desde sua edição (em 2007), isso não constitui válvula de escape para que o administrador público contrate os serviços por valores aleatórios, sem utilização de critérios objetivos.

A exemplificar o fato, remeto à tabela de fl. 279, elaborada pela equipe técnica da DFS, onde demonstrada substancial majoração de valores de dez exames laboratoriais, um deles com previsão de pagamento de vinte e cinco vezes o valor previsto na tabela SUS, sem qualquer justificativa objetiva válida a amparar tamanha discrepância.

Essa constatação leva à conclusão de que o procedimento não atende à economicidade e resulta em prejuízo ao erário.

Vejo que as empresas credenciadas concordaram prontamente em prestar os serviços mediante pagamento de valores muito superiores aos previstos na tabela

do SUS, mas nada indica que não concordariam em fazê-lo por valores inferiores, bastando ver que não apresentaram nenhum documento informando que somente o fariam pelo valor ofertado pela Administração Pública.

O órgão contratante deveria efetuar prévia pesquisa de preços com as empresas interessadas na prestação dos serviços como medida de boa prática de administração pública, pois assim garantiria que a contratação atenderia aos princípios da razoabilidade e da eficiência ao garantir a prestação dos serviços aos administrados com o menor custo para o erário.

No caso dos autos, concluo que **não há justificativa** para a excessiva majoração de valores de alguns exames contratados em comparação com os previstos na tabela do SUS, o que torna irregular o credenciamento realizado pela Administração Municipal, por descumprimento do art. 26, § único, III, da Lei (federal) n. 8.666/93, que assim dispõe:

> **Art. 26.** As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)
>
> Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
>
> (...)
>
> III - justificativa do preço.
>
> (...)

No tocante ao apontamento da **falta de previsão orçamentária do valor estimado para a realização da despesa** (fl. 277), vejo que apesar ter sido indicada a fonte de dotação orçamentária nos documentos (fls. 3 - justificativa e 123 – edital de chamamento público), não houve comprovação quanto à existência de saldo na referida dotação, tampouco reserva dos recursos necessários, fatos esses que configuram evidente irregularidade, nos termos do inciso III do § 2º do art. 7º da Lei (federal) n. 8.666/93, que assim dispõem:

> Art. 7º (..)
>
> § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
>
> (...)
>
> III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

Ao contrário do que alegam os ordenadores de despesas, a mera indicação das dotações orçamentárias não é suficiente para atender a exigência legal acima mencionada.

Relativamente à falta de ratificação da inexigibilidade pelo ordenador de despesas, comungo do entendimento manifestado pela equipe técnica da DFS, no sentido de que apesar de ser incontroverso que o ato comissivo ocorreu, trata-se de vício formal que restou sanado pela posterior homologação do procedimento pelo responsável (fls. 162-172).

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho os entendimentos da Divisão de Fiscalização de Saúde e do Ministério Público de Contas 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. 2/2020** realizado pelo Município de Santa Rita do Pardo, em razão da falta de comprovação da existência de saldo na dotação orçamentária indicada e de reserva dos recursos necessários, com ofensa ao inciso III do § 2º do art. 7º da Lei n. 8.666/93, e falta de justificativa de preços para a majoração excessiva de valores de alguns exames contratados em relação ao valor de referência (tabela SUS), infringindo o art. 26, § único, III, da Lei (federal) n. 8.666/93;

II - aplicar multa solidária aos Srs. Cacildo Dagno Pereira, Prefeito Municipal de Santa Rita do Pardo à época dos fatos e **Gabriela Maria Rodrigues de Lima,** Secretária Municipal de Saúde à época dos fatos, no valor correspondente ao de **20 (vinte) UFERMS,** em razão das irregularidades apontadas no inciso antecedente, o que faço com fundamento nos arts. 42, I e IX, 44 I, 45, I e 63, I, "a" 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 os apenados pagarem o valor das multas infligidas 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 (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.

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 / ARN/ARP