Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

ACÓRDÃO - AC02 - 110/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/2295/2022
PROTOCOLO	: 2155766
TIPO DE PROCESSO	: PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO / CREDENCIAMENTO
ÓRGÃO JURISDICIONADOS	: MUNICÍPIO DE APARECIDA DO TABOADO 1. DAIANE DE SOUZA PUPIN 2. JOSÉ NATAN DE PAULA DIAS
INTERESSADOS	: 1. BERTO SERVICOS MEDICOS LTDA (BERTO SERVICOS MEDICOS); 2. CLINICA MEDICA IPANEMA LTDA (CLINICA IPANEMA); 3. GMO - MEDICINA E SEGURANCA DO TRABALHO (GMO - MEDICINA E SEGURANCA DO TRABALHO LTDA); 4. MILANI SERVIÇOS MÉDICOS LTDA
VALOR	: R$ 1.076.043-36
RELATOR	: CONS. SUBS. CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA

EMENTA: PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO. EMPRESAS ESPECIALIZADAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE SAÚDE E VETERINÁRIA. AUSÊNCIA DE NUMERAÇÃO NO PROCESSO. CRONOLOGIA NA APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS. REGULARIDADE COM RESSALVA. RECOMENDAÇÃO.

1. Cabe ressalva à ausência de paginação dos autos do procedimento analisado, cujos documentos demonstram a cronologia em sua apresentação e a sequência exigida pela Lei de Licitações, sem qualquer prejuízo.

2. É declarada a regularidade com ressalva do procedimento de inexigibilidade de licitação e da formalização do credenciamento, haja vista que os atos praticados atenderam às disposições legais aplicáveis à espécie, verificando-se apenas a falta de paginação nos autos, que resulta na recomendação ao atual responsável para constá-la em todos os processos administrativos.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 10ª Sessão Ordinária Virtual da Segunda Câmara, realizada de 5 a 8 de maio de 2025, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, declarar a **regularidade com ressalva** do procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 003/2022 e da formalização do Credenciamento n. 002/2022, realizado pelo Município de Aparecida do Taboado, haja vista que os atos praticados atenderam às disposições legais aplicáveis à espécie, nos termos do art. 59, II, da Lei Orgânica Estadual n. 160/2012 (LOTCE/MS); expedir a **recomendação** ao atual responsável para constar

a paginação em todos os processos administrativos, nos termos do artigo 59, § 1º, II, da LOTCE/MS; determinar o **retorno** dos autos à Divisão de Fiscalização de Saúde para que promova o acompanhamento das republicações do credenciamento, nos termos regimentais; e **intimar** do resultado deste julgamento os interessados, observado o que dispõe o art. 50 da LOTCE/MS.

Campo Grande, 8 de maio de 2025.

Conselheiro Substituto **Célio Lima de Oliveira** - Relator

(Ato Convocatório n. 01/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Célio Lima de Oliveira – Relator

1- RELATÓRIO

Versam os autos sobre a contratação direta por meio da Inexigibilidade n. 003/2022 e formalização do Credenciamento n. 002/2022 e da 1ª e 2ª Republicação, realizada pelo Município de Aparecida do Taboado.

O objeto foi o credenciamento de empresas especializadas prestadoras de serviços de saúde e veterinária.

A Divisão de Fiscalização concluiu pela irregularidade dos atos em razão da emissão injustificada de parecer jurídico por banca de advogados contratada e pela ausência de paginação do processo, segundo análise final ANA - DFS - 6616/2024 (peça 57).

Posteriormente, o Ministério Público de Contas opinou pela irregularidade e ilegalidade da Inexigibilidade n. 003/2022 e do Credenciamento n. 002/2022, com aplicação de multa e recomendação ao gestor responsável, conforme Parecer PAR - 7ª PRC - 16742/2024 (peça 72).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Célio Lima de Oliveira – Relator

2- FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, com base no art. 4º, III, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018 (RITCE/MS) verifica-se que foram observadas as disposições regimentais, passando ao exame do mérito, que que recai sobre a contratação direta por inexigibilidade de licitação e do credenciamento.

A regra geral para a Administração Pública contratar serviços, realizar compras, obras e alienações é a de que tais contratos sejam precedidos de procedimento licitatório, a teor do que dispõe o artigo 37, XXI, da Constituição Federal.

Entretanto, o próprio texto Constitucional abre a possibilidade de a Lei Ordinária fixar hipóteses para estabelecer exceções à regra de licitar, que é exatamente o que se observa pelas disposições dos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/93 que tratam, respectivamente, sobre os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação.

Embora o procedimento de credenciamento não se encontra expressamente mencionado na Lei 8.666/93, é prática da administração pública utilizá-lo como forma

de contratação direta, já que se encontra tipificado na previsão geral contida no *caput* do artigo 25.

Além disso, o Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde, do Ministério da Saúde, prevê a inexigibilidade de licitação, por meio de credenciamento como procedimento legal para a prestação de serviços de saúde, quando houver inviabilidade de competição desde que preservado a lisura, a transparência e a economicidade, com tratamento isonômico dos interessados, observando as diretrizes do SUS[1].

No caso, verifica-se que o processo está instruído com o edital (peça 11), a publicação do extrato na imprensa oficial (peça 12), e as notas de empenho (peça 4).

A Divisão de Fiscalização e o Ministério Público de Contas constataram impropriedades no transcorrer da contratação direta, como o parecer jurídico elaborada por banca de advogados contratados e pela ausência de paginação do processo.

Com relação ao fato de o parecer jurídico ter sido elaborado por banca de advogado contratada e não pela Procuradoria Jurídica do Município, tanto a Divisão de Fiscalização quanto o *Parquet* de Contas entenderam que ofende o parágrafo único do art. 38 da Lei 8666/93, *in verbis:*

> Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:
>
> ...
>
> Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

A lei, portanto, exige o exame jurídico do procedimento no intuito de fornecer todo o subsidio necessário para resguardar a legalidade da contratação pública.

Analisando o parecer juntado aos autos (peça 9), verifica-se que esse dever foi cumprido, pois o documento adentra ao conteúdo de fato e direito do procedimento, sem que qualquer inconsistência sobre ele possa ser levantada.

Houve, então, o efetivo acompanhamento jurídico do procedimento, não cabendo declará-lo irregular em razão da natureza jurídica da relação entre o parecerista e a administração, afinal, o conteúdo do dispositivo obriga que a Administração seja juridicamente assessorada, mas não especifica por quem esse

[1]https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/gestao-do-sus/programacao-regulacao-controle-e-financiamento-da-mac/publicacoes/manual-de-orientacoes-para-contratacao-de-servicos-de-saude.pdf

parecer deve ser elaborado.

No caso, o assessoramento jurídico ocorreu e eventual discussão sobre a contratação de advogados deve ser feita em autos próprios, já que esse processo se presta a analisar a regularidade do credenciamento de empresas para a execução de serviços de saúde e veterinária.

Esclarece-se que o paradigma utilizado pela Divisão de Fiscalização para fundamentar sua conclusão, o Acórdão n. 3957/2014 do TCU, refere-se aos Estados e deve ser aplicado com ponderação em relação aos Municípios, pois, no julgamento do Recurso Extraordinário, RE 656558, com repercussão geral reconhecia pelo TEMA 309, o Supremo Tribunal Federal decidiu que não é obrigatória a instituição de procuradoria nos municípios:

> No âmbito municipal, em respeito ao objeto do presente recurso extraordinário, alguns aspectos devem ser considerados, não obstante a tese proposta, correspondente à compatibilidade do art. 25, II, da Lei n. 8.666/93, devido ao seu caráter geral, seja aplicável a todos os entes federativos.
>
> Pois bem, a propósito dos serviços advocatícios, não se vislumbra, na Constituição Federal, primo ictu oculi, a obrigatoriedade de que, em todo município, seja criada uma procuradoria municipal para a representação judicial, extrajudicial, ou para a atividade de consultoria jurídica, embora tal desiderato fosse o ideal. (Recurso Extraordinário 656.558, Rel. Min. Dias Toffoli, Repercussão Geral, Tema 309, 28/10/2024)

Desse modo, peço vênia para divergir do entendimento do Ministério Público de Contas, para declarar regular o parecer jurídico emitido pela assessoria jurídica contratada neste processo.

Além disso, foi apontada a irregularidade pela ausência de numeração sequencial e rubricada do procedimento licitatório, ofendendo o art. 38 da Lei n. 8.666/93.

Os gestores argumentam que no momento de importação do processo ao sistema dessa Corte, o e-contas, por lapso ao foi realizado o *upload* de arquivos em extensão *.pdf* que ainda não se encontravam devidamente concluídos, por isso a ausência da paginação.

Realmente restou comprovada a ausência da numeração no processo. No entanto, é possível certificar que os documentos acostados demonstram cronologia em sua apresentação, e que, de acordo com as datas, a sequência exigida pela Lei de Licitações foi obedecida sem qualquer prejuízo.

Nessas circunstâncias, a jurisprudência deste Tribunal, em situações análogas, ressalvou esta impropriedade:

> **EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO PRESENCIAL. AQUISIÇÃO DE CBUQ. AUSÊNCIA DE PAGINAÇÃO. AFRONTA AO ART. 38, CAPUT, DA LEI 8.666/1993. REGULARIDADE COM RESSALVA. RECOMENDAÇÃO. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. REGULARIDADE. MEDIDA CAUTELAR. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS EXIGIDOS. REJEIÇÃO.**
>
> 1. O processo administrativo da licitação deverá ser numerado, a fim de possibilitar a definição da cronologia e da sequência dos atos praticados, dentro do conjunto de documentos que o integram, cuja exigência decorre do art. 38, caput, da Lei Federal n. 8.666/1993.
>
> **2. A ausência de numeração em parte do processo é considerada, no caso, como mera impropriedade formal, que enseja ressalva ao julgamento regular do procedimento licitatório e a recomendação ao jurisdicionado para que não incorra na mesma falha.**
>
> 3. Declarara-se a regularidade da formalização da ata de registro de preços com fundamento no art. 59, I, da LCE n. 160/2012.
>
> ...
>
> (TC/3802/2018. Relator: CONS. FLÁVIO KAYATT. ACÓRDÃO - AC01 - 310/2024, 28/11/2024). (g.n)

Assim, aplica-se ressalva quanto à inicial ausência de paginação do processo, fazendo-se recomendação ao atual gestor para que nas futuras contratações observe com rigor as regras procedimentais das contratações públicas.

Diante deste contexto, conclui-se pela regularidade com ressalva do Processo de Inexigibilidade de Licitação n. 003/2022, e do Credenciamento n. 002/2022.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, divergindo do parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I – Pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** do procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 003/2022 e da formalização do Credenciamento n. 002/2022, realizado pelo Município de Aparecida do Taboado, inscrito no CNPJ n. 03.563.335/0001-06, haja vista que os atos praticados atenderam às disposições legais aplicáveis à espécie, nos termos do art. 59, II, da Lei Orgânica Estadual n. 160/2012 (LOTCE/MS);

II – Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual responsável para constar a paginação em todos os processos administrativos, nos termos do artigo 59, § 1º, II, da LOTCE/MS;

III – Pelo **RETORNO** dos autos à Divisão de Fiscalização de Saúde para que promova o acompanhamento das republicações do credenciamento, nos termos regimentais;

IV – Pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da LOTCE/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela regularidade com ressalva do procedimento de inexigibilidade de licitação e da formalização do credenciamento e pela recomendação ao atual responsável.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Célio Lima de Oliveira.

Tomaram parte no julgamento a Exma. Sra. Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos e o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Presente o Exmo. Sr. Procurador de Contas Substituto Matheus Henrique Pleutim de Miranda.

Campo Grande, 8 de maio de 2025.

Conselheiro Substituto **CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA**

Relator (Ato Convocatório n. 01/2023)

GFBC/MFGM