ACÓRDÃO - AC02 - 676/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/6069/2017
PROTOCOLO	: 1799302
TIPO DE PROCESSO	: PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - CREDENCIAMENTO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE BATAGUASSÚ
JURISDICIONADO	: PEDRO ARLEI CARAVINA
INTERESSADO	: MED-RAD DIAGNÓSTICOS POR IMAGEM LTDA.
ADVOGADOS	: GUILHERME AZAMBUJA NOVAES OAB/MS N.13.997; LUIZ FELIPE FERREIRA OAB/MS N.º 13.652; DRÁUSIO JUCÁ PIRES OAB/MS N. 15.010.
VALOR	: R$ 88.860,00
RELATOR	: CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS – AUSÊNCIA DE HOMOLOGAÇÃO FORMAL DO CREDENCIAMENTO – FALTA DE AMPLA DIVULGAÇÃO – TERMO DE CREDENCIAMENTO – TERMOS ADITIVOS – ACRÉSCIMO DE SERVIÇOS E VALORES – AUSÊNCIA DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO – NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO – REGULARIDADE COM RESSALVA – REMESSA INTEMPESTIVA – RECOMENDAÇÃO.

1. A ausência de homologação formal do credenciamento com a ratificação da inexigibilidade pelo ordenador de despesas merece ser ressalvada diante da constatação nos autos de que, substancialmente, existe a aquiescência deste, desde a autorização para realização da compra/licitação até a assinatura do termo de credenciamento.

2. Declara-se a regularidade com ressalva do procedimento de inexigibilidade de licitação e da formalização do termo de credenciamento e seus respectivos termos aditivos que realizados em consonância com os ditames legais, apresentando, contudo, falhas formais, que resultam na recomendação.

3. É cabível a recomendação para o aperfeiçoamento da fase interna da licitação, especialmente no que tange ao planejamento, a fim de que se evitem termos aditivos para aumentar quantidades subestimadas.

4. Verificada a intempestividade na remessa dos documentos a esta Corte de Contas, que não trouxe prejuízo à análise da prestação de contas, com fundamento no Princípio da Razoabilidade, é emitida a recomendação ao jurisdicionado para que observe com maior rigor os prazos de encaminhamento da documentação a este Tribunal.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 29ª Sessão Ordinária Virtual da Segunda Câmara, realizada de 25 a 28 de outubro de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **regularidade com ressalva** da Inexigibilidade de Licitação e da formalização do Termo

de Credenciamento n. 20001/2016 e dos respectivos 1º e 2º Termos Aditivos, realizado pelo Município de Bataguassu e a empresa MED-RAD Diagnósticos por Imagem Ltda., nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar n. 160/2012; pela **recomendação** ao atual gestor, nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c art. 171 do Regimento Interno vigente à época, para que determine à sua equipe a fiel observância às normas que regem as licitações públicas e as desta Corte de Contas, sobretudo quanto: a) à juntada dos documentos na descritos nas normas, como é o caso do termo de homologação/ratificação da Inexigibilidade de Licitação para o Credenciamento (art. 26 da Lei n. 8.666/1993); b) aperfeiçoamento da fase interna da licitação, especialmente no que tange ao planejamento, a fim de que se evitem Termos Aditivos para aumentar quantidades subestimadas; c) maior acuidade quanto à tempestividade na remessa de documentos obrigatórios a este Tribunal.

Campo Grande, 28 de outubro de 2021.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Vistos, etc.

Trata-se do procedimento de **Inexigibilidade de Licitação**, com a finalidade de contratação direta de empresas para realização de exames médicos, da qual resultou no **Termo de Credenciamento n. 20001/2016,** realizado pelo Município de Bataguassu/MS, tendo como contratada a empresa Med-Rad Diagnósticos LTDA.

O **Edital de Chamamento Público do Credenciamento** teve como objetivo credenciar empresas especializadas na prestação de serviços médicos, referentes a Exames de Ressonância Magnética, para atender os beneficiários da rede pública do Município de Bataguassu - MS, através da Secretaria Municipal de Saúde, com valor inicial previsto de R$ 44.720,00 (quarenta e quatro mil, setecentos e vinte reais).

Intimado para trazer aos autos documentos faltantes e justificativas, o jurisdicionado apresentou respostas em três ocasiões (peças 26, 31 e 47).

A **2ª Inspetoria de Controle Externo- 2ICE,** realizou análise dos documentos acostados ao processo, e manifestou seu entendimento pela irregularidade da contratação pública direta iniciada por Inexigibilidade de Licitação, da formalização do Termo de Credenciamento n. 20001/2016 e os respectivos 1º e 2º Termos Aditivos, em razão da ausência de homologação do credenciamento com a ratificação da inexigibilidade pelo ordenador de despesas e devido aos acréscimos dos aditivos terem ultrapassado o limite legal de 25% estabelecido pelo § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993 (ANÁLISE ANA - 2ICE - 21510/2018, peça 37).

Para assegurar o cumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa, este Conselheiro Relator intimou o responsável para, querendo, apresentar defesa sobre os pontos levantados pela equipe técnica.

Após a resposta, o s autos foram encaminhados ao **Ministério Público de Contas – MPC, que** examinou a matéria e opinou pela ilegalidade e irregularidade do procedimento de Inexigibilidade de Licitação e da formalização do Termo de Credenciamento e seus dois aditivos, sendo que, pelos mesmos motivos apontados pela Equipe Técnica – 2ICE, concluiu ainda pela aplicação de multa ao jurisdicionado (PARECER PAR - 4ª PRC - 13681/2019, peça 39).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Inicialmente, esclarece-se que foram observadas as disposições regimentais, descritas no art. 112, parágrafo único, II, "a", do Regimento Interno vigente à época, razão pela qual se passa ao exame do mérito, compreendendo o procedimento de contratação direta iniciada por **Inexigibilidade de Licitação**, dando origem ao **Credenciamento n. 20001/2016** e ao **1º e 2º Termo Aditivo**, realizado pelo Município de Bataguassu/MS.

A **Equipe Técnica – 2ICE** atestou a irregularidade da contratação direta por Inexigibilidade de Licitação e do Termo de Credenciamento nº 20001/2016, em razão da ausência de homologação do credenciamento com a ratificação da inexigibilidade pelo ordenador de despesas e devido aos acréscimos dos aditivos terem ultrapassado o limite legal de 25%, tendo sido acompanhada pelo **Ministério Público de Contas - MPC.** Ambos apontaram, também, a intempestividade na remessa dos documentos, sendo que o maior atraso foi de pouco mais de cinco meses (peça 37, fl. 235).

Quanto à ausência de homologação do credenciamento com a ratificação da inexigibilidade pelo ordenador de despesas, assiste razão à Equipe Técnica visto que não consta dos autos tal documento, exigência constante do art. 26 da Lei nº 8666/1993. **Formalmente** a peça não foi juntada no processo, mas **substancialmente** verifica-se que o Prefeito Municipal de Bataguassu, Pedro Arlei Caravina, deu aquiescência a todo o procedimento, desde a Autorização para Realização da Compra/Licitação (peça 2) até a assinatura do Termo de Credenciamento sob exame (peça 11).

Aqui há impropriedade meramente formal, a qual deve ser objeto de ressalva/recomendação, mas não de punição, visto que no Processo de Contas vigora o Princípio da Verdade Material**.**

Em relação aos acréscimos dos aditivos terem ultrapassado o limite legal de 25% estabelecido pelo § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, o dispositivo legal não é aplicável ao Credenciamento porque as atividades credenciadas são realizadas de forma eventual, de acordo com a demanda surgida. Tanto isso é verdade que um fornecedor credenciado pode não ser provocado a prestar o serviço credenciado, pela inexistência de demanda provocada pelo usuário.

No que se refere à intempestividade na remessa dos documentos a esta Corte de Contas, tal falha não trouxe prejuízo à análise desta prestação de contas, motivo pelo qual, com inspiração no Princípio da Razoabilidade, há que se fazer recomendação ao jurisdicionado, em vez de impor-lhe penalidade pecuniária.

Em decorrência da **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)**, com as inovações produzidas pela Lei n. 13.655/2018, o Princípio da Razoabilidade passou a ter grande importância nas decisões das esferas administrativa, controladora e judicial.

A LINDB renovada abusa de termos como "necessidade e adequação da medida imposta" (Parágrafo único do art. 20), "modo proporcional e equânime" (Pará-

grafo único do art. 21) ou “natureza e gravidade da infração” e “circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente” (§ 2º do art. 22).

Além das impropriedades apontadas pela **Equipe Técnica-2ICE** e pelo **Ministério Público de Contas – MPC** é preciso salientar ainda outras que merecem recomendação ao gestor para evitá-las.

No caso de Credenciamento, que se caracteriza pela necessidade de multiplicidade de fornecedores aptos a atenderem as demandas da administração pública, sendo inexigível a competição, há que ser dada ampla divulgação ao procedimento, sendo insuficiente a publicação do extrato do Edital de Chamamento ou Aviso de Licitação apenas no Diário Oficial do Município (fl. 41), aliás, se outras formas de publicidade tivessem sido adotadas, como convites aos interessados do ramo e publicidade em jornal de grande circulação, possivelmente o procedimento tivesse acorrido com mais do que uma empresa.

Também é preciso que o jurisdicionado se atente para o fato de que boa parte dos erros decorre da falta de maior cuidado na fase interna da licitação, especialmente no planejamento. Sem estudos adequados, quantitativos acabam sendo sub ou superdimensionados.

No **Termo de Credenciamento nº 20001/2016**, com vigência de **05/08/2016 a 05/08/2017**, o valor estimado foi de R$ 44.720,00, pelo prazo de 12 meses, porém sucederam dois termos aditivos que somaram, respectivamente, mais R$ 24.180,00 e R$ 19.960,00, totalizando assim o preço contratado de **R$ 88.860,00**.

Os aditivos apenas acresceram serviços e valores, sem prorrogar prazo algum, e foram celebrados em **25/11/2016** (pouco mais de três meses após a assinatura do Termo de Credenciamento) e em **14/02/2017** (pouco mais de dois meses após o 1º Termo Aditivo). Evidentemente que imprevistos ocorrem, mas o curtíssimo espaço de tempo entre os eventos demonstra que a definição dos quantitativos na fase interna da licitação foi subestimada. Percebe-se, contudo, que não houve dolo, cabendo, portanto, ressalva/recomendação.

O jurisdicionado deve cumprir com maior rigor a legislação sobre licitações e contratos, além de observar as boas práticas.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU decidiu que no sistema de credenciamento, quando realizado com a devida cautela, assegurando-se tratamento isonômico aos interessados na prestação de serviços pode se adotar o procedimento do artigo 25, da Lei 8.666/93 (Decisão nº 104/95), e no caso da prestação de serviços médicos, desde que, seguidas determinadas diretrizes (Decisão nº 656/1995), quais sejam:

> *1 – Ampla divulgação, inclusive por meio de convites a interessados do ramo que gozem de boa reputação profissional;*
>
> *2 – fixar os critérios e exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se, de modo que os profissionais, clínicas e laboratórios que vierem a*

ser credenciados tenham, de fato, condições de prestar um bom atendimento, sem que isso signifique restrição indevida ao credenciamento;

3 – fixar, de forma criteriosa, a tabela de preços que remunerará os diversos itens de serviços médicos e laboratoriais e os critérios de reajustamento, bem assim as condições e prazos para o pagamento dos serviços faturados;

4 – consignar vedação expressa do pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada, ou do cometimento a terceiros (associação de servidores, p. ex.) da atribuição de proceder ao credenciamento e/ou intermediação do pagamento dos serviços prestados;

5 – estabelecer as hipóteses de descredenciamento, de forma que os credenciados que não estejam cumprindo as regras e condições fixadas para o atendimento, sejam imediatamente excluídos do rol de credenciados;

6 – permitir o credenciamento, a qualquer tempo, de qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, que preencha as condições mínimas exigidas;

7 – prever a possibilidade de denúncia do ajuste, a qualquer tempo, pelo credenciamento, bastando notificar a Administração, com a antecedência fixada no termo;

8 – possibilitar que os usuários denunciem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços e/ou no faturamento; e

9 – fixar as regras que devam ser observadas pelos credenciados no atendimento (como p. ex. proibição de que o credenciado exija que o usuário assine fatura ou guia de atendimento em branco). (TCU 656/1995. Processo nº TC 016.522/95-8. Relator Ministro Homero Santos. DOU 28.12.1995. Página 22.549).

Assim, examinando os documentos enviados, as manifestações do jurisdicionado, da Equipe Técnica - 2ICE e do Ministério Público de Contas - MPC, restou demonstrado que o procedimento de Inexigibilidade de Licitação e a formalização do Termo de Credenciamento e respectivos aditivos são regulares, com ressalva em razão de falhas que merecem recomendação ao responsável, nos termo do art. 59, II, da Lei Complementar n. 160/2012.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, **VOTO**:

I- pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** da Inexigibilidade de Licitação e da formalização do Termo de Credenciamento n. 20001/2016 e dos respectivos 1º e 2º Termos Aditivos, realizado pelo Município de Bataguassu (CNPJ n. 03.756.220/0001-56) e a empresa MED-RAD DIAGNÓSTICOS POR IMAGEM LTDA, CNPJ nº 13.578.193/0002-95, nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar n. 160/2012;

II- pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor, nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c art. 171 do Regimento Interno vigente à época, para que determine à sua equipe a fiel observância às normas que regem as licitações públicas e as desta Corte de Contas, sobretudo quanto:

> a) à juntada dos documentos na descritos nas normas, como é o caso do termo de homologação/ratificação da Inexigibilidade de Licitação para o Credenciamento (art. 26 da Lei n. 8.666/1993);
>
> b) aperfeiçoamento da fase interna da licitação, especialmente no que tange ao planejamento, a fim de que se evitem Termos Aditivos para aumentar quantidades subestimadas;
>
> c) maior acuidade quanto à tempestividade na remessa de documentos obrigatórios a este Tribunal;

III- pelo **RETORNO** dos autos à Equipe Técnica, no caso a Divisão de Fiscalização de Saúde, para que promova o acompanhamento da execução financeira, nos termos regimentais;

IV- pela **INTIMAÇÃO** deste julgamento aos interessados nos termos do art. 50, I, da Lei Complementar n. 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a regularidade com ressalva da inexigibilidade de licitação, da formalização do termo de credenciamento e dos termos aditivos, com recomendação ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid e Marcio Campos Monteiro.

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

Campo Grande, 28 de outubro de 2021.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

CESB/MSS/dssm