



**Processo n.º:** 1.098.389

**Natureza:** Representação

**Relator:** Conselheiro em Exercício Licurgo Mourão

**Órgão/ Entidade:** Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

**Juízo de admissibilidade:** 25/01/2021

**Autuação:** 25/01/2021

### Análise de defesa

#### **I – Relatório**

Trata-se de representação formulada pelo Procurador do Ministério Público de Contas, Senhor Glaydson Santo Soprani Massaria, em desfavor dos Senhores Rogério César de Matos Avelar, então Prefeito do Município de Lagoa Santa, e Gilson Urbano de Araújo, então Secretário Municipal de Saúde, na qual são noticiadas possíveis irregularidades no Procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 05/2020, por meio do qual o município contratou a Santa Casa de Misericórdia de Lagoa Santa/Hospital Lindouro Avelar para a prestação de serviços destinados ao enfrentamento da pandemia da COVID-19. (Peça nº 07 – SGAP)

Em síntese, o representante relata indícios de irregularidades na referida contratação, destacando a necessidade de verificar a compatibilidade dos valores pactuados com os preços praticados no mercado, conforme apuração realizada pela Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção – ARCCO/MG.

No Relatório de Triagem nº 27/2021, a Coordenadoria de Protocolo e Triagem manifestou-se favoravelmente à autuação do feito como representação, considerando o atendimento aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 310 e 311 do Regimento Interno. (Peça nº 11 – SGAP)

Atendidas as exigências regimentais, o Conselheiro-Presidente recebeu a documentação e determinou sua autuação e distribuição, nos termos do *caput* do art. 305 do referido normativo, com a urgência que o caso requer. (Peça nº 10 – SGAP)

O processo foi então distribuído ao Conselheiro Wanderley Ávila (Peça nº 13 – SGAP), que, por despacho, encaminhou os autos à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (3ª CFM) para análise técnica da adequação dos valores contratados em relação aos preços praticados no mercado. (Peça nº 14 – SGAP)



No exame inicial, a 3ª CFM identificou a ausência de documentos que comprovassem a compatibilidade dos valores pactuados, principalmente pela falta de justificativas detalhadas para a estimativa mensal de R\$ 315.000,00 destinada à Santa Casa de Misericórdia de Lagoa Santa/Hospital Lindouro Avelar. Diante disso, recomendou-se a citação dos responsáveis para que apresentassem a documentação utilizada na definição do montante, além da intimação do representante para fornecer elementos que evidenciassem a suposta incompatibilidade dos preços. (Peça nº 15 –SGAP)

Face à insuficiência de elementos comprobatórios para aferir eventual irregularidade, o Ministério Público de Contas (MPC) ressaltou que a representação tem por objetivo aprofundar a apuração dos indícios levantados, abrangendo a análise da efetiva prestação dos serviços e da compatibilidade dos valores contratados com os preços de mercado. Nesse contexto, requereu a remessa dos autos à Central SURICATO para elaboração de estudo técnico. (Peça nº 18 – SGAP)

A Central SURICATO, ao analisar a contratação, confirmou o pagamento integral das três parcelas de R\$ 315.000,00. Contudo, verificou a inexistência de memória de cálculo que justificasse a estimativa do valor contratado e a ausência de elementos comparativos com contratações semelhantes realizadas por outros municípios. Em razão dessa deficiência, recomendou-se que o Município de Lagoa Santa disponibilizasse a memória de cálculo correspondente para viabilizar a validação dos preços praticados. (Peça nº 20 – SGAP)

Diante dessas constatações, o Conselheiro Wanderley Ávila acolheu a proposta de diligência e determinou a intimação do Prefeito e do Secretário Municipal de Saúde para, no prazo de 15 dias, encaminharem ao Tribunal as memórias de cálculo que fundamentaram os valores pagos. Além disso, determinou que cópia do relatório da Central SURICATO acompanhasse o despacho e que, após o cumprimento da diligência, os autos fossem devolvidos à 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal para novo pronunciamento. O Ministério Público de Contas também foi cientificado da decisão. (Peça nº 21 – SGAP)

Em resposta, a Secretaria Municipal de Saúde de Lagoa Santa encaminhou o Ofício nº 381/2022 - NUREG/SEMSA, apresentando a justificativa para o Contrato nº 048/2020 e a memória de cálculo do valor mensal de R\$ 315.000,00. No documento, destacou-se que a contratação do Hospital Lindouro Avelar ocorreu devido à sua condição de único prestador hospitalar no município e à necessidade de ampliação da estrutura para enfrentamento da COVID-



19, com custos estimados para equipe médica, enfermagem e insumos hospitalares. (Peça nº 26 – SGAP)

Ao analisar a documentação, a 3ª CFM constatou a ausência de elementos essenciais para aferir a compatibilidade dos valores contratados. Observou-se que a planilha apresentada não continha detalhamento suficiente dos custos unitários, quantitativos de materiais médicos e medicamentos, nem referência à tabela SAI-SIH/SUS para a estimativa do valor mensal do contrato. Diante dessas inconsistências, recomendou-se o encaminhamento dos autos à Central SURICATO para aprofundamento da validação dos valores pactuados. (Peça nº 29 – SGAP)

O Ministério Público de Contas (MPC), por sua vez, reforçou que a ausência de detalhamento nos quantitativos e custos unitários dos materiais hospitalares e medicamentos inviabilizava a análise de eventual sobrepreço nesses insumos. Ressaltou, no entanto, que 90% do valor contratado referia-se a despesas com pessoal. Assim, requereu a remessa dos autos à Central SURICATO para elaboração de estudo específico sobre a compatibilidade das remunerações dos profissionais contratados com as médias praticadas no mercado, solicitando o retorno dos autos para manifestação preliminar após a conclusão do estudo. (Peça nº 31 – SGAP)

Em atendimento ao requerimento do MPC, o Conselheiro-Relator determinou o encaminhamento dos autos à Diretoria de Fiscalização Integrada e Inteligência – SURICATO para realização do estudo solicitado. (Peça nº 32 – SGAP)

A análise realizada pela Diretoria de Fiscalização Integrada e Inteligência – SURICATO constatou a ausência de justificativa de preços adequada para a contratação do Hospital Lindouro Avelar/Santa Casa de Misericórdia de Lagoa Santa, bem como a inexistência de documentos que comprovassem a metodologia utilizada para a estimativa do valor mensal de R\$ 315.000,00. Além disso, verificou-se que as informações constantes na justificativa de preços apresentada pelo município não coincidiam com os dados do Plano Operativo Assistencial (POA) e da Autodeclaração de Condições de Execução das Ações, dificultando a análise da regularidade dos valores pactuados. A unidade técnica também destacou que não foi apresentada documentação que comprovasse o uso da tabela SAI-SIH/SUS como referência para a precificação dos serviços contratados. Dessa forma, a comparação dos valores informados com os preços de mercado ficou prejudicada, impossibilitando a verificação da compatibilidade dos custos pactuados no contrato. (Peça nº 34 – SGAP)



Diante dessas constatações, o Ministério Público de Contas (MPC), ao analisar os documentos apresentados, destacou que a memória de cálculo fornecida pelos gestores municipais não detalha adequadamente os custos dos serviços contratados no âmbito do Procedimento de Inexigibilidade n. 05/2020. Além disso, verificou-se que a justificativa de preços não comprovou a compatibilidade dos valores pactuados com os preços de mercado, uma vez que não foi demonstrada a utilização da tabela SAI-SIH/SUS ou qualquer outro parâmetro de referência para a formação dos preços. Diante disso, o MPC concluiu que a ausência de orçamento detalhado dos custos contratados viola o disposto nos arts. 7º, 26 e 40 da Lei nº 8.666/1993, bem como o art. 4º-E da Lei nº 13.979/2020, razão pela qual opinou pela citação do Prefeito Municipal de Lagoa Santa, Rogério César de Matos Avelar, e do Secretário Municipal de Saúde, Gilson Urbano de Araújo, para que apresentem defesa sobre os apontamentos realizados. (Peça nº 36 – SGAP)

Em razão dos indícios de irregularidades apontados pela 3ª CFM, pela Central SURICATO e pelo MPC, o Conselheiro-Relator determinou a citação do ex-Prefeito de Lagoa Santa, Rogério César de Matos Avelar, e do ex-Secretário Municipal de Saúde, Gilson Urbano de Araújo, para que, no prazo de 15 dias, apresentassem defesa acerca dos fatos narrados na Representação e dos documentos que instruem os autos. (Peça nº 37 – SGAP)

Atendendo à citação, o ex-Prefeito de Lagoa Santa, Rogério César de Matos Avelar, apresentou defesa na Peça nº 45, acompanhada da Comunicação Interna nº 786/2024/SMS e de uma tabela comparativa dos valores praticados à época (Peça nº 43). Já o ex-Secretário Municipal de Saúde, Gilson Urbano de Araújo, protocolou sua defesa na Peça nº 52.

Dessa forma, os autos foram remetidos à então 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (2ª CFM) para análise das alegações defensivas, conforme determinação dos despachos constantes nas Peças nº 37 e 50 (Peça nº 53).

Em 21 de outubro de 2024, o processo foi redistribuído ao Conselheiro em Exercício Licurgo Mourão (Peça nº 54 – SGAP).

Dada a nova estrutura organizacional das unidades deste Tribunal de Contas promovida pela Resolução Delegada nº 01/2025, os autos vieram a esta Coordenadoria de Análise de Processos dos Municípios (1ª CAPLCM) para cumprimento do despacho do Relator registrado à Peça 37.

## **II - Preliminar de Mérito - Da ilegitimidade passiva do Ex-Prefeito, Sr. Rogério César de Matos Avelar**



**a) Alegações do defendente (Peça nº 45 – SGAP)**

O defendente sustenta a improcedência da Representação, uma vez que inexistente ato ou fato que lhe impute responsabilidade direta pelo procedimento de inexigibilidade, pois todo o processo foi conduzido pelo Secretário Municipal de Saúde, então ordenador de despesas, responsável pela adoção das medidas necessárias para a formalização da contratação.

Além disso, esclarece que a solicitação inicial para a contratação da Santa Casa foi formalizada pelo Secretário Municipal de Saúde à época, tendo sido acompanhado por documentos comprobatórios e pelo Termo de Referência, igualmente elaborado pelo gestor da pasta. Do mesmo modo, ressalta que a compatibilidade orçamentária foi atestada pelo Ordenador de Despesas da Secretaria Municipal de Saúde, conforme declaração constante nos autos, evidenciando a previsão financeira necessária para a execução do contrato.

Ademais, informa que a ratificação e a homologação do procedimento de inexigibilidade foram realizadas pelo Secretário Municipal de Saúde, em conformidade com a revogada Lei nº 8.666/1993, demonstrando que a condução do processo administrativo coube ao gestor da pasta. Ainda, explica que sua participação se restringiu à assinatura do contrato nº 048/2020, ato meramente formal e obrigatório, que não implica a responsabilidade direta pela condução dos atos administrativos da contratação.

Outrossim, salienta que a ordenação de despesas é atribuição dos gestores das respectivas áreas, conforme previsto no Decreto-Lei nº 200/1967, no Decreto Municipal nº 3.435/2017 e na Lei Orgânica do Município, assegurando a descentralização administrativa e a eficiência na gestão pública. Da mesma forma, destaca que a gestão dos recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS) é atribuição exclusiva da Secretaria Municipal de Saúde, conforme o art. 9º, III, da Lei nº 8.080/1990, reforçando que cabe ao Secretário da Pasta a responsabilidade pela execução e controle dos gastos.

Por outro lado, menciona que a jurisprudência do Tribunal de Contas de Minas Gerais e suas súmulas nº 53 e nº 12, reafirmam a responsabilidade do ordenador de despesas sobre a legalidade dos atos administrativos, não recaindo essa responsabilidade ao Chefe do Poder Executivo. Por fim, demonstra que todos os pagamentos decorrentes do contrato foram ordenados pelo Secretário Municipal de Saúde, conforme documentos anexados, demonstrando a ausência de qualquer ato comissivo ou omissivo de sua parte que justifique sua inclusão na presente Representação.

Diante do exposto requer, em sede preliminar, o reconhecimento da ilegitimidade passiva e, conseqüentemente, a extinção da Representação, pois inexistente nexos causal entre qualquer ato sob sua responsabilidade e o procedimento questionado

**b) Análise técnica**

O defendente alega ilegitimidade passiva, afirmando que não participou diretamente do procedimento de inexigibilidade, conduzido pelo Secretário Municipal de Saúde, que também ratificou e homologou o processo. Argumenta que sua única atuação foi a assinatura do Contrato nº 048/2020, ato formal e obrigatório, sem envolvimento na condução dos atos administrativos relacionados à contratação.



Todavia, a jurisprudência pacífica reconhece a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo em situações análogas, ainda que a execução direta tenha sido delegada. Nesse contexto, destaca-se decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR):

“AGRAVO RETIDO. ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE DE PARTE DO EX PREFEITO MUNICIPAL. INOCORRÊNCIA. ORDENADOR DAS DESPESAS MUNICIPAIS EM RAZÃO DO CARGO QUE OCUPAVA. LEGITIMIDADE RECONHECIDA. AGRAVO RETIDO CONHECIDO E DESPROVIDO. Embora não constem assinaturas do agravante nos documentos constantes dos autos que comprovam a realização de pagamentos pelos serviços de publicidade, **no exercício do cargo de Prefeito é ele o responsável pela ordenação de despesas municipais, em razão do cargo que ocupa, ainda que auxiliados por seus Secretários.** APELAÇÃO



CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PAGAMENTO SERVIÇOS PUBLICITÁRIOS. AUSÊNCIA DE DOLO, MÁ-FÉ E DANO AO ERÁRIO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO (TJPR – Apel. Cível: AC 7704909 PR 0770490-9)” (g.n.)

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR), no Processo nº 146.341-4, sob relatoria do Desembargador Bonejos Demchuk, reforça que, ainda que o Prefeito não tenha ciência direta dos atos ímprobos de seus subordinados, sua omissão caracteriza negligência:

“[...] ainda que, de fato, o Sr. Prefeito não tivesse ciência dos atos ímprobos efetuados por um de seus Secretários, o que se faz apenas por amor ao debate, nem mesmo isso poderia isentá-lo de ser responsabilizado, haja vista ter sido negligente. Assim, tem-se que, não obstante a necessidade de descentralizar a administração do município, para melhor atender à população e aos serviços públicos dos quais ela se utiliza, as atividades do Executivo são de responsabilidade do Prefeito, direta ou indiretamente, seja pelo desempenho de suas funções, seja pelo dever de direção ou supervisão de sua equipe de trabalho.

Nesse sentido é muito claro o magistério de Hely Lopes Meirelles: 'As atribuições do prefeito são de natureza governamental e administrativa; governamentais são todas aquelas de condução dos negócios públicos, de opções políticas de conveniência e oportunidade na sua realização, e, por isso mesmo, insuscetíveis de controle por qualquer outro agente, órgão ou Poder.'

Claro está que o prefeito não realiza pessoalmente todas as funções do cargo, executando aquelas que lhe são privativas e indelegáveis e traspassando as demais aos seus auxiliares e técnicos da Prefeitura (secretários municipais, diretores de departamentos, chefes de serviços e outros subordinados). **Mas todas as atividades do Executivo são de sua responsabilidade direta ou indireta, quer pela sua execução pessoal, quer pela sua direção ou supervisão hierárquica.**" (g. n.)

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCESC) também reconhece a responsabilidade solidária do Prefeito Municipal por ações realizadas por seus auxiliares e particulares. Esse entendimento está presente no Acórdão nº 1154/2006, Processo nº TCE-03/06954494, relatado pelo Conselheiro José Carlos Pacheco, estabelecendo que o Chefe do Executivo responde pelos atos administrativos ainda que tenham sido executados por seus subordinados.

“6.1.1. De RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA dos Srs. CLÓVIS JOSÉ DA ROCHA Prefeito Municipal de Itapema, CPF n. 181.714.439-15; CARLOS HUMBERTO DA CRUZ - Presidente da Comissão de Licitação em 2003, CPF n. 454.008.659-68, e VALDIR LUÍS ZANELLA JÚNIOR, CPF n. 936.729.509-04, ODENIR DOS SANTOS, CPF n. 018.840.859-20, ROMEU LUÍS DA SILVA, CPF n. 654.183.449- 00, e MARCO AURÉLIO NEVES, CPF n. 749.290.899-72, Membros da Comissão de Licitação em 2003, e das empresas CARLOS ELOY DOMINGOS & CIA LTDA., CNPJ n. 02.192.786/0001-11, e VILSOMAR FRANCISCO MENDES - ME, CNPJ n. 80.127.798/0001-76, o montante de R\$ 33.841,85 (trinta e três mil oitocentos e



quarenta e hum reais e oitenta e cinco centavos), referente a prejuízo financeiro decorrente do superfaturamento nos preços ofertados quando do Convite n. 05/03, posteriormente cobrados, na comparação com a cotação afixada na Tomada de Preços n. 06/03 pela mesma empresa, em descumprimento ao art. 48 da Lei Federal n. 8.666/93 e ao princípio da economicidade inserto no art. 70, caput, da Constituição Federal (item 1 do Parecer DDR);

6.1.2. De RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA do Sr. CLÓVIS JOSÉ DA ROCHA - qualificado anteriormente, da Sra. JANE TEREZINHA DALMOLIN – Secretária Municipal do Desenvolvimento Social em 2003, e da empresa DENISE BRANDALISE - ME, CNPJ 04.227.342/0001-08, o montante de R\$ 188.712,40 (cento e oitenta e oito mil setecentos e doze reais e quarenta centavos), pertinente a valores de despesas com aquisição, pela Prefeitura, de materiais de aviamentos para atendimento de adolescentes carentes, mediante a Tomada de Preços n. 03/2003 e Contrato n. 85/2003, sem comprovação de sua liquidação, em descumprimento aos arts. 62 e 63 da Lei Federal n. 4.320/64 (item 2 do Parecer DDR);

6.1.3. De RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA do Sr. CLÓVIS JOSÉ DA ROCHA, qualificado anteriormente, e da Sra. ROSANE MACHADO CRUZ – Secretária Municipal de Educação em 2002 e 2003, CPF 341.783.179-20, e da empresa DENISE BRANDALISE - ME, qualificada anteriormente, o montante de R\$ 297.272,40 (duzentos e noventa e sete mil duzentos e setenta e dois reais e quarenta centavos), concernente a valores de despesas com aquisição de uniformes, mediante a Tomada de Preços n. 20/200, sem comprovação de sua liquidação, haja vista a não-demonstração da entrada dos bens no almoxarifado nem da distribuição aos alunos, caracterizando descumprimento aos arts. 62 e 63 da Lei Federal n. 4.320/64 (item 3 do Parecer DDR).”

No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), há consolidada jurisprudência que sustenta a responsabilidade dos gestores públicos, mesmo em casos de delegação de competência, em razão dos deveres de fiscalização e supervisão inerentes à função. A responsabilização decorre tanto da culpa *in vigilando*, caracterizada pela negligência ou falha no dever de fiscalização, quanto da culpa *in eligendo*, resultante da escolha inadequada de prepostos. Nesse sentido, destacam-se os seguintes precedentes:

1. A delegação de competência não transfere a responsabilidade para fiscalizar e revisar os atos praticados. 2. **O Prefeito é responsável pela escolha de seus subordinados e pela fiscalização dos atos por estes praticados. Culpa *in eligendo* e *in vigilando*.** (Acórdão 1.247/2006-TCU-1ª Câmara) (g.n.)

**A delegação de competência não exime o responsável de exercer o controle adequado sobre seus subordinados incumbidos da fiscalização do contrato. Suas argumentações não obtiveram êxito na pretensão de afastar sua responsabilidade.**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Fiscalização de Contratos e Parcerias - DFCP  
1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos  
Municípios – 1ª CAPLCM



**A delegação de competência não exime o responsável de exercer o controle adequado sobre seus subordinados incumbidos da fiscalização do contrato. É obrigação do ordenador de despesas supervisionar todos os atos praticados pelos membros de sua equipe, a fim de assegurar a legalidade e a regularidade das despesas, pelas quais é sempre (naquilo que estiver a seu alcance) o responsável inafastável.”** (Acórdão 1.843/2005-TCU-Plenário)” (g.n.)

**O instrumento da delegação de competência não retira a responsabilidade de quem delega**, visto que remanesce a responsabilidade no nível delegante em relação aos atos do delegado. Cabe, por conseguinte, à autoridade delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, diante da possibilidade de responsabilização por culpa in eligendo e/ou culpa in vigilando. (Acórdão 894/2009 -1ª Câmara –TCU) (g.n.)

[...] **é entendimento pacífico no Tribunal que a delegação de competência não retira a responsabilidade de quem delega**, visto que remanesce a responsabilidade no nível delegante em relação aos atos do delegado. (Acórdão TCU 2809/2012 – Plenário) (g.n.)

O ordenador de despesa tem o dever de verificar a legalidade e a legitimidade de documentos geradores de despesa, não sendo sua assinatura uma mera formalidade (e.g. Acórdãos 3004/2016-TCU-Plenário, 550/2015-TCUPlenário, 300/2011-TCU-Plenário, 1568/2015-TCU-2ª Câmara). Portanto, **incabível a alegação de que não tinha a incumbência de analisar a legitimidade de processos de pagamento ou de acompanhar e de fiscalizar a atuação de seus subordinados.** (Acórdão nº 635/2017-Plenário –TCU) (g.n.)

**Delegação de competência não exime o delegante de fiscalizar os procedimentos exercidos pelos subordinados**, mormente no que concerne às questões de maior relevância. (Acórdão TCU 2424/2017 - Primeira Câmara) [...] a autoridade delegante pode ser responsabilizada sempre que verificada: a) **a fiscalização deficiente dos atos delegados, pela lesividade, materialidade, abrangência e caráter reiterado das falhas e pelo conhecimento efetivo ou potencial dos atos irregulares praticados (culpa in vigilando);** ou b) pela má escolha do agente delegado, comprovada circunstancialmente em cada situação analisada (culpa in eligendo). (Acórdão TCU 8799/2019 - Primeira Câmara) (g.n.)”

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) corrobora esse entendimento ao afastar preliminares de ilegitimidade passiva quando constatado que os atos administrativos questionados ocorreram durante a gestão do Chefe do Executivo Municipal.

“REPRESENTAÇÃO. MUNICÍPIO. ATOS DE PESSOAL. APOSENTADORIAS E PENSÕES. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEIÇÃO. MERITO. AUSÊNCIA DE REMESSA DE DADOS. FISCAP. IRREGULARIDADES SANADAS NO CURSO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. ARQUIVAMENTO. RECOMENDAÇÃO.

1. **A preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo chefe do Executivo municipal deve ser afastada, caso se verifique que os apontamentos, em análise no processo, se deram durante a sua gestão.**
2. Sanadas as irregularidades objeto da representação, determina-se o seu arquivamento, nos termos do art. 176, IV, do Regimento Interno, por considerar que o processo cumpriu o objetivo para o qual fora constituído.
3. Recomenda-se ao gestor responsável a atentar-se para o prazo previsto na legislação pertinente à matéria, no tocante ao envio a este Tribunal de Contas das informações relativas aos benefícios previdenciários, por meio do Sistema Informatizado de Fiscalização de Atos de Pessoal – Fiscap, para não incorrer em irregularidades. (TCEMG.



Representação nº 1041604. Conselheiro Substituto Licurgo Mourão. Segunda Câmara) ”  
(g.n)

Portanto, é inequívoca a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo pelos atos administrativos sob sua gestão, seja por execução direta ou delegação. A jurisprudência consolidada confirma essa responsabilidade, destacando o dever de supervisão e comando do gestor municipal. Diante disso, rejeita-se a preliminar arguida.

### **III – Fatos e Fundamentos**

Primeiramente, considerando o entendimento desta Unidade Técnica pelo afastamento da preliminar de ilegitimidade passiva do Ex-Prefeito Rogério César de Matos Avelar e que tanto ele quanto o então Secretário Municipal de Saúde, Sr. Gilson Urbano de Araújo, apresentaram defesas nas peças nº 45 e 52 do SGAP, cujos argumentos são semelhantes, suas manifestações serão analisadas conjuntamente a seguir.

#### **III.1 – Da ausência de orçamento detalhado no âmbito do Procedimento de Inexigibilidade nº 05/2020**

##### **a) Alegações dos defendentes (Peças nº 45 e 52 – SGAP)**

O ex-prefeito sustenta que a representação apura uma possível falta de comprovação de preços, especialmente relacionados aos profissionais contratados. Alega que a contratação foi realizada em um dos momentos mais críticos da pandemia da COVID-19, quando os gestores públicos enfrentavam grande pressão para ampliar o atendimento de saúde, lidar com a escassez de insumos e profissionais e, ao mesmo tempo, mitigar a proliferação do vírus e evitar mortes.

Nesse contexto, o ex-prefeito argumenta que, diante da emergência sanitária, a Secretaria Municipal de Saúde não tinha alternativa senão contratar imediatamente a Santa Casa de Misericórdia de Lagoa Santa, único hospital do município, que estava sob intervenção judicial (processo nº 0029635-45.2014.8.13.0148, em trâmite na 1ª Vara Cível da Comarca de Lagoa Santa). Além disso, reforça que a entidade sempre teve caráter filantrópico e sem fins lucrativos, sendo referência na região para atendimentos de urgência, emergência e alta complexidade, contando com 10 leitos de UTI credenciados pelo Ministério da Saúde durante a pandemia.

Ademais, o ex-prefeito destaca que, embora tenha sido apontada a possível ausência de comprovação da compatibilidade dos preços dos profissionais contratados, o então gestor da pasta da Saúde utilizou como referência a Resolução nº 04, de 08 de junho de 2018, do Conselho



Municipal de Saúde, que homologou a tabela do Consórcio Intermunicipal da Região do Cálcaro – CISREC como parâmetro máximo de preço para contratações no SUS de Lagoa Santa.

No que se refere ao objeto contratual, o ex-prefeito ressalta que o Contrato nº 048/2020 previa a prestação de serviços por uma entidade privada sem fins lucrativos, razão pela qual o Município não poderia interferir nos valores pagos pelo hospital aos seus profissionais. Isso porque a gestão operacional e a administração dos recursos humanos cabiam exclusivamente à entidade contratada.

Além disso, o ex-prefeito afirma que a contratação teve por objetivo a implantação de serviços e ações para o enfrentamento da pandemia, conforme especificado no contrato, não cabendo ao Município definir a forma de execução dos serviços prestados pelo hospital. No entanto, destaca que o contrato previa expressamente a obrigação da entidade de aplicar integralmente os recursos recebidos na manutenção dos serviços hospitalares.

No tocante às diligências realizadas, o ex-prefeito informa que, mesmo não estando mais na administração municipal, buscou esclarecimentos junto ao atual Secretário Municipal de Saúde, que forneceu justificativas complementares e a Comunicação Interna nº 786/2024/SMS, anexada à defesa.

Ainda, o ex-prefeito enfatiza que o atual Secretário Municipal de Saúde esclareceu que, mesmo diante da alegação de possível sobrepreço na contratação de alguns profissionais, deve-se considerar que os vínculos trabalhistas se deram sob o regime celetista, o que implica a inclusão de encargos sociais como FGTS, INSS, IRPF e pagamento de insalubridade. Além disso, foi apresentada uma Tabela Comparativa de Valores vigente à época da contratação, a qual deve ser analisada para afastar qualquer conclusão precipitada sobre a existência de dano ao erário, considerando as circunstâncias do período.

Diante do exposto, o ex-prefeito conclui que, considerando as circunstâncias excepcionais da pandemia e a urgência na contratação dos serviços hospitalares, não houve qualquer irregularidade na condução do Procedimento de Inexigibilidade nº 05/2020, razão pela qual requer a improcedência da representação.

O ex-Secretário de Saúde contesta a alegação de irregularidade na Inexigibilidade de Licitação nº 05/2020 e no Contrato nº 048/2020, sustentando a ausência de conjunto probatório que comprove sobrepreço.



Além disso, demonstra que a contratação ocorreu em meio à pandemia de COVID-19, em um cenário de calamidade pública que demandava ações urgentes para garantir o atendimento hospitalar. Diante disso, a deflagração do processo de contratação foi uma medida necessária para assegurar a prestação dos serviços essenciais de saúde à população de Lagoa Santa/MG.

Nesse contexto, apresenta justificativa baseada na inviabilidade de competição, uma vez que o Hospital Lindouro Avelar era a única instituição no município com capacidade técnica e estrutura adequada para prestar os serviços necessários. Ademais, o hospital já possuía experiência consolidada em urgência e emergência, estando incorporado à rede do Sistema Único de Saúde – SUS, o que reforçou a decisão pela contratação direta.

Por outro lado, esclarece que os valores pagos estavam compatíveis com os praticados no mercado, observando os encargos trabalhistas inerentes à contratação de profissionais celetistas. Além disso, o custo mensal da prestação de serviços foi de R\$ 315.000,00 (trezentos e quinze mil reais), resultando em um repasse global de R\$ 945.000,00 (novecentos e quarenta e cinco mil reais), valor que levou em consideração as obrigações sociais e trabalhistas da entidade contratada, que se trata de uma instituição privada sem fins lucrativos.

No aspecto legal, fundamenta que a contratação direta foi respaldada pelo art. 25 da Lei nº 8.666/1993 e seguiu as diretrizes excepcionais estabelecidas pela Lei nº 13.979/2020 para aquisições emergenciais. Dessa forma, a urgência imposta pelo cenário pandêmico e a necessidade de rápida resposta justificaram a adoção da inexigibilidade de licitação, como medida de enfrentamento da crise sanitária.

Além do mais, declara que a fixação dos valores contratados respeitou a Resolução nº 04/2018 do Conselho Municipal de Saúde de Lagoa Santa e a Portaria SEMSA-SUS-LS nº 35/2018. Nesse contexto, os preços praticados foram pautados na Planilha Consolidada de Procedimentos Ofertados pelo CISREC, entidade pública intermunicipal, garantindo conformidade com a média de mercado.

Dessa maneira, reforça que a tabela de preços utilizada se baseou em parâmetros do SUS e do CISREC, garantindo a compatibilidade dos valores contratados com os padrões praticados na região. Além disso, a tabela do CISREC foi elaborada em 2018, ou seja, dois anos antes da contratação em questão, o que demonstra a ausência de sobrepreço.

Ainda, argumenta que a pandemia impôs desafios inéditos, incluindo escassez de profissionais e insumos, exigindo soluções ágeis para assegurar a prestação de serviços de saúde.

Assim, a contratação direta foi a única alternativa viável para garantir a continuidade do atendimento médico-hospitalar e evitar o colapso do sistema de saúde no município.

Por consequência, destaca que a adoção de medidas emergenciais foi necessária para evitar desassistência hospitalar e conter a propagação do vírus. Dessa forma, a contratação buscou otimizar a estrutura existente do hospital, aproveitando sua experiência na área de urgência e emergência, além de garantir uma resposta eficiente à crise sanitária.

De igual modo, ressalta que a contratação resultou em otimização da estrutura existente e potencialização da rede SUS, beneficiando a gestão pública e a população. Nesse sentido, a decisão administrativa adotada possibilitou a ampliação da capacidade hospitalar e a prestação de serviços essenciais à população no momento mais crítico da pandemia.

Sob essa perspectiva, sustenta que não houve sobrepreço, apresentando comparação com contratações semelhantes realizadas em outros municípios de Minas Gerais. Com efeito, os valores contratados em Lagoa Santa/MG foram compatíveis com os preços praticados por outros entes públicos na mesma época, respeitando a média do mercado.

Por fim, reitera que as justificativas apresentadas demonstram a regularidade da contratação, pleiteando a improcedência da Representação e o arquivamento do processo.

#### **b) Análise Técnica**

A inexigibilidade de licitação é uma exceção à obrigatoriedade de licitar, aplicável apenas nos casos em que há inviabilidade de competição. Essa impossibilidade ocorre, por exemplo, quando há fornecedor exclusivo ou na contratação de serviços técnicos de natureza singular, prestados por profissionais ou empresas de notória especialização.

A esse respeito, dispõe o artigo 25 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.



No contexto do Processo de Inexigibilidade nº 05/2020, a contratação direta da Santa Casa de Misericórdia de Lagoa Santa fundamentou-se na alegação de que esta seria a única instituição hospitalar no município dotada da estrutura e da capacidade técnica necessárias para atender às demandas emergenciais decorrentes da pandemia de COVID-19.

A análise dos autos permite identificar diversas passagens que corroboram a afirmativa de que a Santa Casa de Misericórdia de Lagoa Santa/Hospital Lindouro Avelar era o único estabelecimento hospitalar com condições adequadas para a prestação dos serviços demandados, conforme demonstram as capturas de tela abaixo:

Registra-se que o Hospital **é o único** da cidade de Lagoa Santa e **encontra-se sob intervenção judicial (processo nº 0029635-45.2014.8.13.0148)**, como será esclarecido a seguir:

Especificamente, no caso de Lagoa Santa existe um fator relevante (já externado) que reside na constatação de que o Hospital Lindouro Avelar/Santa Casa de Misericórdia é o **único Hospital da cidade**, não sendo pertinente nem sequer cogitar de licitar ou estabelecer outras formas de vínculo, além da relação direta.

No contexto da gestão da saúde é o Hospital Lindouro Avelar/Santa Casa de Misericórdia que guarda a relação direta com os usuários do Município no território sanitário da cidade de Lagoa Santa e, obviamente, é o mais capacitado para atender as demandas urgentes e imediatas da Covid-19.

Considerando que o Hospital Lindouro Avelar/Santa Casa de Lagoa Santa é o único prestador do município neste nível de assistência, atendendo toda a região de saúde na qual está inserido;

2.6. Devido a pandemia de COVID-19 e o aumento exponencial do número de casos, foi elaborado um Plano Contingência Municipal de Enfrentamento a Pandemia COVID-19 de Lagoa Santa/MG, para atender estes pacientes com maior segurança e qualidade, utilizando os serviços hospitalares do Hospital Lindouro Avelar / Santa Casa de Misericórdia de Lagoa Santa, único prestador do município neste seguimento da área de saúde;

Adicionalmente, conforme noticiado no site da Prefeitura de Lagoa Santa, o Ministério da Saúde e a Secretaria Estadual de Saúde aprovaram os leitos da referida unidade hospitalar para o atendimento de pacientes acometidos pela COVID-19, reforçando a adequação da instituição para a prestação dos serviços contratados.

Prefeitura

Institucional

Notícias ▾

Fazenda

Institucional

Notícias

Editais - SEFA

Legislação Tributária

Prestação de Contas

Serviços da Arrecadação

Notícias Recentes

- Cerca de 300 pessoas com atraso em vacina da febre amarela devem receber dose a partir deste sábado
- Serviços Zoonoses

## Ministério da Saúde e SES-MG aprovam leitos de CTI permanentes no hospital da cidade

18 Fevereiro 2022

Saúde

A Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES-MG) aprova em caráter permanente nove dos dez leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) de adultos em funcionamento no Hospital Lindouro Avelar.

Atualmente, os leitos estão dedicados exclusivamente ao atendimento de pacientes com Covid-19. Com o fim da pandemia, eles serão utilizados para tratamento intensivo de adultos. A iniciativa busca aproveitar a estrutura que foi criada em decorrência da Covid-19 pelos municípios. Os leitos fazem parte da Rede de Atenção à Saúde e habilitados pelo Ministério da Saúde, passam receber recursos que viabilizarão o funcionamento definitivo do serviço, após a crise da Covid.



O entendimento jurisprudencial reforça essa interpretação. No julgamento do Acórdão nº 2.146/2018, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) examinou a possibilidade de contratação, por inexigibilidade de licitação, do único hospital existente no município, mesmo sendo de propriedade do vice-prefeito. A decisão considerou que, na ausência de outras entidades aptas a executar o serviço, restaria inviabilizada a competição, hipótese que se enquadra na inexigibilidade prevista no artigo 25 da Lei nº 8.666/1993. Na ementa do julgado, consignou-se:

“Contratação pública – Inexigibilidade – Contratação de hospital – Único no município – Propriedade do vice-prefeito – Possibilidade – TCE/PR O TCE/PR respondeu consulta formulada por município para obter orientação sobre a possibilidade de contratação, por inexigibilidade de licitação, do único hospital existente no município, de propriedade do vice-prefeito. Alegou que “o ente municipal não possuiria condições financeiras para construir e manter um hospital e que o encaminhamento de casos de urgência e emergência a unidade hospitalar mais próxima, situada em outro município, colocaria em risco a vida dos pacientes”. Na hipótese em análise, o relator ressaltou que “a contratação de entidade particular legitima-se na medida em que o Município demonstre que efetivamente a estrutura pública não comporta o atendimento de urgência e emergência à população local e que se revele, por meio de comparativo de custos, mais vantajoso socorrer-se da iniciativa privada para complementação do serviço”. O relator prosseguiu a análise afirmando que, em regra, a contratação de entidade particular deve ser precedida de licitação, porém há situações que legitimam a contratação por inexigibilidade de licitação. Nesse sentido, destacou que “a existência de um único hospital para atendimento de urgência e emergência à população local permite o enquadramento da situação na hipótese de inexigibilidade de licitação, em conformidade com o que dispõe o art. 25 da Lei de Licitações, porquanto, não havendo outra entidade apta a executar o serviço, a competição estaria, por óbvio, inviabilizada”. Acerca dos requisitos para a contratação, citou a necessidade de observância do disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/93, bem como “a verificação da necessidade e conveniência da contratação, a disponibilidade de recursos financeiros, o cumprimento dos requisitos de habilitação pelo interessado e verificação da razoabilidade do preço do serviço em comparação aos praticados no mercado”. Quanto ao fato de o hospital ser de propriedade do vice-prefeito, o relator destacou que, a princípio, a contratação estaria vedada em razão do disposto no art. 9º, inc. III, da Lei de Licitações, porém, “dentro da

hipótese excepcional aventada na presente consulta, envolvendo serviços de saúde de urgência e emergência que só poderiam ser prestados pelo único estabelecimento hospitalar instalado no Município, impõe-se a relativização da vedação legal”. **Diante do exposto, votou pelo conhecimento da consulta para, no mérito, responder pela possibilidade da contratação por inexigibilidade de licitação do único hospital instalado no município, ainda que de propriedade do vice-prefeito, para prestação de serviços de urgência e emergência à população local.** (g.n.) (TCE/PR, Acórdão nº 2.146/2018, Rel. Cons. Ivan Lelis Bonilha, j. em 09.08.2018.)”

Ademais, a Lei Federal nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde) prevê a possibilidade de o Sistema Único de Saúde (SUS) recorrer aos serviços prestados pela iniciativa privada nos casos em que suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população. O artigo 24 da referida norma estabelece:

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Diante desse contexto, observa-se que a justificativa apresentada pelos responsáveis pela contratação encontra amparo no artigo 25, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, uma vez que há indícios concretos de inviabilidade de competição. A inexistência de outro hospital no município capaz de prestar os serviços necessários configura um cenário em que a Santa Casa poderia ser considerada fornecedora exclusiva, legitimando, assim, a adoção do procedimento de inexigibilidade de licitação.

Contudo, ainda que configurada a hipótese de inexigibilidade de licitação, a Administração Pública permanece vinculada ao dever de demonstrar a adequação do preço pactuado. Nos termos do artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, o procedimento deve ser instruído com a "justificativa do preço", exigência que impõe a comprovação de que o valor pactuado corresponde àqueles praticados no mercado, em observância aos princípios da economicidade e da razoabilidade. O dispositivo legal 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.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;



I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

**III - justificativa do preço.**

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (g.n.)

Sobre a necessidade de formalização desse procedimento, Marçal Justen Filho adverte:

“A contratação direta se submete a um procedimento administrativo, como regra. Ou seja, ausência de licitação não equivale à contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. **Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível.**” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 391). (g.n.)

Nesse contexto, cabe destacar que as hipóteses de inexigibilidade de licitação apresentam particularidades no que tange à pesquisa de preços, uma vez que pressupõem a inviabilidade de competição. Dentre as alternativas para justificar o valor contratado, ressalta-se o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), que admite a possibilidade de demonstração da razoabilidade do preço por meio de análises comparativas com valores praticados por outros entes públicos ou privados para serviços similares, conforme ilustrado no seguinte julgado:

“A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar. (TCU, Acórdão n. 2993/2028. Plenário. Rel. Min. Bruno Dantas. Julg. 12/12/2018)”

Dessa forma, a inexigibilidade de licitação não exime a Administração Pública da obrigação de demonstrar a razoabilidade dos preços pactuados, impondo a adoção de rigor técnico e jurídico na condução do procedimento, de modo a assegurar a legalidade, a transparência e a eficiência do ato administrativo.

Entretanto, no caso concreto, embora os responsáveis sustentem a compatibilidade dos valores contratados com aqueles praticados por outros entes públicos em Minas Gerais, não foram apresentados documentos comprobatórios suficientes para a validação dessa alegação, limitando-se a uma planilha sem respaldo documental adequado. Ademais, o link indicado na referida planilha encontra-se inoperante, impossibilitando a verificação das informações nela contidas. Segue, abaixo, a captura de tela da planilha mencionada:

QUADRO COMPARATIVO				VALORES PRATICADOS EM OUTROS MUNICIPIOS EM MINAS ANO DE		
DESCRIÇÃO	CARGA HORÁRIA	TIPO DE CONTRATAÇÃO	LAGOA SANTA	MANHUAÇU	SALINAS	PEDRO LEOPOLDO
Plantões médico	24	Pessoa Juridica	R\$ 1.198,16	R\$ 1.146,62	R\$ 1.200,00	R\$ 1.322,60

dados disponível nos links e documentos anexo :

<file:///C:/Users/SMS/Downloads/Tabela%20Planta%CC%83o%20Me%CC%81dico.pdf>  
[https://www.salinas.mg.gov.br/arquivos/contrato\\_154-2020\\_jpn\\_14094132.pdf](https://www.salinas.mg.gov.br/arquivos/contrato_154-2020_jpn_14094132.pdf)

No tocante à utilização da tabela do CISREC, homologada pela Resolução nº 04/2018 do Conselho Municipal de Saúde em 08/06/2018, ainda que válida para a formação de preços na contratação por inexigibilidade, sua aplicação deveria ter sido complementada por pesquisa de mercado, considerando a possível desatualização dos valores e a orientação do TCU quanto à possibilidade de demonstrar a razoabilidade dos preços por meio da comparação com valores praticados por outros entes públicos ou privados para serviços similares, o que não foi observado nos autos da contratação em questão.

Para fins de consulta, a referida tabela encontra-se na peça nº 02, páginas 93 a 124. A seguir, apresentam-se, a título exemplificativo, um trecho da resolução homologada e uma página da tabela:

**Art. 1º** Tabela homologada pelo Consórcio Intermunicipal da Região do Calcário-CISREC como parâmetro máximo de preço para contratação e /ou aquisição de serviços de apoio diagnóstico do SUS Lagoa Santa/MG, conforme anexo I

**Art. 2º** Deverá o Secretário Municipal de Saúde de Lagoa Santa expedir declaração anual de ente consorciado ao referido consórcio público assim como de sua permanência para o ano orçamentário;

**Art. 3º** A Secretaria Municipal de Saúde de Lagoa Santa deverá encaminhar para ciência do Conselho Municipal de Saúde toda a atualização de valores e elenco de procedimentos ofertados pelo CISREC como meio de atualização da cartela de procedimentos e valores praticados pelo SUS Municipal.

**Art. 4º** Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Lagoa Santa, 08 de junho de 2018

Itens:	Código SUS	Descrição:	Valor:
1	02.08.01.001-7	Cintilografia de Coração Com Gálio 67	R\$ 462,13
2	02.08.01.002-5	Cintilografia de Miocárdio em situação Estresse	R\$ 412,60
3	02.08.01.003-3	Cintilografia de Miocárdio em situação Repouso	R\$ 386,90
4	02.08.01.004-1	Cintilografia Miocárdio Necrose	R\$ 168,13
5	02.08.01.005-0	Fluxo Sanguíneo Das Extremidades	R\$ 115,16
6	02.08.01.006-8	Quantificação De Shunt Direita/ Esquerda	R\$ 143,99
7	02.08.01.007-6	Cintilografia Câmaras Cardíacas Esforço	R\$ 217,00
8	02.08.01.008-4	Cintilografia Câmaras Cardíacas Repouso/ Ventriculografia	R\$ 178,49
9	02.08.01.009-2	Fluxo Sanguíneo Hepático	R\$ 125,17
10	02.08.02.001-2	Cintilografia Fígado E Baço (Hepática)	R\$ 134,59
11	02.08.02.002-0	Cintilografia do Fígado E Vias Biliares	R\$ 189,81
12	02.08.02.003-9	Cintilografia Glândulas Salivares	R\$ 88,76
13	02.08.02.005-5	Cintilografia p/ Estudo De Trânsito Esofágico (Líquido)	R\$ 136,73
14	02.08.02.006-3	Cintilografia p/ Estudo De Trânsito Esofágico (Semi Sólidos)	R\$ 136,73
15	02.08.02.007-1	Cintilografia p/ Estudo De Trânsito Gástrico	R\$ 145,66
16	02.08.02.008-0	Cintilografia p/ Pesquisa De Divertículo De Meckel	R\$ 116,00
17	02.08.02.009-8	Cintilografia p/ Pesquisa De Hemorragia Digestiva Ativa	R\$ 158,80
18	02.08.02.010-1	Cintilografia p/ Pesquisa De Hemorragias Não Ativas	R\$ 313,93
19	02.08.02.011-0	Cintilografia p/ Pesquisa De Refluxo Gastroesofágico	R\$ 136,73
20	02.08.03.001-8	Cintilografia das Paratireóides	R\$ 327,78
21	02.08.03.002-6	Cintilografia Tireoide e/ou Captação	R\$ 78,05
22	02.08.03.004-2	Cintilografia De Corpo Inteiro (Varredura)	R\$ 342,09
23	02.08.03.005-0	Teste Do Perclorato C/ Radioisótopo	R\$ 108,47

Com base nesses elementos, resta evidenciada a fragilidade na justificativa de preços, uma vez que não foi realizada pesquisa de mercado complementar à tabela do CISREC, incluindo a comparação com os valores praticados por outros entes públicos ou privados, essencial para validar a compatibilidade dos montantes contratados.

Diante desse cenário, importa destacar que a elaboração de um orçamento detalhado constitui requisito legal essencial para as contratações públicas, inclusive aquelas realizadas sob o regime de inexigibilidade de licitação. Nesse sentido, o artigo 7º, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, determina que a execução de obras e serviços somente poderá ser contratada mediante a apresentação de orçamento detalhado, estruturado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, assegurando a transparência e a conformidade dos valores praticados com os parâmetros de mercado.

Art. 7º. As licitações para a **execução de obras e para a prestação de serviços** obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

§ 2º. As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

II - existir **orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;**



Embora o dispositivo mencione expressamente "obras e serviços", a exigência de um orçamento detalhado é aplicável a todas as contratações públicas, independentemente da modalidade, tendo em vista sua função primordial de assegurar a economicidade e a transparência na aplicação dos recursos públicos.

A jurisprudência do TCU corrobora essa interpretação. No Acórdão nº 3.289/2014 - Plenário, o Tribunal assentou que:

**"É dever do gestor, mesmo nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, elaborar orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado, pois se trata de documento indispensável à avaliação dos preços propostos (art. 7º, §2º, inciso II, e § 9º, c/c o art. 26, inciso III, da Lei 8.666/93)."** (g.n.)

Dessa forma, a ausência de orçamento detalhado compromete a transparência e impede a adequada avaliação da economicidade da contratação, podendo configurar irregularidade passível de responsabilização dos gestores.

Adicionalmente, o artigo 40, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 determina que o edital de licitação deve conter, como anexo obrigatório, o orçamento estimado expresso em planilhas de quantitativos e preços unitários, garantindo que todos os participantes tenham acesso prévio às informações essenciais para a formulação de suas propostas.

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: [...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

[...]

**II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;** (g.n.)

[...]

Ainda nesse contexto, diante da crise sanitária ocasionada pela pandemia de COVID-19, foi editada a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, a qual estabeleceu diretrizes específicas para as contratações públicas destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública. No que se refere à cotação de preços, o diploma legal previu:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Fiscalização de Contratos e Parcerias - DFPC  
1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos  
Municípios – 1ª CAPLCM



Art. 4º-E. Nas aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado referidos no caput deste artigo conterá: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

I – declaração do objeto; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

II – fundamentação simplificada da contratação; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

III – descrição resumida da solução apresentada; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

IV – requisitos da contratação; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

V – critérios de medição e de pagamento; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

**VI – estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)**

**a) Portal de Compras do Governo Federal; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)**

**b) pesquisa publicada em mídia especializada; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)**

**c) sites especializados ou de domínio amplo; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)**

**d) contratações similares de outros entes públicos; ou (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)**

**e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)**

VII – adequação orçamentária. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

§ 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do § 1º deste artigo não impedem a contratação pelo poder público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, desde que observadas as seguintes condições: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

I – negociação prévia com os demais fornecedores, segundo a ordem de classificação, para obtenção de condições mais vantajosas; e (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

II – efetiva fundamentação, nos autos da contratação correspondente, da variação de preços praticados no mercado por motivo superveniente. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) (g.n.)

No caso em análise, a defesa anexou à peça nº 45 uma planilha comparativa de valores médios de mercado, elaborada com base na política SURICATO do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG). Contudo, o documento não especifica os critérios adotados para a seleção dos contratados considerados na pesquisa de preços, restringindo-se a um conjunto reduzido de referências, sem demonstrar a representatividade da amostra no contexto geral do mercado vigente à época.

Além disso, a planilha não discrimina a composição dos custos unitários, deixando de incluir elementos essenciais, como encargos sociais, benefícios e demais custos incidentes, comprometendo, assim, a transparência na formação do valor contratado.

**TABELA COMPARATIVA DE VALORES À EPOCA DA CONTRATAÇÃO ANO-2020**

Descritivo	Profissional	Carga Horária	Quantidade	Valor médio vencimento	Valor mês por profissional acrescido de Encargos trabalhistas.	Valor mês com desconto de INSS, IRPF.	Valor praticado de acordo com o levantamento de mercado da região metropolitana baseado na política SURICATO TCE-MG no período da contratação. (2020)
<b>Plantões Médicos</b>	24 horas	24 h	124	R\$ 1.198,16	R\$ 1.198,16	*****	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Médico Plantonista- Contratado São José da Lapa JONATHAS VIEIRA ANDRADE BRAZIL Serv. Temp. 22/04/2020, 10hs, R\$ 2.606,43.</li> <li>• Medico Plantonista - Contratado São José da Lapa ALINE ENEIDA LIMA TELES Serv. Temp. 26/04/2020 10hs R\$ 2.606,43.</li> <li>• Medico Plantonista - Contratado São José da Lapa DAYWYSON PATRYK OLIVEIRA BATISTA Serv. Temp. 18/04/2020 10hs R\$ 2.606,43.</li> <li>• Medico Plantonista - Contratado São José da Lapa VICTOR CORDEIRO TREVAS Serv. Temp. 14/04/2020 10hs R\$ 3.475,24.</li> <li>• Medico Plantonista Vespasiano BARBARA CAETANO MIRANDA Serv. Temp. 01/04/2020 R\$ 4.728,60.</li> <li>• Medico Plantonista Esmeraldas LAMEDY TIOLA DE SA Serv. Temp. 06/04/2020 24hs R\$ 4.268,72.</li> <li>• Medico Plantonista Esmeraldas GUSTAVO DE FREITAS LOBATO Serv. Temp. 30/03/2020 24hs R\$ 4.268,72.</li> <li>• Médico Plantonista Medico Plantonista Esmeraldas MAYRA SANTANA LEITE Serv. Temp. 09/03/2020 24hs R\$ 4.268,72.</li> <li>• Médico Plantonista Medico Plantonista Esmeraldas RODRIGO PIRES DO RIO Serv. Temp. 06/04/2020 24hs R\$ 4.268,72</li> <li>• Médico Plantonista Medico Plantonista Esmeraldas ALMIRO SADAO MASSUDA FILHO Serv. Temp. 30/03/2020 24hs R\$ 4.268,72.</li> </ul>
<b>Enfermeiros Assistenciais</b>	Diurno	12X 36 hs	04	R\$ 15.042,09	R\$ 3.760,52	R\$ 2.387,94	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfermeiro-36hs N-5 Belo Horizonte THAYS DE MAGALHAES PASCOAL Efetivo 01/01/2020 40hs R\$ 4.843,88</li> <li>• Enfermeiro-30h N-4 Belo Horizonte MARIA CECILIA MORAIS COSTA Efetivo 01/01/2020 38hs R\$ 3.723,89.</li> </ul>
	Noturno	12X 36 hs	04	R\$ 19.559,18	R\$ 4.889,79	R\$ 2.860,53	

Ainda, verifica-se que a contratação não atendeu às exigências do artigo 4º-E da Lei nº 13.979/2020, uma vez que não foram observados os requisitos mínimos para a elaboração do termo de referência simplificado ou do projeto básico simplificado. Em especial, a estimativa de preços não foi fundamentada com base em pelo menos um dos parâmetros exigidos no inciso VI do §1º do dispositivo legal.

Com base no exposto, resta configurada a irregularidade no âmbito do Procedimento de Inexigibilidade nº 05/2020, diante da ausência de orçamento detalhado que demonstre a composição dos custos unitários dos serviços contratados, em afronta ao artigo 7º, §2º, inciso II,



ao artigo 26, inciso III, e ao artigo 40, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, bem como ao inciso VI do §1º do artigo 4º-E da Lei nº 13.979/2020.

### **III – Conclusão**

Ante o exposto, esta Unidade Técnica se manifesta pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas e pela procedência da irregularidade, tendo em vista a ausência de orçamento detalhado que demonstre a composição dos custos unitários dos serviços contratados no âmbito do Procedimento de Inexigibilidade nº 05/2020, em afronta ao artigo 7º, §2º, inciso II, ao artigo 26, inciso III, e ao artigo 40, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, bem como ao inciso VI do §1º do artigo 4º-E da Lei nº 13.979/2020. Contudo, considerando que a contratação decorrente do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 05/2020 ocorreu no período inédito de pandemia de Covid-19, que exigiu dos gestores públicos a atuação célere e emergencial, sobretudo no âmbito da saúde pública; considerando, também, que o Tribunal de Contas, ao interpretar normas de gestão pública, deverá levar em consideração os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, conforme estabelece o artigo 22 do Decreto-Lei nº. 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro; e considerando, por fim a ausência de documentos que demonstrem a efetiva ocorrência de danos provenientes da referida contratação, esta Unidade Técnica entende que, no caso em tela, a sanção de multa pode ser afastada, sendo suficiente à expedição de **recomendação** aos Srs. Rogério César de Matos Avelar e Gilson Urbano de Araújo para que, na hipótese de deflagração de novos certames, procedam à elaboração de planilha orçamentária com composição de custos unitários, conforme estabelece a Lei nº. 14.133/2021, artigo 23.

Belo Horizonte, 27 de fevereiro de 2025

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



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Diretoria de Fiscalização de Contratos e Parcerias - DFCP  
1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos  
Municípios – 1ª CAPLCM



**De acordo.** Em 27/02/2025 encaminho os autos ao Ministério Público de Contas, conforme determinação de peça nº. 37, SGAP.

Paula Fernanda Serravite Ferreira Martins

Coordenadora

TC 3248-1