Processo n.: 1.098.389
Natureza: Representação
Ano de referência: 2021
Jurisdicionado: Município de Lagoa Santa (Poder Executivo)

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Tratam os autos de Representação oferecida por este *Parquet* de Contas, em face dos srs. Rogério César de Matos Avelar, Prefeito Municipal de Lagoa Santa, e Gilson Urbano de Araújo, Secretário Municipal de Saúde, em razão de possíveis irregularidades identificadas na contratação da pessoa jurídica Hospital Santa Casa de Misericórdia de Lagoa Santa - Hospital Lindouro Avelar, pelo Município de Lagoa Santa, para a prestação de serviços de enfrentamento à pandemia de Covid-19, através do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 005/2020, no valor mensal de R$315.000,00 (peça 01).
2. Em síntese, consta na Representação que a contratação *sub examine* perduraria pelo prazo de três meses, todavia, com a permanência da situação de emergência de saúde pública, houve a sua prorrogação por meio de termos aditivos (peça 01).
3. Como diversos municípios realizaram, à época dos fatos, contratações semelhantes, por inexigibilidade ou dispensa de licitação, a Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção (ARCCO/MG) intensificou seus esforços para fiscalizá-las.
4. Nesse sentido, com base na análise empreendida pela ARCCO/MG, verificou-se a ocorrência de supostas irregularidades na Inexigibilidade de Licitação n. 005/2020, quais sejam:

| MUNICÍPIO | LICITAÇÃO OU CONTRATO | VALOR TOTAL DAS CONTRATAÇÕES | OBJETO | EMPRESA CONTRATADA | CNPJ | SUPOSTAS IRREGULARIDADES APONTADAS | Tab. ARCCO 15/06/2020 (linha) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| LAGOA SANTA | INEX. 005 2020 | R$ 1.890.000,00 | CONTRATACAO DO HOSPITAL LINDOURO AVELAR/SANTA CASA DE MISERICORDIA DE LAGOA SANTA/PLANO MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO DA CORONAVIRUS | SANTA CASA DE MISERICORDIA DE LAGOA SANTA | 03.409.366/0001-07 | 1. CND Positiva;<br>2. Doação Política;<br>3. Corrupção;<br>4. EIRELI, MEI, ME, EPP/Capital Social baixo. | 44 |

5. Diante de tais informações, este Ministério Público de Contas reputou ser necessária a verificação da real prestação dos serviços e da compatibilidade dos valores gastos com os preços praticados no mercado.



Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4045948

6. Ao final, o MPC requereu (peça 01):

> - recebimento e processamento dos documentos apresentados como Representação;
>
> - 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 juntada;
>
> - citação do sr. Rogério César de Matos Avela, Prefeito de Lagoa Santa, e do sr. Gilson Urbano de Araújo, Secretário Municipal de Saúde.

7. Em conjunto com a exordial (peça 01), foram anexados os documentos de peças 02/10.

8. Em despacho constante na peça 14, o Conselheiro Relator determinou a remessa dos autos à Unidade Técnica para análise inicial.

9. A 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal (3ªCFM) elaborou relatório técnico à peça 16, concluindo nos seguintes termos:

> III. CONCLUSÃO
>
> Pelo exposto, 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.

10. Em seguida, o Ministério Público de Contas esclareceu que o intuito da Representação em epígrafe, conforme evidenciado na peça exordial, seria justamente o de deflagrar procedimento administrativo a fim de viabilizar a apuração cuidadosa de indícios de irregularidades, bem como verificar a efetiva prestação dos serviços contratados e a compatibilidade dos preços praticados com os usuais do mercado. Assim, requereu a remessa dos autos ao Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência (SURICATO), para a elaboração de estudo acerca da 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 (peça 18).

11. O Conselheiro Relator acolheu o requerimento ministerial e determinou a elaboração, pelo SURICATO, do estudo requerido (peça 19).

12. O SURICATO apresentou "Relatório de Conhecimento" à peça 20. Nele salientou que não seria possível apurar eventual sobrepreço no contrato decorrente da



Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4045948

Inexigibilidade de Licitação n. 005/2020, notadamente porque "*não foi disponibilizada a memória de cálculo que levou à estimativa do valor de R$315.000,00 mensal*".

13. Diante disso, o Conselheiro Relator determinou a intimação do Prefeito do Município de Lagoa Santa, Rogério Avelar, e do Secretário Municipal de Saúde, Gilson Urbano de Araújo, para que apresentassem as memórias de cálculo que fundamentaram a estimativa dos valores pagos ao Hospital Lindouro Avelar, Casa de Misericórdia de Lagoa Santa (peça 21).

14. Em resposta, os aludidos agentes municipais apresentaram *"relatório situacional apresentando a justificativa para celebração do contrato nº 48/2020, bem como a memória de cálculo que fundamenta a estimativa dos valores pagos ao Hospital Lindouro Avelar – Santa Casa de Misericórdia de Lagoa Santa"* (peça 27).

15. Na sequência, a 3ªCFM elaborou relatório com a seguinte conclusão (peça 29):

> **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.

16. Os autos foram encaminhados a este *Parquet* que, em manifestação de peça 31, ressaltou que o documento constante na peça 27, apresentado pelo Prefeito e pelo Secretário Municipal de Saúde de Lagoa Santa, trouxe o detalhamento dos custos do contrato celebrado com o Hospital Santa Casa de Misericórdia de Lagoa Santa - Hospital Lindouro Avelar.

17. Na oportunidade, observou que, em relação aos materiais hospitalares e medicamentos, não houve o detalhamento dos itens componentes tampouco dos seus quantitativos e custos unitários, o que inviabilizaria a análise de eventual sobrepreço em relação a eles. Concluiu, assim, pela remessa dos autos ao SURICATO, a fim de que elaborasse o estudo requerido na peça exordial, com especial enfoque na compatibilidade dos valores pagos aos profissionais indicados com as remunerações médias de mercado.

18. Ato contínuo, o Conselheiro Relatou encaminhou os autos ao SURICATO, que, em exame de peça 34, concluiu nos seguintes termos:

> **3. CONCLUSÃO**
>
> Diante da ausência de informações essenciais na tabela da justificativa de preços apresentada em 21/09/2022 (peça nº 27, p. 15), da divergência dessa tabela em relação às informações do Plano Operativo Assistencial (peça nº 2, p. 52-57) e da "Autodeclaração de condições de execução das ações ora executadas" (peça nº 3, p. 8), da inconsistência de dados extraídos do CAPMG e da ausência de banco de dados de notas fiscais de serviço, a análise de sobrepreço se mostrou inviável.

19. Em manifestação preliminar de peça 36, este Ministério Público de Contas destacou que, na análise empreendida à peça 29, a Unidade Técnica não verificou nos autos



Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4045948

documentação pertinente para subsidiar os valores estabelecidos na planilha de memória de cálculo, porquanto não constam as cotações de preços para formação do preço de referência.

20. Naquela oportunidade, o *Parquet* entendeu que a ausência de orçamento detalhado dos custos dos serviços contratados no âmbito do Procedimento de Inexigibilidade n. 05/2020 viola o art. 7º, §2º, art. 26, III, e art. 40, §2º, II, da Lei n. 8.666/93, bem como o inciso VI do §1º do art. 4º-E da Lei n. 13.979/2020, o que ensejaria, em tese, a responsabilização do Prefeito Municipal de Lagoa Santa e do Secretário Municipal de Saúde e Gestor do SUS, de modo que deveria ser oportunizado o contraditório.

21. Concluiu, assim, pela citação do sr. Rogério César de Matos Avelar, Prefeito do Município de Lagoa Santa, e do sr. Gilson Urbano de Araújo, Secretário Municipal de Saúde, a fim de que apresentassem defesa sobre os apontamentos realizados nos autos.

22. À peça 37, o Conselheiro Relator determinou a citação dos agentes públicos responsáveis, que, regularmente citados, apresentaram defesa às peças 43, 45 e 52.

23. Os autos foram submetidos ao crivo da 1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios (CAPLCM), que, em relatório de peça 56, concluiu nos seguintes termos:

> **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.

24. Posteriormente, retornaram os autos a este Ministério Público de Contas para emissão de parecer conclusivo.

25. É o relatório.



Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4045948

## FUNDAMENTAÇÃO

### I) PRELIMINAR

#### I.1) Da legitimidade passiva do ex-Prefeito, sr. Rogério César de Matos Avelar

26. Preliminarmente, a defesa apresentada por Rogério César de Matos Avelar, ex-Prefeito Municipal de Lagoa Santa, alega que *"todo o processo de inexigibilidade referente à contratação de emergência dos serviços da Santa Casa de Misericórdia Lagoa Santa para execução do Plano Municipal de Enfretamento da COVID-19 foi de responsabilidade do Secretário Municipal de Saúde daquela época, o qual era o ordenador de despesa da respectiva pasta e a quem incumbiu a adoção de todos os procedimentos necessários para instruí-lo"* (peça 45).

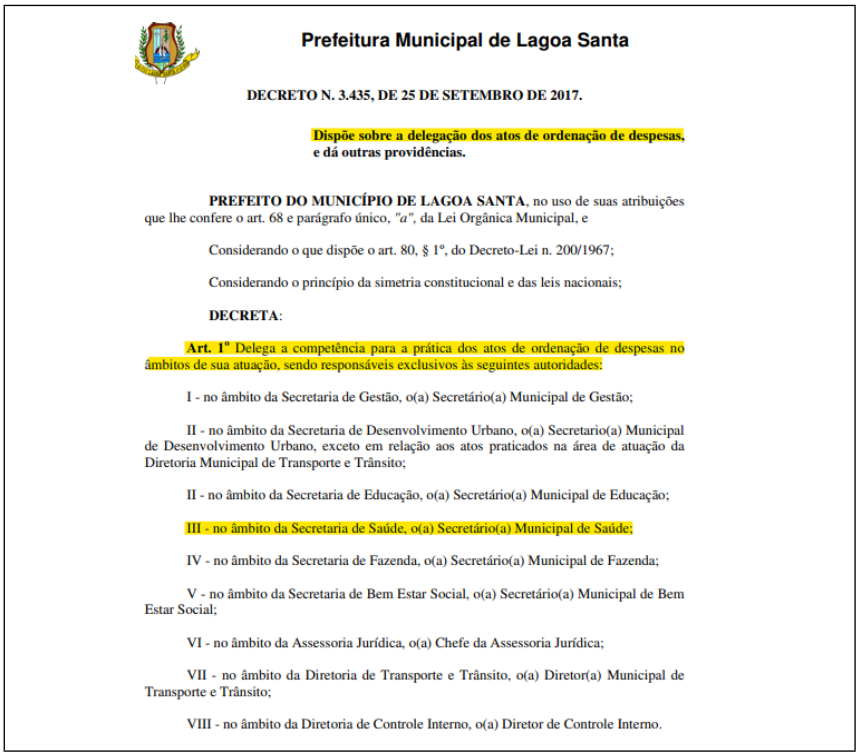
27. O ex-gestor apresenta a seguinte linha de raciocínio (peça 45):

> **2.5) DA DELEGAÇÃO DE ORDENAÇÃO DE DESPESA:**
>
> Para além da obrigatoriedade de sua subscrição no instrumento contratual, no caso específico da Administração Municipal de Lagoa Santa, a ordenação da despesa foi delegada aos gestores das respectivas áreas.
>
> Na oportunidade, descreve-se a finalidade da ordenação de despesa, iniciando-se por sua base legal.
>
> (...)
>
> Como mencionado acima, quem representa legalmente o Município é o Prefeito Municipal e, na prática, pode desconcentrar determinadas competências de modo a conferir maior eficácia à atuação administrativa, em outras palavras, para garantir a boa gestão pública tornando realidade o princípio da eficiência, mediante a delegação de atos.
>
> Assim, o escopo da delegação é dotar a Administração Pública de procedimentos destinados à execução eficaz com a resolutividade dos problemas. Noutro giro, é convergir a solução com o problema em um "mesmo momento".
>
> (...)
>
> O certo é que o Chefe do Poder Executivo não é o único legitimado a ser ordenador de despesa, pois é juridicamente permitido que delegue a determinados servidores, especialmente a seus Secretários, os quais passam a ser os responsáveis pela prática dos seus próprios atos.
>
> Ou seja, em decorrência lógica da delegação dos atos de ordenação de despesa advém à responsabilização.

28. Somado a isso, o defendente esclareceu que, no Município de Lagoa Santa, a ordenação de despesa foi delegada aos Secretários Municipais e aos titulares de cargos a eles equiparados, conforme disposto no Decreto Municipal n. 3.435/2017:



Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4045948



**Prefeitura Municipal de Lagoa Santa**

**DECRETO N. 3.435, DE 25 DE SETEMBRO DE 2017.**

**Dispõe sobre a delegação dos atos de ordenação de despesas, e dá outras providências.**

**PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA**, no uso de suas atribuições que lhe confere o art. 68 e parágrafo único, *"a"*, da Lei Orgânica Municipal, e

Considerando o que dispõe o art. 80, § 1º, do Decreto-Lei n. 200/1967;

Considerando o princípio da simetria constitucional e das leis nacionais;

**DECRETA**:

**Art. 1º** Delega a competência para a prática dos atos de ordenação de despesas no âmbitos de sua atuação, sendo responsáveis exclusivos às seguintes autoridades:

I - no âmbito da Secretaria de Gestão, o(a) Secretário(a) Municipal de Gestão;

II - no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, o(a) Secretario(a) Municipal de Desenvolvimento Urbano, exceto em relação aos atos praticados na área de atuação da Diretoria Municipal de Transporte e Trânsito;

II - no âmbito da Secretaria de Educação, o(a) Secretário(a) Municipal de Educação;

III - no âmbito da Secretaria de Saúde, o(a) Secretário(a) Municipal de Saúde;

IV - no âmbito da Secretaria de Fazenda, o(a) Secretário(a) Municipal de Fazenda;

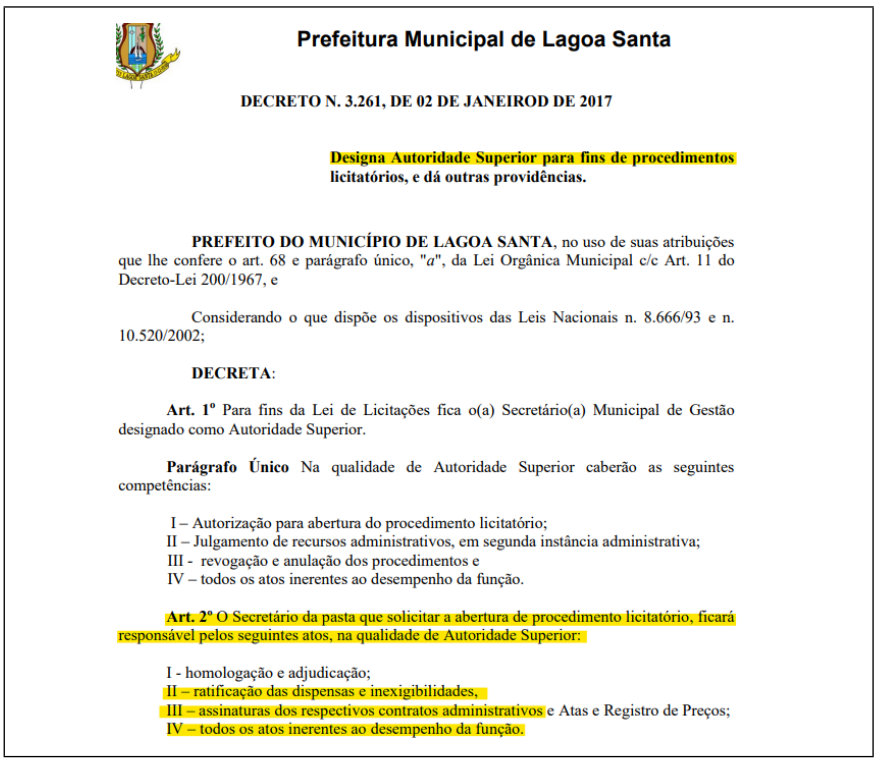
V - no âmbito da Secretaria de Bem Estar Social, o(a) Secretário(a) Municipal de Bem Estar Social;

VI - no âmbito da Assessoria Jurídica, o(a) Chefe da Assessoria Jurídica;

VII - no âmbito da Diretoria de Transporte e Trânsito, o(a) Diretor(a) Municipal de Transporte e Trânsito;

VIII - no âmbito da Diretoria de Controle Interno, o(a) Diretor de Controle Interno.

29. Além do normativo acima citado, o defendente ampara sua argumentação no Decreto Municipal n. 3.261/2017, o qual "designa autoridade superior para fins de procedimentos licitatórios". Confira-se:



**Prefeitura Municipal de Lagoa Santa**

**DECRETO N. 3.261, DE 02 DE JANEIROD DE 2017**

**Designa Autoridade Superior para fins de procedimentos licitatórios, e dá outras providências.**

**PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA**, no uso de suas atribuições que lhe confere o art. 68 e parágrafo único, "*a*", da Lei Orgânica Municipal c/c Art. 11 do Decreto-Lei 200/1967, e

Considerando o que dispõe os dispositivos das Leis Nacionais n. 8.666/93 e n. 10.520/2002;

**DECRETA**:

**Art. 1º** Para fins da Lei de Licitações fica o(a) Secretário(a) Municipal de Gestão designado como Autoridade Superior.

**Parágrafo Único** Na qualidade de Autoridade Superior caberão as seguintes competências:

I – Autorização para abertura do procedimento licitatório;
II – Julgamento de recursos administrativos, em segunda instância administrativa;
III - revogação e anulação dos procedimentos e
IV – todos os atos inerentes ao desempenho da função.

**Art. 2º** O Secretário da pasta que solicitar a abertura de procedimento licitatório, ficará responsável pelos seguintes atos, na qualidade de Autoridade Superior:

I - homologação e adjudicação;
II – ratificação das dispensas e inexigibilidades,
III – assinaturas dos respectivos contratos administrativos e Atas e Registro de Preços;
IV – todos os atos inerentes ao desempenho da função.

30. Da documentação juntada aos autos, observa-se que os principais atos referentes ao Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 005/2020, tais como a "Declaração do Ordenador de Despesa", o "Termo de Ratificação de Inexigibilidade" e o "Despacho de Homologação", foram subscritos pelo Secretário Municipal de Saúde.



Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4045948

31. Portanto, tendo em vista que os atos de ordenação de despesas no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde foram delegados ao Secretário Municipal de Saúde, conclui-se pela ilegitimidade passiva do sr. Rogério César de Matos Avelar, ex-Prefeito do Município de Lagoa Santa, de modo que merece ser acolhido o pedido preliminar da defesa por ele apresentado.

## II) MÉRITO

### II.1) Da ausência de orçamento detalhado dos custos dos serviços contratados no âmbito do Procedimento de Inexigibilidade n. 05/2020

32. Em parecer exarado à peça n. 36, este *Parquet* destacou que, no âmbito do Procedimento de Inexigibilidade n. 05/2020, não houve a elaboração de orçamento detalhado dos custos dos serviços contratados, em descumprimento do art. 7º, §2º, II, art. 26, III, e do art. 40, §2º, II, da Lei n. 8.666/93, bem como do inciso VI do §1º do art. 4º-E da Lei n. 13.979/2020.

33. A defesa apresentada pelo então Secretário Municipal de Saúde, sr. Gilson Urbano de Araújo, argumenta que a contratação foi instruída de acordo com a legislação, mediante regular processo administrativo prévio, e observou as diretrizes extraordinárias instituídas naquela época para adequar o cenário das compras públicas ao contexto da emergência sanitária (peça 52).

34. Nas exatas palavras da defesa (peça 45):

> Os valores contratados respeitaram o teto máximo de preços em contratações públicas de serviços de apoio diagnóstico do SUS em Lagoa Santa/MG, assim instituído pela Resolução n° 04 de 08 de junho de 2018, do Conselho Municipal de Saúde de Lagoa Santa, e homologada pela Portaria SEMSA-SUS-LS n° 35 de 20 de junho de 2018, conforme os preços constantes do Anexo I – Planilha Consolidada de Procedimentos Ofertados pelo CISREC.
>
> As normativas acima, bem como a tabela de preços em referência, foram devidamente juntadas aos autos da contratação direta (fls. 035 a 050 do Anexo I da Exordial), demonstrando a conformidade do valor contratado com a média de mercado da região.
>
> (...)
>
> **2.3. Justificativas de composição dos valores da contratação**
>
> Tendo esse fator em mente, e apesar de tudo, a contratação realizada pelo Município de Lagoa Santa/MG não extrapolou a média de mercado, colocando-se, a despeito da exclusividade do fornecedor, abaixo de várias cidades da região.
>
> Tomando os plantões médicos de 12 horas como exemplo, visto se tratar do serviço cuja contratação era mais crucial naquele momento, os Municípios de Manhuaçu, Salinas e Pedro Leopoldo realizaram contratações com o valor de, respectivamente: R$ 1.146,62; R$ 1.200,00; e R$ 1.322,60:



Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4045948

| 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(

Pedro Leopoldo pertence à mesma região de saúde de Lagoa Santa (Vespasiano-Metropolitana), enquanto Manhuaçu à de Manhuaçu – Leste e Salinas, à de Salinas-Taiobeiras – Norte.

O valor do plantão de 12 horas contraído por Lagoa Santa foi de R$ 1.198,16, estando, portanto, dentro do preço médio de mercado, inclusive inferior à região de saúde.

Perceba que a contratação pelos outros municípios em análise foi realizada por intermédio de pessoa jurídica, regime o qual diminui muito o custo final, enquanto o de Lagoa Santa obedeceu ao regime celetista. Mesmo assim, o valor dispendido não superou a margem, a despeito de todos os encargos sociais.

Logo, está devidamente refutada a existência de sobrepreço na contratação representada, pois se encontra em respeito aos parâmetros normais de mercado.

Além disso, como já explicitado durante a narrativa fática, o certame continha, sim, estimativa de preços, embora não extensa como se exige em licitações regulares. Primeiramente, em virtude de se tratar de contratação direta, e, ainda mais, por constituir compra realizada no contexto da pandemia.

35. Ao analisar os argumentos defensivos, a Unidade Técnica ressaltou que, ainda que configurada a hipótese de inexigibilidade de licitação, a Administração Pública permanece vinculada ao dever de demonstrar a adequação do preço pactuado. Pontuou que 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 (peça 56).

36. O Setor Técnico destacou ainda 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, manifestou-se pelo não acolhimento das razões de defesa e concluiu pela procedência da irregularidade.

37. A CAPLCM ponderou, ainda, que a utilização da tabela do CISREC (Resolução n. 04/2018 do Conselho Municipal de Saúde) é válida para a formação de preços na contratação por inexigibilidade, no entanto 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 se demonstrar a razoabilidade dos preços por meio da comparação com valores praticados por outros entes públicos ou privados para serviços similares (peça 56).

38. Por fim, a Unidade Técnica entendeu que a planilha comparativa de valores médios de mercado, elaborada com base na política SURICATO do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), anexada à peça 45 pela defesa, não especifica os critérios adotados para a pesquisa de preços, "*restringindo-se a um conjunto*



Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4045948

*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".*

39. Conforme apontado por este MPC em manifestação anterior, com relação à compatibilidade do valor da contratação com os preços de mercado, os gestores públicos de Lagoa Santa juntaram aos autos a *"memória de cálculo para celebração do contrato"* referente ao Processo de Inexigibilidade n. 05/2020. Confira-se (Peça n. 27):

**8. Sobre a memória de cálculo para celebração do contrato**

Neste sentido, o contrato contemplou a ampliação o escopo de serviços (serviços novos) em uma unidade hospitalar já contratualizada para prestação serviços normalmente já contratados.
Para cumprir as ações propostas conforme o plano de trabalho, o custo estimado de aporte de recursos de pessoal e de custos de materiais e medicamentos foi considerado conforme valores abaixo relacionados:

**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

40. Além disso, este *Parquet* observou que consta no Termo de Referência do Processo de Inexigibilidade n. 05/2020[1] que a base dos preços adotados para a prestação dos serviços hospitalares encontra-se na tabela do SAI-SIH/SUS do Ministério da Saúde, conforme excerto abaixo colacionado:

**JUSTIFICATIVA**

O presente instrumento de justificativa se presta a cumprir o contido no art. 26 da Lei nº 8.666/93[1], como antecedente necessário à contratação com inexigibilidade de licitação.

**I - Objeto:**

Contrato com o Hospital Lindoruro Avelar/Santa Casa de Misericórdia de Lagoa Santa por meio da Comissão Interventora, para execução do Plano Municipal de Enfretamento da Coronavírus – COVID-19 com a implantação de serviços e ações, visando atender a demanda do município de Lagoa Santa e outros a ele referenciados que integram a Região de Saúde na qual o hospital está inserido.

[1] Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Lagoa Santa disponível no endereço eletrônico: https://www.lagoasanta.mg.gov.br/attachments/article/7681/Inexigibilidade%20005.2020%20-%20Volume_%C3%BAnico.pdf. Acesso em 26 jun. 2024.



Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4045948

> Para fazer frente as ações propostas no Plano de Contingência Municipal de Enfrentamento a Pandemia COVID-19 de Lagoa Santa/MG, foi estimado o valor total de **R$ 945.000,00 (Novecentos e quarenta e cinco mil reais)**, a ser repassado em 03 (três) parcelas mensais fixas de **R$ 315.000,00 (Trezentos e quinze mil reais).** Do valor total discriminado da Programação Orçamentária, está previsto o repasse de **R$ 327.600,00 (Trezentos e vinte e sete mil reais)** de **fonte ESTADUAL** que serão repassados em parcela única à CONTRATADA pelo Estado de Minas Gerais, conforme previsto na Resolução SES/MG nº 7.070, de 25 de Março de 2020 que "*Autoriza a distribuição do Recurso do Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde - Grupo de Atenção de Média e Alta Complexidade-MAC destinados às ações de saúde para o enfrentamento do Coronavírus - COVID 19*", previsto na Portaria MS/GM nº 395, de 16 de março de 2020. Sendo recebido os recursos pelos cofres públicos estaduais, o restante será garantido ao Hospital Lindouro Avelar/Santa Casa de Misericórdia de Lagoa Santa, com recursos de fonte municipal.
>
> Conforme recomenda o art. 26 Lei nº 8.666/93 a base dos preços adotados para a prestação dos serviços hospitalares, encontra-se nos termos do artigo 26 da Lei nº 8.080/90, constante na tabela do SIA-SIH/SUS do Ministério da Saúde (Disponível no endereço: http://sigtap.datasus.gov.br/tabela-unificada/app/sec/inicio.jsp), e seus reajustes.

41. No entanto, o MPC destacou que não foi possível verificar nos autos documentação pertinente para subsidiar os valores estabelecidos na planilha de memória de cálculo, porquanto não constam as cotações de preços para formação do preço de referência.

42. Dito isso, observa-se que a defesa apresentada pelos responsáveis insiste em sustentar que houve a compatibilidade dos valores contratados no âmbito da Inexigibilidade n. 005/2020 com aqueles praticados por outros entes públicos em Minas Gerais. Contudo, não foi apresentada documentação apta a comprovar tal alegação, notadamente a demonstração de um orçamento detalhado dos custos dos serviços contratados, de modo que este Ministério Público de Contas reitera toda a fundamentação exposta no parecer de peça 36.

43. Nesse sentido, este *Parquet* reforça que a pesquisa de preços é um procedimento obrigatório para toda e qualquer modalidade de licitação, pois não é a modalidade do certame que define a obrigação da pesquisa, mas a necessidade de o poder público efetuar contratações cujos preços sejam compatíveis com os do mercado.

44. Com relação às bases legais, esclareça-se mais uma vez que o art. 7º, §2º, II, art. 26, III, e o art. 40, §2º, II, da Lei n. 8.666/93, bem como do inciso VI do §1º do art. 4º-E da Lei n. 13.979/2020[2], determinam que a estimativa deverá ser detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do processo licitatório. Ressalta-se que a justificativa do preço é essencial para comprovar que o valor ajustado é compatível com o aquele praticado pelo mercado, seja em licitações, seja em contratações diretas, dispensáveis ou inexigíveis.

45. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União firmou entendimento no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, **inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade**. Nesse sentido, colhem-se os Acórdãos 4549/2014 – Segunda Câmara, 1422/2014 – Segunda Câmara, 522/2014 – Plenário e 2.518/2022 – Plenário.

46. Em face das razões expostas, no entendimento deste Ministério Público de Contas, a ausência de orçamento detalhado dos custos dos serviços contratados no âmbito do Procedimento de Inexigibilidade n. 05/2020 viola o art. 7º, §2º, art. 26, III, e art. 40, §2º, II, da Lei n. 8.666/93, bem como o inciso VI do §1º do art. 4º-E da Lei n. 13.979/2020.

---

[2] Em razão da pandemia de Covid-2019, foi publicada a Lei n. 13.979, de 06/02/2020, que estabeleceu as regras para contratação pública no enfrentamento da Pandemia de Covid-2019.



Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4045948

47. Portanto, ante a conduta adotada pelo Secretário Municipal de Saúde de Lagoa Santa, este Ministério Público de Contas entende que, no presente caso, é cabível aplicação de multa ao referido gestor, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (LC n. 102/2008).

## CONCLUSÃO

48. Por todos os motivos acima expostos, o Ministério Público de Contas conclui, com amparo no art. 85, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/MG (Lei Complementar n. 102 de 17/01/08), que deve ser aplicada multa, no valor de R$10.000,00 (dez mil reais), ao então Secretário Municipal de Saúde de Lagoa Santa, sr. Gilson Urbano de Araújo.

49. É o parecer.

Belo Horizonte, 25 de março de 2025

**Glaydson Santo Soprani Massaria**
Procurador do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente e disponível no SGAP)



Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4045948