



PROCESSO Nº: 1.098.389 (ELETRÔNICO)
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA
REPRESENTANTE: GLAYSDSON SANTO SOPRANI MASSARIA (PROCURADOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE MINAS GERAIS)
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA
ANO REF.: 2021

EXAME INICIAL

I. INTRODUÇÃO

Versam os presentes autos acerca da Representação oferecida pelo Sr. Glaydson Santo Soprani Massaria, Procurador do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC), em desfavor da Prefeitura Municipal de Lagoa Santa, diante de possíveis irregularidades na contratação direta da Santa Casa de Misericórdia de Lagoa Santa/ Hospital Lindouro Avelar por meio da Processo de Inexigibilidade nº 05/2020, cujo objeto é a prestação de serviços de enfrentamento da pandemia de COVID-19 pelo valor Mensal de R\$ 315.000,00 (Peça nº 01 –SGAP).

Em síntese, o representante apontou a seguinte irregularidade (Peça nº 01 – SGAP):

- 1) Da compatibilidade do valor da contratação com os preços de mercado.

Ademais, em conjunto com a Representação foi juntada a cópia do Inquérito Civil nº 0148.20.00081-5 do MPC (Peças nº02/10 –SGAP).

No relatório de triagem nº 27/2021, a Coordenadoria de Protocolo e Triagem manifestou-se pela autuação do processo como Representação, tendo em vista o atendimento aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 310 e 311 do Regimento Interno (Peça nº 11 – SGAP).

Nesse sentido, o Conselheiro-Presidente recebeu a documentação como Representação e determinou sua autuação e distribuição nos termos previstos no *caput* do art. 305 do referido normativo (Peça nº 12 – SGAP).

Em 25 de janeiro de 2021, os autos foram distribuídos para relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila (Peça nº 13 – SGAP).

Dando prosseguimento a Representação, o Conselheiro-Relator encaminhou os autos à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (3ª CFM) para análise inicial (Peça nº 14 – SGAP).

Em análise preliminar, esta Unidade Técnica concluiu (Peça nº 16 – SGAP):

(...) esta Unidade Técnica entende que, com a insuficiência de elementos comprobatórios nos autos, a análise está prejudicada. Dessa forma, por conta da relevância do objeto desta Representação, solicita-se:

- A citação do Sr. Rogério César de Matos Avela, prefeito de Lagoa Santa, e do Sr. Gilberto Urbano de Araújo, secretário municipal de Lagoa Santa, para que apresentem os documentos utilizados para estimar o valor mensal da contratação decorrente da Inexigibilidade n. 05/2020 em R\$ 315.000,00 (trezentos e quinze mil reais), bem como preste os esclarecimentos que entender necessário;
- A intimação do Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais, Glaydson Santo Soprani Massaria, para que apresente a documentação que prove a suposta incompatibilidade de preços da Inexigibilidade n. 05/2020;
- Posteriormente ao atendimento dos dois pedidos supracitados, o retorno dos autos deste processo de representação a este Órgão Técnico para análise inicial.

Por decorrência disso, o Ministério Público de Contas requereu a remessa dos autos à Central SURICATO para que esta elabore o estudo solicitado na peça exordial (Peça nº 18 –SGAP).

Em atendimento, o Conselheiro-Relator encaminhou a representação ao Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência – SURICATO para elaboração do estudo solicitado (Peça nº 19 –SGAP).

Em sede de exame, o SURICATO declarou que diante da ausência de elementos suficientes para se realizar uma comparação entre itens semelhantes, a análise de



sobrepreço se mostrou inviável. Sendo assim, sugeriu a disponibilização da memória de cálculo por parte do município de Lagoa Santa para possível validação dos preços praticados (Peça nº 20 – SGAP).

Considerando isso, o Conselheiro-Relator determinou a intimação dos Srs. Rogério Avelar (Prefeito do Município de Lagoa Santa) e Gilson Urbano de Araújo para que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhem as memórias de cálculo que fundamentaram a estimativa dos valores pagos ao Hospital Lindouro Avelar (Casa de Misericórdia de Lagoa Santa) (Peça nº 21 – SGAP).

Devidamente intimados, os agentes públicos responsáveis manifestaram-se na peça nº 27 do SGAP.

Considerando a nova manifestação, os autos retornaram para 3ª CFM para novo pronunciamento, em cumprimento a determinação de peça nº 21 –SGAP (Peça nº 28 – SGAP).

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Da compatibilidade do valor da contratação com os preços de mercado

Conforme já narrado em Peça nº16 – SGAP, o Representante promoveu “a remessa dos autos ao Setor Técnico, para avaliar a compatibilidade dos valores previstos no contrato celebrado entre o Município de Lagoa Santa e a pessoa jurídica Santa Casa de Misericórdia de Lagoa Santa/Hospital Lindouro Avelar com os preços praticados no mercado, bem como empreender o exame completo da documentação ora juntada”.

Em manifestação defensiva (Peça nº 27 – SGAP), os agentes públicos juntaram a memória de cálculo do Processo de Inexigibilidade nº 05/2020. Vejamos:

Quadro 6 – Memória de Cálculo custo serviço COVID-19 Unidade Hospitalar

Descritivo	Profissional	Quantidade	Valor Médio Vencimento	Valor Mês	Sub total
Plantões Médicos	24 Horas	124	R\$1.198,16 (*)	R\$ 148.571,94	R\$ 148.571,94
Enfermeiros Assistenciais	Diurno	4	R\$ 15.042,09	R\$34.601,26	R\$ 134.428,06
	Noturno	4	R\$ 19.559,18		
Enfermeiro Triagista	Diurno	2	R\$ 5.772,80	R\$13.191,20	
	Noturno	2	R\$ 7.418,40		
Técnicos de Enfermagem	Diurno	11	R\$ 23.952,94	R\$51.672,18	
	Noturno	10	R\$ 27.719,24		
Profissionais de Higienização	Diurno	4	R\$ 7.761,44	R\$17.443,29	
	Noturno	4	R\$ 9.681,85		
Recepcionista	Diurno	2	R\$ 3.681,35	R\$8.259,38	
	Noturno	2	R\$ 4.578,03		
Porteiro	Diurno	2	R\$ 4.097,80	R\$9.260,74	
	Noturno	2	R\$ 5.162,94		
Material Médico Hospitalar, Medicamentos		***		R\$ 32.000,00	R\$32.000,00
TOTAL					R\$ 315.000,00

(*) Valor Plantão Médico

Análise

Conforme disciplina o art. 7º, § 2º, III, da Lei nº 8.666/93, os serviços só podem ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, inclusive quando contratados por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Nessa direção, o Acórdão nº 3.289/2014 do Tribunal de Contas da União (TCU) assevera que o fato de a contratação ter ocorrido por inexigibilidade de licitação *"não afasta a necessidade de a contratante elaborar, consoante o artigo 7º, § 2º, inciso II, e § 9º, c/c o art. 26, inciso III, todos da Lei 8.666/1993, orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto contratado, documento indispensável à avaliação dos preços propostos"*.

Nesse contexto, é importante destacar que esse entendimento já se encontra sedimentado na jurisprudência dos Tribunais de Contas, a seguir:

O TCE/RS concluiu ser obrigatória a realização de prévia pesquisa de preços nas contratações de dispensa de licitação em razão do valor. O relator destacou que **"a pesquisa de preços é medida voltada à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Assim, de acordo com o disposto nos artigos 26, parágrafo único, incisos II e III, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, é obrigatória, nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, a consulta dos preços correntes no mercado"**. Em complemento ao raciocínio exposto, citou o Acórdão nº 4.549/2014 da 2ª

Câmara do TCU, no sentido de que “a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, e também para os casos de dispensa e inexigibilidade, consistindo essa pesquisa de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos e sendo necessária a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações (precedentes: Acórdãos 3.506/2009-TCU-1ª Câmara, 1.379/2007-TCU- Plenário, 568/2008-TCU-1ª Câmara, 1.378/2008-TCU-1ª Câmara, 2.809/2008-TCU-2ª Câmara, 5.262/2008-TCU-1ª Câmara, 4.013/2008-TCU-1ª Câmara, 1.344/2009-TCU-2ª Câmara, 837/2008-TCU-Plenário e 3.667/2009-TCU-2ª Câmara)”. (Grifamos.) (TCE/RS, Processo nº 002331-0200/15-5, Rel. Cons. Estilac Martins Rodrigues Xavier, j. em 20.07.2017.)

Acerca da ausência da pesquisa de preços na fase interna do certame, o relator observou que a **“imposição de realização do orçamento estimado em planilhas de preços unitários encontra amparo normativo no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993, o qual estabelece que a regularidade da licitação depende da existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários”, os quais devem ser anexados ao edital, conforme disposição do inc. II do § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/1993.** Ainda nesse tema, o relator identificou a mesma irregularidade em contratação por inexigibilidade de licitação, destacando que, conforme o **“disposto no § 9º do art. 7º e no inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993, os procedimentos de inexigibilidade de licitação devem ser instruídos, necessariamente, com o orçamento estimado da contratação e com a justificativa do preço contratado, o que, repito, não ocorreu no procedimento em apreço”.** (Grifamos.) (TCE/MG, Representação nº 977603, Rel. Cons. Gilberto Diniz, j. em 28.06.2018.)

Em que pese a Lei Nacional nº 13.979/2020 tenha flexibilizada as regras dos procedimentos licitatórios que visem a contratação dos bens e serviços necessários ao combate da pandemia da COVID-19, a obrigatoriedade de cotação de preços de mercado se manteve nos termos do art. 4 – E:

Art. 4º-E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterà: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) (...)

VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

a) Portal de Compras do Governo Federal; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

b) pesquisa publicada em mídia especializada; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

d) contratações similares de outros entes públicos; ou (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; e (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

No caso em cerne, é possível perceber que não há documentação pertinente para subsidiar os valores estabelecidos na planilha de memória de cálculo (Peça nº 27 - SGAP), uma vez que não constam as cotações de preços para formação do preço de referência.

Acerca da ausência de pesquisa de mercado nos Processos de Inexigibilidade, o TCU já se manifestou favoravelmente à aplicação de multa aos responsáveis:

O art. 73, da Lei nº 14.133/2021, determina que “na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis”. **A contratação direta é indevida também quando contratada com sobrepreço.** Assim, o descumprimento do dever de cuidado objetivo quando da elaboração do orçamento estimativo para as contratações diretas, por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, pode ensejar a responsabilidade pessoal do agente público. O dever de cuidado objetivo é relacionado a evitar o sobrepreço quando da elaboração do orçamento estimativo, que é, nos termos do disposto no art. 6º, LVI da Lei nº 14.133/2021 o “preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto”. **Para o Tribunal de Contas da União, “ainda que afastada a existência de sobrepreço ou superfaturamento, a falta de pesquisa de mercado no âmbito do processo de contratação direta representa irregularidade grave, por descumprimento ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993, sendo suficiente para a aplicação de multa”** (Grifamos.) (TCU, 1ª Câmara, Acórdão nº 4.984/2018). (Nota elaborada por José Anacleto Abduch Santos.)

A respeito da justificativa de preços, conforme abordado na Peça nº 16 do SGAP, não há comprovação da utilização da tabela SAI-SIH/SUS do Ministério da Saúde na estimativa do valor mensal do contrato de R\$ 315.000,00.

Ademais, compulsando a planilha de memória de cálculo, observamos a ausência de detalhamento, de custo unitário e de quantitativo dos materiais médicos hospitalares e dos medicamentos.

Assim, com base nas razões expostas e na documentação fornecida e juntada aos autos, entendemos que restou prejudicada à comparabilidade dos preços contratados na inexigibilidade nº 05/2020 com os preços de mercado.



III. Conclusão

Por todo o exposto, concluímos que a documentação apresentada nos autos é insuficiente para análise “*da compatibilidade do valor da contratação com os preços de mercado*”, em razão da ausência de documentos que comprovem os parâmetros estabelecidos na planilha de memória de cálculo.

Nesse caso, seguindo a sugestão do Relatório de Conhecimento de peça nº 20, considerando que o SURICATO possui outras ferramentas digitais, recomendamos o encaminhamento dos autos ao referido Centro para validação dos preços praticados na memória de cálculo da inexigibilidade nº 05/2020.

À consideração superior.

3ª CFM, 23 de novembro de 2022

Guilherme de Lima Alves
Analista de Controle Externo
TC 3301-1