

REPRESENTAÇÃO N. 912152

Representantes: Hélio Silveira Machado (Presidente da Câmara Municipal à época), Ernane Soares de Faria, Arildo Machado Rocha, Mário Ferreira de Melo e Charles Caldeira de Camargos (Vereadores à época)

Representada: Prefeitura Municipal de Guarda-Mor

Responsáveis: Edgar José de Lima (Prefeito), Rômulo Ferreira da Silva (Vice-Prefeito à época), Gilmar Antônio da Silva (então Secretário Municipal de Saúde) e Alan Eustáquio de Souza (Presidente da Comissão Permanente de Licitação à época)

Procurador: Sinomar Francisco de Almeida - OAB/MG 80.154

MPTC: Cristina Andrade Melo

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

EMENTA

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE CLÍNICA MÉDICA PARA PRESTAR SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DISPENSA DE LICITAÇÃO. SITUAÇÃO EMERGENCIAL CONFIGURADA. JUSTIFICATIVA DA EMERGÊNCIA NÃO FORMALIZADA NOS AUTOS. AUSÊNCIA DE ASSINATURAS NAS PROPOSTAS COMERCIAIS. DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO APRESENTADOS EM DATA POSTERIOR À ASSINATURA DO CONTRATO. AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO E DA REQUISIÇÃO DOS SERVIÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA EM QUE O VICE-PREFEITO PRESTA SERVIÇOS. AFRONTA AO ART. 9º, III, DA LEI N. 8.666/93. IRREGULARIDADES. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIDORES. ACUSAÇÃO DESPROVIDA DE ELEMENTOS DE CONVICÇÃO. SUPOSTA NOMEAÇÃO DE PARENTE CONSANGUÍNEO EM SEGUNDO GRAU PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO. NEPOTISMO NÃO CONFIGURADO. ACUMULAÇÃO INDEVIDA DO MANDATO ELETIVO DE VICE-PREFEITO COM CARGO EM COMISSÃO NA ÁREA DA SAÚDE. AUSÊNCIA INDÍCIOS CONSISTENTES DE ACÚMULO ILEGAL. IMPROCEDÊNCIA. TERCEIRIZAÇÃO ILEGAL DOS SERVIÇOS DE SAÚDE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES.

1. A observância, nos processos de contratação direta, das normas insertas na Lei n. 8.666/93 atinentes à exigência de apresentação dos documentos de habilitação antes da assinatura do contrato não constitui mero formalismo, e sim meio de assegurar a impessoalidade e a lisura do processo, além de assegurar a busca pela contratação mais vantajosa para o Poder Público.
2. A exigência de assinatura dos representantes das empresas nas propostas aplica-se também aos casos de dispensa de licitação, por atestarem o compromisso assumido perante a Administração e a submissão às condições de contratação impostas pelo Poder Público.
3. Nos casos em que restar configurada a hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93, a Administração deve cuidar para que conste do procedimento de dispensa a caracterização da situação emergencial.

4. Aplica-se ao Vice-Prefeito a vedação contida no art. 38, II, da Constituição, em razão do que não é admissível acumular o exercício do mandato eletivo com o desempenho de cargo remunerado na área da saúde.
5. É irregular a contratação, pelo Município, de empresa que mantenha vínculo profissional com agente político em atuação no órgão ou entidade contratante responsável pela licitação, que detenha condições de interferir no resultado do processo de contratação, principalmente nos casos em que a legislação municipal a veda expressamente.
6. A atuação da iniciativa privada na prestação dos serviços de saúde pública deve ter caráter complementar, nos termos da Constituição da República.

Primeira Câmara
36ª Sessão Ordinária – 27/11/2018

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de representação formulada por Hélio Silveira Machado, Ernane Soares de Faria, Arildo Machado Rocha, Mário Ferreira de Melo e Charles Caldeira de Camargos, então vereadores, em face de possíveis irregularidades na Administração Municipal de Guarda-Mor no exercício de 2013, fls. 01/242.

Os representantes alegam, em síntese, que houve vícios na contratação direta de clínica para a prestação de serviços médicos aos pacientes do Sistema Único de Saúde – SUS, por dispensa de licitação, sem a formalização das justificativas indispensáveis ao procedimento. Salientam que, além de não ter sido realizada pesquisa de mercado, consultou-se apenas um possível prestador dos serviços, a empresa “MM Clínica Médica Ltda. – EPP”, contratada pela Administração.

Alegam que houve direcionamento da dispensa de licitação, com o objetivo de favorecer os Srs. Rômulo Ferreira da Silva (Vice-Prefeito à época), e seu irmão, Reinaldo Ferreira da Silva, médicos que atuam pela referida empresa, ao argumento de que as propostas da clínica contratada continham sobrepreço para os serviços das especialidades “Ginecologia” e “Cardiologia”, conforme tabela de fl. 26. Ressalvam que não foi possível confirmar a especialidade médica dos agentes públicos.

Afirmam que o Vice-Prefeito, Rômulo Ferreira da Silva, tomou posse em 1º/01/13, e recebeu remuneração como plantonista do Hospital Municipal de Guarda-Mor, no mesmo horário da solenidade, em afronta ao disposto no art. 2º, §4º, da Lei Municipal n. 919/07. Questionam, ainda, a percepção de valores pelo profissional em razão de plantões e pequenos procedimentos realizados em Guarda-Mor, visto que seria inviável realizá-los e, ainda, prestar serviços médicos em estabelecimentos de saúde localizados nos municípios de Patrocínio e Uberlândia.

Apontam que o Sr. Reinaldo Ferreira da Silva é remunerado pelo exercício do cargo em comissão de Diretor Clínico do Hospital Municipal de Guarda-Mor, por atuar como plantonista e realizar pequenos procedimentos naquele estabelecimento, e por meio da “MM Clínica Médica Ltda. – EPP”, o que seria incompatível com a prestação de serviços, pelo médico, em unidades de saúde localizadas nos Municípios de Patos de Minas e Abadia dos

Dourados. Anexaram quadro referente à carga horária do profissional (fl. 35), que alcançaria 174 horas semanais, situação impossível ante o fato de que cada semana tem apenas 168 horas.

Acrescentam que a Administração Municipal realizou pagamentos irregulares por serviços médicos, em violação ao disposto na Lei Municipal n. 51/09, na qual se fixa o valor máximo a ser pago por cada plantão de 12 horas ou de 24 horas realizado em Guarda-Mor, R\$3.000,00 mensais, independentemente do número de procedimentos cirúrgicos realizados. Alegam que os pagamentos eram feitos por cada procedimento, alcançando o montante de R\$123.750,00 no período de janeiro a julho de 2013, incluindo a remuneração por até cinco plantões consecutivos de 24 horas, perfazendo a carga horária de 120 horas ininterruptas.

Sustentam que houve nepotismo na nomeação de Reinaldo Ferreira da Silva, irmão do Vice-Prefeito, para o cargo em comissão de Diretor Clínico do Hospital Municipal de Guarda-Mor, em afronta à Súmula Vinculante n. 13 do Supremo Tribunal Federal e à Lei Complementar Municipal n. 48/08.

Aduzem que houve terceirização ilegal dos serviços de saúde, tendo sido delegada a uma empresa privada a prestação de todos os serviços médicos no município, inclusive das ações relativas ao Programa Saúde da Família, ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde, e de atenção básica à saúde, em afronta ao fixado no art. 199 da Constituição da República e no art. 24 da Lei n. 8.080/90.

Por fim, alegam que houve irregularidades nas contratações de aproximadamente cem servidores pelo Prefeito, sem prévio processo seletivo, em ofensa a disposições da Lei Municipal n. 960/09.

Recebida a representação, em 27/02/14, fl. 254, e distribuída à minha relatoria, fl. 255, determinei a remessa dos autos à unidade técnica para análise e promoção das diligências necessárias.

No exame inicial, às fls. 244/251, a unidade técnica apontou indícios de irregularidades e concluiu pela necessidade de intimação dos Srs. Edgar José de Lima (então Prefeito Municipal) e Gilmar Antônio da Silva (então Secretário Municipal de Saúde) para prestar esclarecimentos e juntar documentos complementares, indispensáveis à elucidação dos fatos.

Devidamente intimado, fl. 262, o Sr. Edgar José de Lima, Prefeito Municipal, requereu dilação do prazo concedido para cumprimento da diligência e, após deferimento do pedido à fl. 263, apresentou esclarecimentos às fls. 270/281, e remeteu a documentação juntada às fls. 282/2968.

A unidade técnica elaborou reexame às fls. 2971/2996, concluindo pela persistência de várias das irregularidades apontadas na exordial.

Em manifestação preliminar, o Ministério Público junto ao Tribunal apresentou aditamentos, fls. 2998/3013.

À fl. 3014, determinei a citação do Prefeito, Edgar José de Lima, do então Vice-Prefeito, Rômulo Ferreira da Silva, do Secretário de Saúde à época, Gilmar Antônio da Silva, e do Presidente da Comissão Permanente de Licitação, Alan Eustáquio de Souza.

Regularmente citados, fls. 3019/3020, os Srs. Edgar José de Lima e Rômulo Ferreira da Silva apresentaram defesa e documentos, às fls. 3025/3048 e 3049/3083.

Os Srs. Gilmar Antônio da Silva, Secretário de Saúde à época, e Alan Eustáquio de Souza, então Presidente da CPL, embora devidamente citados, fls. 3021/3022, não se manifestaram, conforme certidão à fl. 3085.

Reexame da 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, às fls. 3086/3097. Concluiu-se pela permanência de várias irregularidades, imputadas aos Srs. Edgar José de Lima, Rômulo Ferreira da Silva e Alan Eustáquio de Souza. A unidade técnica sustentou que deveria ser desconsiderada a irregularidade atribuída ao Sr. Gilmar Antônio da Silva, então Secretário Municipal de Saúde.

Em manifestação conclusiva, fls. 3100/3102, o *Parquet* ratificou os apontamentos realizados no exame técnico de fls. 3086/3097 e opinou pela procedência parcial da representação, com aplicação de multas aos responsáveis.

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Irregularidades apontadas no Processo n. 06/2013, Dispensa de Licitação n. 01/2013

1.1. Ausência de assinatura nas propostas comerciais, com afronta ao disposto no art. 43, §2º, da Lei n. 8.666/93

Em exame inicial, fls. 244/251, a unidade técnica constatou que as propostas juntadas aos autos não continham a assinatura dos representantes das empresas.

O Presidente da Comissão Permanente de Licitação à época, Alan Eustáquio de Souza, não se manifestou nos autos (fl. 3085), embora regularmente citado.

À fl. 3052, o Prefeito alegou que a ausência das assinaturas nas propostas deveu-se ao fato de que foram enviadas à Prefeitura via e-mail, afirmando que a situação não acarretou qualquer prejuízo à lisura da contratação.

Por ocasião do reexame, a unidade técnica não acolheu as justificativas expostas, e confirmou a irregularidade à fl. 3097, conclusão ratificada pelo *Parquet* à fl. 3012.

Compulsando os autos, verifico que o município celebrou contrato com a empresa “MM Clínica Médica Ltda. – EPP”, por meio da Dispensa de Licitação nº. 01/2013 – Processo nº. 06/2013, cujo objeto consistiu na “contratação de empresa especializada em serviços médicos para atendimento no Hospital Municipal e nas Unidades de Saúde do Município” (fl. 701). Às fls. 704/713, o defendente Sr. Edgar José de Lima, em cumprimento à diligência requisitada, apresentou cópias das propostas, com a identificação das empresas e de seus representantes, porém desprovidas de assinatura.

Não merece prosperar a justificativa do então Prefeito, pois a alegação de que as propostas foram enviadas por e-mail não inviabilizaria a digitalização e o envio dos documentos assinados pelos representantes das empresas. A Administração poderia ter solicitado aos proponentes que assim procedessem, conduta que demonstraria zelo na condução do feito.

Ressalto que a aposição da assinatura e das rubricas dos representantes das empresas nas propostas, longe de ser exigência meramente formal, é requisito capaz de assegurar a vinculação do proponente aos termos e condições por ele ofertados. A exigência decorre do disposto no art. 43, §2º, da Lei Geral de Licitações, cuja aplicabilidade aos procedimentos de contratação direta já foi reconhecida pelo Tribunal de Contas da União e, somada a outras impropriedades, resultou na aplicação de multa ao gestor. Transcrevo trechos da decisão abaixo:

“10.7 Irregularidade: Quanto à transparência dos processos licitatórios, constata-se descumprimento ao Artigo 40 do Decreto nº 93.872/86 e § 1º e § 2º do artigo 43 da Lei nº 8.666/93; entendimento do TCU no Acórdão 2761/2008 – 2ª Câmara, pois verifica-se:

(...)

ii. Ausência de assinatura na proposta da empresa VEDOMED Comércio e Representações Ltda. (fl. 196/197);

(...)

10.7.2 Análise: as razões de justificativas não devem ser acolhidas em razão de:

item i – a proposta, por vincular o proponente ao seu conteúdo, necessita estar assinada pela pessoa responsável pela empresa, com sua identificação e não por um carimbo da empresa;

(...)

item v – o § 2º do artigo 43 da Lei nº 8.666/93 dispõe que todos os documentos e propostas serão rubricados pelos licitantes presentes e pela Comissão.

(...)

4. Remanesceram injustificadas, contudo, as irregularidades identificadas na Ação de Fiscalização 4475, realizada pela CGU/Denasus, constante do item IV da instrução da 7ª Secex, transcrita no relatório que precede este voto, a seguir resumidas:

(...)

j) outras irregularidades que prejudicam a transparência dos processos licitatórios, em desatenção ao artigo 40 do Decreto 93.872/86 e § 1º e § 2º do artigo 43 da Lei 8.666/93, bem como entendimento do TCU no Acórdão 2761/2008 – 2ª Câmara.

5. À exceção das irregularidades listadas nos itens h e i, acima, para as quais o responsável sequer apresentou justificativas, as demais foram respondidas e devidamente rejeitadas pela unidade técnica, cujos argumentos utilizados incorporo às minhas razões de decidir para considerar irregulares as contas do Sr. José Januário de Menezes Neto, ex-Prefeito de Cromínia/GO, apenando-o com a multa prevista nos arts. 58, inciso I, e 23, inciso III, alínea a da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), dada a gravidade de sua conduta ao desprezar diversos preceitos legais exigíveis no trato da coisa pública.” (TCU. 2ª Câmara. Acórdão n. 3017/2011. Processo n. 020.983/2009-3. Rel. Min. Aroldo Cedraz)

O STF também já se manifestou sobre a ocorrência, em caso relacionado de concorrência pública, quando suscitou o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Guardadas as devidas proporções, reproduzo parte do julgado, que demonstra a imprescindibilidade das assinaturas nas propostas financeiras:

“RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO.

1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apócrifa, a inexistência do documento. 2. Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência. 3. A Observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade. 4. É imprescindível a assinatura ou rubrica do licitante na sua proposta financeira, sob pena de a Administração não poder exigir-lhe o cumprimento da obrigação a que se sujeitou. 5. Negado provimento ao recurso.” (STF. RMS 23640/DF, Rel. Min. Mauricio Corrêa, Segunda Turma, 05/12/03)

Diante do exposto, aplico multas individuais no valor de R\$500,00 (quinhentos reais) ao Prefeito Municipal, Sr. Edgar José de Lima, e ao então Presidente da Comissão de Licitação, Sr. Alan Eustáquio de Souza.

1.2. Documentos referentes à habilitação da empresa apresentados em data posterior à assinatura do contrato

Em sua defesa, o Prefeito sustentou que a contratação se deu em caráter emergencial e que, ao iniciar a gestão, não havia nenhum médico para prestar atendimento no hospital municipal e demais unidades de atendimento. A empresa contratada teria sido a única que se prontificou a prestar o serviço, nas condições de preço e pagamento fixadas pelo município. (fls. 3052/3054).

Alegou que a clínica médica estava em situação de regularidade no momento da assinatura do contrato, mas ainda não havia emitido as certidões. Esclareceu que a empresa comprovou a regularidade fiscal e trabalhista antes da conclusão dos serviços, e de receber os pagamentos. Entende ter agido com acerto, pois estava em jogo a saúde e a vida daqueles que necessitavam de atendimento médico, razão pela qual não se apegou a “exigências formais” da Lei n. 8.666/93. Por fim, alegou que a expedição de certidões pela internet está sujeita a falhas dos sistemas informatizados.

Devidamente citado, o Presidente da Comissão Permanente de Licitação à época, Alan Eustáquio de Souza, não se manifestou nos autos (fl. 3085).

Em reexame, o órgão técnico refutou os argumentos expostos pelo gestor, frisando que o artigo 27 da Lei de Licitações e Contratos exige a apresentação da documentação apta a comprovar a regularidade das empresas no momento da habilitação, não havendo autorização legal para dispensar tais documentos em contratação direta.

Compulsando os autos, confirmei que as certidões referentes à habilitação (fls. 731/738) foram extraídas em data posterior à assinatura do contrato (fls. 739/742)

De fato, conforme assinalado pela unidade técnica, a contratação direta em razão de situação emergencial não autoriza a dispensa dos documentos que comprovem a aptidão da empresa para firmar ajuste com o Poder Público, tampouco permite ao gestor postergar a verificação das condições de regularidade trabalhista e fiscal.

No caso em tela, assumiu-se o risco de contratar com empresa que, após a celebração da avença, poderia se revelar inapta a executar o contrato e entregar o objeto pretendido pela

Administração. A propósito, o Acórdão TCU n. 1782/2010, que exemplifica o entendimento reiterado daquela Corte sobre o assunto:

“Contratação de serviços por dispensa de licitação: 2 - Prova de regularidade perante o INSS e o FGTS.

(...) Em sua análise, a unidade instrutiva, ao rejeitar os argumentos do responsável, registrou a existência de normas constitucionais (*caput* e § 3º do art. 195 da Constituição Federal de 1988) e legais (art. 2º da Lei 9.012 de 1995) que exigem prova de regularidade perante o INSS e o FGTS como condição para a contratação direta. Além disso, ainda conforme a unidade técnica, “*A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a regularidade junto ao INSS e ao FGTS é condição necessária a ser observada, inclusive nos casos de contratação direta*”. O relator acolheu a manifestação da unidade técnica e votou pela procedência da denúncia, expedição de determinação corretiva à Codesa e levantamento do sigilo dos autos, no que foi acompanhado pelo Plenário. Precedentes citados: Decisão nº 705/1994; Acórdãos nº 1.467/2003 e nº 361/2007, todos do Plenário do TCU. (Acórdão n. 1782/2010, Plenário, proc. TC-003.971/2009-9, rel. Min. Raimundo Carreiro, 21/7/10)

Diante do exposto, acorde com a unidade técnica, acolho o apontamento e aplico multas individuais no valor de R\$500,00 (quinhentos reais) ao então Presidente da Comissão de Licitação à época, Sr. Alan Eustáquio de Souza, e ao Prefeito Municipal, Sr. Edgar José de Lima, que ratificou o processo de dispensa (fl. 724).

1.3. Outras deficiências no processo administrativo de contratação direta

a) Ausência de descrição da situação emergencial no procedimento de dispensa de licitação

Os representantes alegaram que não foi justificada, no processo, a situação emergencial que ensejaria contratação por dispensa de licitação.

Por ocasião do reexame, fls. 2971/2996, o órgão técnico reconheceu a caracterização da emergência no atendimento à saúde, que havia motivado a contratação direta.

Na manifestação preliminar, fls. 2998/3011, o *Parquet* sustentou que a irregularidade permanecia, ante o fato de que não foram juntados, no processo de dispensa, documentos que comprovassem a falta de médicos e demais profissionais da área da saúde aptos a atenderem a demanda local.

No termo de dispensa da licitação, registrou-se que os profissionais integrantes da clínica médica contratada têm vasta experiência no desempenho das funções das respectivas especialidades, prestando serviços em municípios vizinhos a Guarda-Mor (fls. 721/723). À fl. 3074, o Prefeito, em sua peça de defesa, sustentou que os contratos vencidos e não renovados pela Administração anterior, juntados aos autos, comprovariam a situação de inexistência de médicos e demais profissionais da área da saúde no município.

Em nova análise, fls. 3086/3097, a unidade técnica refutou os argumentos da defesa, e alinhou-se ao entendimento sustentado pelo Ministério Público.

Compulsando os autos, verifico que, às fls. 688/699, o Prefeito apresentou contratos de prestação de serviços de saúde firmados por seu antecessor, e encerrados em 31/12/12, confirmando a alegação da defesa (fl. 3074) de que, ao assumir a Administração Municipal, não havia contrato que viabilizasse a prestação de serviços médicos à população.

O contrato celebrado sem licitação vigeu por apenas trinta dias (fls. 739/742). Foi juntada cópia do procedimento licitatório – Pregão Presencial n. 01/2013, às fls. 746/840, cujo contrato entrou em vigor imediatamente após o fim do vínculo emergencial, a partir de 1º/02/13. Conclui-se, assim, que o contrato emergencial se estendeu apenas pelo prazo necessário à conclusão do procedimento licitatório.

Com efeito, não há margem legal para que o administrador deixe de demonstrar nos autos a emergência capaz de ensejar a contratação direta. Notório também que a situação emergencial não pode decorrer de falta de planejamento e da má-gestão do próprio órgão que a suscita. No caso em tela, contudo, o ordenador das despesas não poderia ser responsabilizado pelos maus atos de gestão de seu antecessor, haja vista que a contratação referiu-se precisamente ao seu primeiro mês como Prefeito.

Embora insuficientemente circunstanciada e não relacionada a desastres naturais, a situação emergencial foi reconhecida pela unidade técnica às fls. 2971/2996.

Assim, ponderando que a contratação direta se restringiu ao prazo estritamente necessário à realização do devido certame licitatório, deixo de apenar o gestor.

b) Ausência de projeto básico e da requisição dos serviços

Em sua primeira manifestação, o Ministério Público apresentou aditamentos à representação, ao constatar que a Dispensa n. 01/2013 foi conduzida sem a prévia elaboração do projeto básico, e sem que o setor competente emitisse a requisição dos serviços.

Às fls. 3072/3074, o Sr. Edgar José de Lima alegou que é possível inferir a existência da requisição do serviço com base no despacho do Presidente da Comissão de Licitação, cujo texto contém referência à solicitação do Secretário Municipal da Saúde e à autorização do Prefeito, apesar de os documentos não constarem no processo de dispensa.

Quanto à ausência de projeto básico, o defendente frisou que se trata de contratação de caráter emergencial, cuja duração foi de trinta dias, limitando-se ao prazo necessário para a conclusão da licitação. Ante o fato de que a gestão municipal estava se iniciando, alegou que não houve tempo hábil para elaboração do projeto básico, e que não seria razoável aguardar todas as formalidades para iniciar a prestação dos serviços, sob risco de prejuízo ao atendimento médico da população.

Às fls. 3086/3097, a unidade técnica refutou os argumentos da defesa e alinhou-se ao entendimento exposto pelo Ministério Público.

Compulsando o processo de dispensa, fls. 701/742, verifico que, de fato, não foram elaborados os documentos fixados como requisitos legais para a contratação emergencial. Não foi apresentado instrumento que definisse de antemão os direitos e deveres das partes, os procedimentos de fiscalização dos serviços e os critérios de recebimento e aceitabilidade do objeto, juntando-se ao processo apenas o contrato assinado.

Verifico que foi apresentada nos autos justificativa do preço (fls. 722/723), mas a requisição dos serviços não foi anexada ao procedimento de dispensa. A situação emergencial constatada no caso prático não exime os gestores de adotarem os procedimentos formais indispensáveis à condução dos processos de contratação direta, que não se confundem com caprichos nem mero formalismo, e sim constituem meio de assegurar a impessoalidade e a lisura do processo, além de assegurar a busca pela contratação mais vantajosa para o Poder Público.

Com efeito, aplica-se aos processos de contratação direta a exigência de prévia elaboração de projeto básico, prevista no inciso IX do art. 6º da Lei n. 8.666/93, devendo conter a definição do objeto do certame, com elementos capazes de propiciar a avaliação do custo. A propósito, lição do administrativista Marçal Justen Filho:

“A contratação direta pressupõe um procedimento formal prévio, destinado a produzir a melhor escolha possível para a Administração. Esse procedimento envolve autonomia variável para a Administração, mas que versa apenas sobre as providências concretas a serem adotadas. **Não há margem de discricionariedade acerca da observância de formalidades prévias, as quais devem ser suficientes para comprovar a presença dos requisitos de contratação direta e para legitimar as escolhas da Administração quanto ao particular contratado e ao preço adotado.**” (In “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 8.666/93”, 17. ed. São Paulo: RT, 2016, p. 618. Destaques)

Por outro lado, o jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes admite a dispensa do projeto básico apenas em situações excepcionalíssimas, ressaltando, contudo, que é dever da autoridade agir tempestivamente para regularizar o processo:

“Dúvidas têm sido suscitadas sobre a aplicação do art. 7º §9º da Lei de Licitações, que determina que sejam observadas na contratação direta as regras do § 2º do mesmo artigo o qual impõem a prévia elaboração de projeto básico e planilha de custos, além da adequação da dotação orçamentária. Por maior que seja a necessidade da contratação, o projeto básico é um elemento fundamental da própria realização do objeto. Seria concebível que alguém firmasse um contrato sem saber o que está contratando? Certamente não.

Por esse motivo só em situações excepcionalíssimas – nas quais o requisito urgência de atendimento, se apresente ao extremo é admissível a dispensa do projeto básico e de outras formalidades. Em tais situações é dever da autoridade, imediatamente após a contratação, adotar as providências necessárias e suficientes à regularização do procedimento.” (In “Contratação Direta sem Licitação”, 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 321)

Ainda que se admita a aplicação, ao caso em tela, da exceção defendida na doutrina de Jacoby Fernandes, verifica-se que a autoridade responsável não diligenciou por regularizar posteriormente o procedimento examinado.

Pelo exposto, acolho o apontamento e aplico multa de R\$500,00 (quinhentos reais), ao Prefeito, Sr. Edgar José de Lima, autoridade que ratificou a dispensa de licitação (fl. 724).

2. Possível contratação irregular de servidores

Os representantes alegaram que a Administração Municipal teria contratado irregularmente cerca de cem servidores. Anexaram à exordial cópias de atos de nomeação, fls. 208/242, e da Lei Municipal n. 960/09, fls. 205/207, que rege as contratações por necessidade temporária de excepcional interesse público.

No exame inicial, fls. 244/251, o órgão técnico concluiu que não era possível realizar análise a respeito do tema, visto que foram juntadas cópias de nomeações relativas, em sua maioria, a cargos de livre nomeação e exoneração.

Com efeito, os documentos juntados pelos representantes se referem a nomeações para cargos de livre nomeação e exoneração, a exemplo de Motorista e Assessor de Gabinete, Coordenador Jurídico e Secretários Municipais, dentre outros.

De fato, os representantes não demonstraram de que maneira as nomeações realizadas pela Administração ofenderam o disposto na referida lei municipal, limitando-se a afirmar que não houve prévio processo seletivo simplificado, requisito das contratações motivadas pela necessidade temporária de excepcional interesse público mas não aplicável às admissões para cargos e funções de livre nomeação.

Isso posto, acorde com a manifestação técnica, afasto o apontamento de irregularidade.

3. Suposta prática de nepotismo

Os representantes alegaram que a nomeação do Sr. Reinaldo Ferreira da Silva, irmão do Vice-Prefeito, Rômulo Ferreira da Silva, para o cargo de Diretor Clínico do Hospital Municipal de Guarda-Mor, configuraria nepotismo, em afronta à Súmula Vinculante n. 13 do STF e à Lei Complementar n. 48/08 (reproduzida às fls. 200/201).

A defesa esclareceu que a escolha do ocupante do cargo de Diretor Clínico é realizada por eleição entre os médicos, que não se trata de deliberação do Prefeito, e que a função é exercida sem ônus (fl. 279). Trouxe também aos autos a ata da eleição (fl. 318).

No relatório às fls. 2971/2996, o órgão técnico acolheu a defesa e afastou a irregularidade.

Na ata de eleição, fl. 318, mencionou-se a Resolução n.º 1.657/2002. Merece destaque o art. 1º do normativo, no qual se dispõe:

“Art. 1º Todos os estabelecimentos de assistência à saúde e outras pessoas jurídicas que se exerçam a Medicina, ou sob cuja égide se exerça a Medicina em todo o território nacional, devem eleger, entre os membros de seu Corpo Clínico, conforme previsto nos seus Regimentos Internos, Comissões de Ética Médica nos termos desta resolução. Parágrafo único. Compete ao diretor clínico encaminhar ao Conselho Regional de sua jurisdição a ata da eleição da Comissão de Ética Médica.”

À vista da ata, percebe-se que a escolha do Sr. Reinaldo Ferreira da Silva para ocupar o cargo de Diretor Clínico no período de 2013 a 2016, decorreu de eleição da equipe médica, e não se deu em razão de ingerência do então Vice-Prefeito. A propósito, cumpre esclarecer que na Resolução n. 1.481/1997, do Conselho Federal de Medicina, determina-se especificamente que o Diretor Clínico será obrigatoriamente eleito pelo corpo clínico da instituição, exigência reiterada no art. 4º, § único, da Resolução n. 2.147/2016, daquele conselho profissional.

Em face da regularidade do procedimento de escolha do ocupante do cargo de Diretor Clínico do Hospital Municipal de Guarda-Mor, conduzido de acordo com as normas do conselho de fiscalização profissional competente, considero improcedente a representação nesse ponto.

4. Pagamento indevido de plantão médico realizado em horário coincidente com o da posse no cargo de Vice-Prefeito

Os representantes apontaram que o Sr. Rômulo Ferreira da Silva recebeu pagamento em contrapartida por plantão médico realizado na mesma data e horário em que ocorreu a sua posse para o exercício do mandato eletivo de Vice-Prefeito, em ofensa ao disposto no art. 2º, §4º, da Lei Municipal n. 919/07.

O então Vice-Prefeito, Rômulo Ferreira da Silva, argumentou, em síntese, que tomar posse é um dever inafastável, cuja data e horário fogem ao seu controle. Afirmou que era o único médico disponível para trabalhar no dia 1º/01/13, havendo, no mesmo dispositivo legal apontado pelo representante, autorização para que o médico se ausente do hospital por motivo de urgência ou em razão do próprio trabalho, e alegou que o Hospital fica a uma distância de apenas 50 metros do local do evento, havendo permanecido fora das dependências do local de trabalho por apenas uma hora (fls. 3030/3031).

No relatório técnico, fls. 3086/3097, concluiu-se que, por ser médico contratado pela empresa privada “MM Clínica Médica Ltda. – EPP”, Rômulo Ferreira da Silva não mantinha vínculo funcional direto com a Administração Municipal, razão pela qual não estaria sujeito aos ditames da referida lei. Sustentou-se que, se houve alguma falha devido ao fato de o profissional se ausentar do plantão médico para tomar posse como Vice-Prefeito, caberia à contratada tomar as devidas providências, e não ao Município, em razão do que desconsiderou a irregularidade apontada.

Com efeito, pude constatar que a Lei Municipal n. 919/07, que “institui o Regime de Plantão para os cargos de médico”, disciplina carga horária, remuneração e descontos decorrentes de eventuais ausências, impondo regime de trabalho aplicável aos médicos “que detenham vínculo com o município” (fl. 285).

De fato, compete à empresa contratada efetuar eventuais descontos decorrentes das ausências de seus empregados, cabendo-lhe avaliar a situação concreta e, se for o caso, aplicar a sanção cabível. Ressalte-se que a prestadora dos serviços está sujeita ao disposto no art. 70 da Lei n. 8.666/93, sendo de sua responsabilidade eventual prejuízo aos munícipes causado pela ausência do único médico plantonista.

Destaco que não há, nos autos, alegação de prejuízo causado a algum paciente em decorrência da ausência do referido profissional.

Diante disso, entendo que não cabe determinar ao Vice-Prefeito que restitua aos cofres municipais o valor correspondente ao plantão médico do dia 1º/01/13, pois não restou comprovado nos autos que o médico deixou de atender alguma demanda naquela ocasião.

Oportuno frisar que o Contrato n. 01/2013, fls. 739/742, firmado em razão da dispensa de licitação em exame, é vago quanto às regras de fiscalização dos serviços pelo Poder Público, limitando-se a indicar, na cláusula oitava, que a fiscalização é dever do município.

O termo de contrato é igualmente omissivo quanto às sanções cabíveis pelo descumprimento, sendo que a cláusula nona teve-se a fazer remissão ao art. 87 da Lei n. 8.666/93, deixando de disciplinar o caso concreto (não indicou, ainda que de forma exemplificativa, as condutas passíveis de penalização, as condições de aplicação das sanções, os valores das multas cabíveis, tampouco tratou dos casos de reincidência, entre outros).

A Administração Municipal deveria atuar na supervisão dos trabalhos da clínica médica contratada, acompanhando a prestação dos serviços e registrando as ocorrências observadas, atalhando situações tais como a relatada pelos representantes.

Pelo exposto, afasto o apontamento contido na exordial, tendo em vista que não ficou demonstrado o efetivo descumprimento de obrigações laborais do médico naquela data.

Recomendo, não obstante, ao Prefeito de Guarda-Mor, Sr. Edgar José de Lima, que adote postura diligente nas futuras contratações, cuidando para que o edital e as minutas de contrato atendam satisfatoriamente aos requisitos essenciais contidos no art. 55 da Lei n. 8.666/93, e para que seja realizada a fiscalização adequada da execução dos contratos firmados com o Município, nos termos do art. 67 da referida lei, mormente em se tratando de serviços públicos essenciais.

5. Suposto sobrepreço na remuneração de serviços médicos nas áreas de Cardiologia e Ginecologia

Os representantes alegaram que os pagamentos por serviços especializados em Ginecologia e Cardiologia foram supervalorizados nas propostas, no intuito de beneficiar o então Vice-Prefeito, Sr. Rômulo Ferreira da Silva, e seu irmão, Sr. Reinaldo Ferreira da Silva.

O Prefeito negou a ocorrência, alegando que os valores pagos pelos serviços naquelas especialidades médicas são condizentes com o mercado, abarcando exames médicos solicitados com frequência, e considerando que a demanda pelas áreas de ginecologia e cardiologia no município é maior.

Desde logo, vale frisar que o representante não apresentou preços de referência adotados para serviços daquelas especialidades médicas na região, tampouco utilizou parâmetros de preços adotados em contratos firmados por municípios vizinhos para respaldar a alegação, ou seja, não carrou aos autos elementos mínimos capazes de corroborar a imputação de sobrepreço no orçamento proposto pela Administração municipal.

Compulsando os autos, constato que o Sr. Edgar José de Lima juntou aos autos folhas de presença dos profissionais, relatórios médicos, notas fiscais e comprovantes de pagamento pelos serviços. Da referida documentação ressaí que a demanda por atendimento nas especialidades de Ginecologia e Cardiologia em Guarda-Mor parece de fato expressiva, conforme registros às fls. 335, 340, 368, 373, 376, 390, 395, 400, 405, 412/413, 429, 437 e 504.

Assim, tendo em vista que, dos documentos juntados aos autos, não sobressai indício claro de favorecimento ou sobrepreço, considero improcedente a representação nesse ponto.

6. Acumulação indevida do mandato de Vice-Prefeito Municipal com o exercício simultâneo de cargo, emprego ou função pública

À fl. 22, os representantes aduziram que o Sr. Rômulo Ferreira da Silva, então Vice-Prefeito, além de atuar em regime de sobreaviso pela clínica contratada, prestava serviços em estabelecimentos de saúde localizados em outros municípios, especificamente, no Pronto Socorro Municipal Dr. Sebastião Machado e no Pronto Socorro Dr. Carlos Afonso Nunes. Com o objetivo de respaldar a alegação, colacionaram registro extraído do Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde, mantido pelo Ministério da Saúde, juntado à fl. 179.

Com base no documento apresentado pelos representantes, o Ministério Público junto ao Tribunal apontou que, em setembro de 2013, o Sr. Rômulo Ferreira da Silva possuía vínculo funcional com o Pronto Socorro Dr. Sebastião Machado, no Município de Coromandel, e com o Pronto Socorro Dr. Carlos Afonso Nunes, em Patrocínio, ao tempo em que exercia o mandato de Vice-Prefeito, infringindo o disposto no art. 38, II, da Constituição Federal, aplicado por analogia ao Vice-Prefeito, com respaldo na jurisprudência do STF (ADI n. 199,

julgada em 07/8/98, Rel. Maurício Corrêa). Concluiu que caberia ao gestor esclarecer os vínculos funcionais que manteve no período.

O Sr. Rômulo Ferreira da Silva sustentou, à fl. 3042, que não ocupou cargo público nos municípios de Coromandel e Patrocínio até 10/9/13, conforme declarações que juntou aos autos. Afirmou que seu nome figurou no cadastro por falha das respectivas Secretarias de Saúde, que não providenciaram a exclusão de seu nome do cadastro.

Após análise das declarações trazidas pelo defendente, a unidade técnica entendeu que persistia, em parte, a irregularidade apontada pelo *Parquet* (fls. 3086/3097).

Compulsando os autos, verifico que a representação foi instruída com tabela extraída do Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde, mantido pelo Ministério da Saúde, dando conta de que, na data da consulta, qual seja, 10/9/13, o então Vice-Prefeito mantinha vínculo funcional com instituições de saúde dos municípios vizinhos mencionados pelo *Parquet* (fl. 179).

O defendente fez juntar declaração, emitida pelo então Prefeito de Coromandel, atestando que não prestou serviços no Pronto Atendimento da Secretaria Municipal de Saúde desde janeiro de 2013 (fls. 3044 e 3048). No documento à fl. 3046, a então Secretária Municipal de Administração de Coromandel declarou que o responsável não presta serviço no município desde dezembro/2012. À fl. 3047, médico lotado na Secretaria Municipal de Saúde declarou que o defendente não possui vínculo empregatício com o Pronto Socorro Dr. Sebastião Machado, em Coromandel, desde janeiro/2013, esclarecendo que o nome do médico permaneceu no cadastro nacional mantido pelo Ministério da Saúde porque não houve solicitação de retirada.

Por fim, à fl. 3045, o então Secretário Municipal de Saúde de Patrocínio declarou que o defendente não prestou serviços médicos no Pronto Socorro Dr. Carlos Afonso Nunes no período de janeiro/2014 a novembro/2014.

Não há nos autos declaração atestando que o defendente não prestou serviços médicos no Município de Patrocínio durante o ano de 2013, motivo pelo qual a unidade técnica concluiu, no exame às fls. 3086/3097, que persistia, em parte, a irregularidade.

O Vice-Prefeito alegou que seu nome constava no cadastro de estabelecimentos de saúde apenas porque não foi providenciada a exclusão pelas unidades de saúde no momento adequado, e que, na prática, não havia mais vínculo profissional com os estabelecimentos localizados naqueles municípios.

Há que se considerar, de fato, a possibilidade de o nome do profissional constar do cadastro por estar desatualizado, ao passo em que, na prática, o vínculo pode ter deixado de existir e os serviços podem não ser mais prestados na localidade. É notório que os registros, de maneira geral, nem sempre refletem *pari passu* a realidade dos fatos, e nem sempre são atualizados com a frequência desejável.

É dizer, os documentos referenciados pelos representantes e pelo Ministério Público demonstram o registro do nome do agente público em um cadastro, mas são insuficientes para provar efetiva prestação de serviço remunerado em distintos municípios. Não há, por exemplo, documentos, extratos de folhas de pagamento ou registros contábeis que indicassem

a percepção simultânea de vencimentos em razão de serviços supostamente prestados em outros municípios e o exercício do mandato de Vice-Prefeito.

Isso posto, não havendo os representantes e o *Parquet* trazido aos autos documentos que demonstrassem a efetiva prestação de serviços ou a percepção de vencimentos em outros municípios, não se verificando portanto indícios consistentes de acúmulo ilegal, julgo improcedente a representação nesse ponto.

7. Contratação ilegal de clínica médica que mantinha vínculo funcional com o Vice-Prefeito de Guarda-Mor

O Ministério Público apontou, fls. 2998/3013, que a contratação da empresa “MM Clínica Médica Ltda. – EPP” para prestar serviços de assistência médica no município foi irregular, à luz da vedação contida no art. 9º, inciso III, da Lei n. 8.666/93, e também com fulcro no impedimento do art. 79, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Guarda-Mor, onde se lê:

“Art. 79. O Prefeito e o Vice-Prefeito não poderão, desde a posse, sob pena de perda de mandato:

(...)

V - ser proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato o Município, **ou nela exercer função remunerada**” (fl. 3013)

A Lei n. 8.666/93 contém a seguinte vedação:

“Art. 9º. Não poderá participar, **direta ou indiretamente**, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

(...)

III - servidor ou **dirigente** de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.”

Acerca da vedação contida no art. 9º, III, da Lei n. 8.666/93, é preciso destacar dois aspectos: primeiramente, o legislador pretendeu consagrar a impessoalidade, a isonomia e a moralidade administrativa. Foi estabelecida na lei uma espécie de “suspeição”, buscando evitar a participação direta ou indireta, no certame, de pessoas que tenham o poder de influenciar a conduta da Administração, interferindo no processo de escolha da contratada. Em segundo lugar, a vedação também é aplicável às contratações diretas, e decorre dos princípios constitucionais destacados acima.

Assim, o Vice-Prefeito, não sendo o efetivo dirigente do Executivo, não homologa o procedimento, mas obviamente exerce poder direto de influência na gestão municipal. Por isso, a norma do referido art. 9º, III, deve-se aplicar ao caso em tela, única interpretação que contempla a finalidade perseguida pelo legislador e confere eficácia aos princípios constitucionais mencionados.

Mencione-se, uma vez mais, o magistério de Marçal Justen Filho:

“As vedações do art. 9º retratam derivação dos princípios da moralidade pública e isonomia. A lei configura uma espécie de impedimento, em acepção similar à do Direito Processual, à participação de determinadas pessoas na licitação. Considera um risco a existência de relações pessoais entre os sujeitos que definem o destino da licitação e o particular que licitará. Esse relacionamento pode, em tese, produzir distorções incompatíveis com a isonomia. A simples potencialidade do dano é suficiente para que a

lei se acautele. Em vez de remeter a uma investigação posterior, destinada a comprovar anormalidade da conduta do agente, a lei determina seu afastamento a priori. O impedimento consiste no afastamento preventivo daquele que, por vínculos pessoais com a situação concreta, poderia obter benefício especial e incompatível com o princípio da isonomia. O impedimento abrange aqueles que, dada a situação específica em que se encontram, teriam condições (teoricamente) de frustrar a competitividade, produzindo benefícios indevidos e reprováveis para si ou terceiro.” (In “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 8.666/93”, 17. ed. São Paulo: RT, 2016, p. 266)

O ilustre jurista corrobora sua lição com julgado do Tribunal de Contas da União:

“Há precedente esclarecedor, oriundo do TCU, sobre o tema. No voto do Relator, foi incorporado trecho bastante elucidativo sobre a interpretação adequada do art. 9º. Sustentava-se a ausência de impedimento se o servidor público não dispusesse de condições para interferir sobre o destino da licitação. O raciocínio foi rejeitado mediante a afirmação que o deslinde da questão **‘não passa pela avaliação de saber se os servidores (...) detinham ou não informações privilegiadas (...) basta que o interessado seja servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante para que esteja impedido de participar, direta ou indiretamente, de licitação por ele realizada.’**”

Em outra ocasião, o TCU firmou entendimento no sentido de que, apesar de o sujeito ‘não ocupar cargo público ou função de confiança, ao representar o... como dirigente de um programa do Ministério, passou a exercer um múnus público que o obrigava a atuar de acordo com o interesse público e, conseqüentemente, o impedia de contratar com a Administração pública’” (Idem, p. 274. Destaquei)

Nos autos da Consulta n. 4148/2013, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul enfrentou tema idêntico ao ora discutido. No voto condutor, a Conselheira-Relatora sustentou o seguinte:

“Afora isso, é evidente que o mandato de Vice-Prefeito pode vir a conferir a seu titular informações privilegiadas e vantagens que o colocariam em situação de primazia em relação aos demais aspirantes a contratações públicas. Haja vista o impedimento advindo do art. 9º, III da Lei 8666/93, de igual maneira, está o Vice-Prefeito impedido de participar de licitações, sob pena de afronta aos princípios administrativos. Precedente: RESP 439.280/RS. Relator Min. Luiz Fux, DJ de 16/06/2003.”

(...) Há os que dirão que o vice-Prefeito, em razão de sua particular posição de “reserva” na chefia do executivo, não deteria poder e autoridade suficientes para interferir sobre o destino da licitação ou contratação.

Porém, para Ari Carlos Sunfeld, “a vedação deve ser estendida a todas as componentes da linha hierárquica que vai do órgão licitador ao dirigente máximo da entidade”. (Licitação..., p. 120)

Como se vê, por força da regra disposta no art. 9º, III, da Lei nº 8666/93, ainda que o objeto seja a prestação de serviços médicos, o vice-Prefeito é impedido de participar de procedimento licitatório ou qualquer outra forma de seleção instaurados por órgão ao qual encontra-se vinculado por força de mandato eletivo.”

O Plenário daquela Corte de Contas firmou julgado com a seguinte orientação:

“VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos, de consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Amambaí, Senhor Sérgio Diozébio Barbosa.

O Egrégio Tribunal Pleno, na 22ª Sessão Ordinária de 2 de outubro de 2013 e acolhendo o parecer do Ministério Público de Contas e de conformidade com o voto da

Excelentíssima Senhora Conselheira-Relatora decidiu, por maioria de votos, vencido o Conselheiro Iran Coelho das Neves, responder nos seguintes termos:

1º QUESITO: “No caso de município onde o Vice-Prefeito for profissional médico, este poderia continuar exercendo sua atividade de médico, sendo contratado mediante processo licitatório ou outra forma legalmente permitida para atuar no Hospital Público Municipal, integrante da estrutura da Administração Direta, realizando plantões médicos ou outros serviços médicos uma vez que na condição de Vice não cumpre expediente regular?”

Resposta ao 1º Quesito: Não. O vice-Prefeito, médico, não pode ser contratado mediante procedimento licitatório ou outra forma legalmente permitida para atuar em Hospital Público Municipal, integrante da estrutura da Administração Direta, tendo em vista a vedação imposta pelo artigo 9º, III, da Lei nº 8666/93.” (Processo n. TC/4148/2013, Natureza: Consulta, Rel. Cons. Maria Joaquina Monteiro Serrano, 02/10/13)

Em razão do exposto, aplico ao Prefeito de Guarda-Mor, Sr. Edgar José de Lima, multa no valor de R\$3.000,00 (três mil reais) em razão da contratação da empresa “MM Clínica Médica Ltda.-EPP” para a prestação de serviços médicos no município, tendo em vista que a referida empresa mantinha vínculo profissional com o então Vice-Prefeito, Sr. Rômulo Ferreira da Silva, em afronta ao disposto no art. 79, V, da Lei Orgânica do Município de Guarda-Mor, e ao art. 9º, III, da Lei n. 8.666/93.

8. Pagamentos a médicos da clínica contratada em montantes superiores aos limites fixados em norma municipal

Os representantes alegaram que os pagamentos feitos em contrapartida à realização de plantões e de pequenos procedimentos médicos, no período de janeiro a julho de 2013, extrapolaram os limites fixados pela Lei Complementar Municipal n. 51/09 (fls. 282).

À fl. 3059, o Prefeito de Guarda-Mor afirmou que não foi realizado qualquer pagamento a maior à clínica médica contratada, e chamou a atenção para o fato de que a referida lei complementar dispõe sobre gratificações pela prestação de serviços médicos, concedidas exclusivamente aos servidores efetivos e temporários que ocupem cargos e funções de médico no Município.

No reexame, fls. 3086/3097, a unidade técnica acolheu as razões de defesa.

Na Lei Complementar Municipal n.º 51/09, assim se dispõe:

“Art. 1º Fica instituída ‘Gratificação de Procedimentos Cirúrgicos’ a ser concedida **exclusivamente aos servidores efetivos e temporários**, no exercício do cargo ou da função de médico que preste serviço em regime de plantão, nos termos desta lei. (fl. 282)

Com efeito, constato que a norma municipal se refere ao pagamento de gratificações a servidores efetivos e temporários que exerçam a medicina em regime de plantão, não sendo portanto aplicável a pagamentos decorrentes de serviços prestados por empresas ou profissionais da iniciativa privada:

Acorde com o reexame técnico, considero improcedente a representação neste item.

9. Indevida terceirização dos serviços de saúde no município

Em manifestação preliminar, fls. 2998/3013, o *Parquet* chamou a atenção para o expressivo volume de recursos despendidos no município de Guarda-Mor com a prestação de serviços de saúde delegados a terceiros.

Destacou que os contratos de prestação de serviços médicos celebrados com a empresa “MM Clínica Médica Ltda. – EPP” custaram aos cofres municipais, no exercício de 2013, a importância total de R\$ 3.225.819,00 (três milhões, duzentos e vinte e cinco mil, oitocentos e dezenove reais), correspondente a 91% dos gastos com saúde declarados pelo município a este Tribunal. Sustentou que não se trata de participação complementar ou acessória, mas de verdadeira substituição do sistema municipal de saúde. Nesse montante foram computadas as despesas realizadas com a contratação da clínica por meio da Dispensa n. 01/2013, e também com os contratos resultantes de procedimentos licitatórios.

Diante do fato de que não restou demonstrada a incapacidade da rede pública para atender a demanda do Sistema Único de Saúde, concluiu pela ofensa ao disposto nos art. 37, II, e no art. 199, §1º, da Constituição da República, bem como no art. 4º, §2º c/c art. 24, § único, da Lei Federal n. 8.080/90.

O Sr. Edgar José de Lima manifestou-se às fls. 3075/3076. Alegou que não se trata de terceirização, pois o controle de todas as unidades de saúde é realizado pela Administração, por meio da Secretaria Municipal de Saúde. Asseverou que a equipe é composta tanto de servidores efetivos quanto de profissionais contratados por meio de processo seletivo. Afirmou que não há atendimento nas dependências de empresa privada, e que a licitação e contratação dos serviços é a única alternativa viável no município.

Com efeito, a participação da iniciativa privada no Sistema Único de Saúde é regular, desde que comprovada e justificada a necessidade de complementação ou de ampliação da rede, vedada a transferência do dever do ente municipal em promover os serviços essenciais à comunidade. É o que se extrai do parecer emitido por este Tribunal em resposta à Consulta n. 896.648:

“CONSULTA – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE – 1) AÇÕES E SERVIÇOS NOS NÍVEIS DE BAIXA, MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE – POSSIBILIDADE – A EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE ATENÇÃO BÁSICA DE SAÚDE (BAIXA COMPLEXIDADE) SÓ É PERMITIDA QUANDO ESGOTADA A CAPACIDADE INSTALADA DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS – 2) REPASSE DE RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE – POSSIBILIDADE, DESDE QUE O REPASSE NÃO SEJA INTEGRAL – VEDAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DA TOTALIDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE AO CONSÓRCIO – 3) CONTRATAÇÃO DE PESSOAL – POSSIBILIDADE, DESDE QUE PARA ATUAR NOS SERVIÇOS COMUNS DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS – A CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS MÉDICOS NECESSITA SER PRECEDIDA DE CONCURSO PÚBLICO – DESPESAS COM PESSOAL: CÔMPUTO NO TOTAL DE GASTOS COM PESSOAL DE CADA CONSORCIADO – LEI DERESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) – CESSÃO DE SERVIDORES – POSSIBILIDADE – CONSULTA N. 657438 – NECESSIDADE DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO. 1) É possível aos entes consorciados celebrarem convênios e contratos com o respectivo consórcio com vistas à promoção e oferecimento de serviços públicos de saúde nos níveis de baixa, média e alta complexidade, sendo que na baixa complexidade (atenção básica de saúde) deve o gestor municipal entender que tal procedimento é permitido quando utilizada toda a capacidade instalada dos serviços, comprovada e justificada a necessidade de complementar sua rede e, ainda, se houver a necessidade de sua ampliação e, desde que não implique na transferência do dever dos Municípios em promover os serviços essenciais à comunidade local.”

Encontra-se no sítio da rede Internet do Ministério da Saúde o “Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde”, no qual, em diversas passagens, reafirma-se a necessidade de observar a atuação **complementar** da iniciativa privada, a exemplo do trecho transcrito abaixo:

“Quando as disponibilidades de oferta de serviços próprios forem insuficientes para garantir o atendimento à população, o gestor de saúde poderá complementar a oferta com serviços privados de assistência à saúde, respeitando as competências que lhes são atribuídas pela lei, a legislação aplicável às licitações e os limites de seu território no planejamento de ações garantidoras da suficiência da assistência.

Mas, é sempre bom lembrar a opinião de Marlon Alberto Weichert, acerca da participação da iniciativa privada no SUS:

‘(...) somente pode haver contratação de serviços privados quando forem insuficientes as estruturas do Poder Público. A simples menção a uma participação complementar permite concluir que a Constituição concedeu primazia à execução do serviço público de saúde por uma rede própria dos entes federativos. Atendimento público através de serviços privados deve consistir exceção, tolerável apenas se e enquanto não disponibilizado diretamente pelo Poder Público’.

Nas contratações complementares de serviços de saúde deverão ser observados os princípios e as diretrizes do SUS, a necessidade de ampliação da oferta, assim como as pactuações, a programação, os parâmetros de cobertura assistencial e os recursos financeiros disponíveis para a definição do objeto e do quantitativo a ser contratado, sendo assegurada a preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, conforme previsto no art. 199, §1º, da C.F., devendo o Gestor, persistindo a necessidade quantitativa dos serviços demandados, recorrer às entidades com fins lucrativos.”

Em consulta ao portal da Prefeitura Municipal de Guarda-Mor na Internet, constatei que está em andamento concurso público deflagrado pelo Edital n. 01/2018, para o preenchimento de diversos cargos do órgão, contemplando 49 vagas para profissionais de apoio à saúde em diversas especialidades, além de 22 vagas para os cargos de Médico, em várias especialidades. A aplicação das provas do concurso foi prevista inicialmente para 19/08/18. Verifico, ainda, em consulta ao Sistema Gerencial de Administração de Processos – SGAP, que o edital de concurso é objeto de análise deste Tribunal no Processo n. 1.040.637. Cumpre registrar que o responsável promoveu várias retificações no instrumento convocatório e, recentemente, foi publicada no *site* oficial do município a versão consolidada do edital.

Percebe-se, portanto, que o gestor está envidando esforços para estruturar a rede própria de assistência à saúde no Município, não se mostrando plausível, conforme ventilado no item 1.3.a., apenas o gestor novel que diligencia precisamente no sentido de reorientar as más práticas de gestão anteriormente verificadas.

Recomendo, não obstante, prosseguir e aprofundar a reestruturação dos serviços de saúde municipais, competência inafastável do ente local, ampliando os meios próprios para a sua execução, de modo a se observar o caráter de complementariedade dos serviços prestados pela iniciativa privada, nos termos do art. 199, §1º, da Constituição da República e do art. 4º, §2º c/c art. 24, § único, da Lei n. 8.080/90.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, manifesto-me pela procedência parcial da representação e, com espeque no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/08, aplicação de multas aos responsáveis, nas seguintes proporções:

1. R\$4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) ao então Prefeito Municipal de Guarda-Mor, Sr. Edgar José de Lima, sendo:
 - a) R\$500,00 em face da instrução de procedimento licitatório com propostas comerciais apócrifas, em afronta ao disposto no art. 43, §2º, da Lei n. 8.666/93 (item 1.1);
 - b) R\$500,00 em razão da ratificação de procedimento licitatório com documentos de habilitação com datas posteriores à da contratação, com ofensa ao disposto no art. 27 da Lei Nacional de Licitações e Contratos (item 1.2);
 - c) R\$500,00 em razão da ratificação de procedimento para contratação de serviços não antecedida da elaboração de projeto básico e de requisição, infringindo-se o disposto no art. 7º da Lei n. 8.666/93 (item 1.3); e
 - d) R\$3.000,00 em face da contratação de clínica médica que mantinha vínculo funcional com o Vice-Prefeito Municipal, em grave infração ao disposto no art. 9º, inciso III, da Lei n. 8.666/93 e no art. 79, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Guarda-Mor (item 7);
2. R\$1.000,00 (mil reais) ao então Presidente da Comissão Permanente de Licitação, Sr. Alan Eustáquio de Souza, sendo:
 - a) R\$500,00 em face da instrução de procedimento licitatório com propostas comerciais apócrifas, em afronta ao disposto no art. 43, §2º, da Lei n. 8.666/93 (item 1.1); e
 - b) R\$500,00 em razão da instrução de procedimento licitatório com documentos de habilitação com datas posteriores à da contratação, com ofensa ao disposto no art. 27 da Lei Nacional de Licitações e Contratos (item 1.2).

Por fim, recomendo ao atual Prefeito Municipal de Guarda-Mor prosseguir e aprofundar a reestruturação dos serviços de saúde municipais, cuja prestação constitui competência inafastável do ente local, ampliando os meios próprios para a sua execução, de modo a se observar o caráter complementar da atuação da iniciativa privada, nos termos do art. 199, §1º, da Constituição da República, e do art. 4º, §2º c/c art. 24, parágrafo único, da Lei n. 8.080/90.

Findos os procedimentos pertinentes, arquive-se o processo, a teor do previsto no inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: **D**) julgar parcialmente procedente a representação e, com espeque no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/08, aplicar multas aos responsáveis, nas seguintes proporções: **1.** R\$4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) ao então Prefeito Municipal de Guarda-Mor, Sr. Edgar José de Lima, sendo: **a)** R\$500,00 (quinhentos reais) em face da instrução de procedimento licitatório com propostas comerciais

apócrifas, em afronta ao disposto no art. 43, §2º, da Lei n. 8.666/93 (item 1.1); **b)** R\$500,00 (quinhentos reais) em razão da ratificação de procedimento licitatório com documentos de habilitação contendo datas posteriores à da contratação, em ofensa ao disposto no art. 27 da Lei Nacional de Licitações e Contratos (item 1.2); **c)** R\$500,00 (quinhentos reais) em razão da ratificação de procedimento para contratação de serviços não antecedida da elaboração de projeto básico e de requisição, infringindo-se o disposto no art. 7º da Lei n. 8.666/93 (item 1.3); e **d)** R\$3.000,00 (três mil reais) em face da contratação de clínica médica que mantinha vínculo funcional com o Vice-Prefeito Municipal, em grave infração ao disposto no art. 9º, inciso III, da Lei n. 8.666/93 e no art. 79, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Guarda-Mor (item 7); **2.** R\$1.000,00 (mil reais) ao então Presidente da Comissão Permanente de Licitação, Sr. Alan Eustáquio de Souza, sendo: **a)** R\$500,00 (quinhentos reais) em face da instrução de procedimento licitatório com propostas comerciais apócrifas, em afronta ao disposto no art. 43, §2º, da Lei n. 8.666/93 (item 1.1); e **b)** R\$500,00 (quinhentos reais) em razão da instrução de procedimento licitatório com documentos de habilitação com datas posteriores à da contratação, com ofensa ao disposto no art. 27 da Lei Nacional de Licitações e Contratos (item 1.2); **II)** recomendar ao atual Prefeito Municipal de Guarda-Mor que prossiga e aprofunde a reestruturação dos serviços de saúde municipais, cuja prestação constitui competência inafastável do ente local, ampliando os meios próprios para a sua execução, de modo a se observar o caráter complementar da atuação da iniciativa privada, nos termos do art. 199, §1º, da Constituição da República, e do art. 4º, §2º, c/c art. 24, parágrafo único, da Lei n. 8.080/90; **III)** determinar, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento do processo, a teor do previsto no inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Mauri Torres.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 27 de novembro de 2018.

MAURI TORRES
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(assinado eletronicamente)

ahw/ms/mp

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**