

Processo: 987428
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Instituto dos Lagos – Rio
Denunciada: Prefeitura Municipal de Juiz de Fora
Partes: Antônio Carlos Guedes Almas, Prefeito, Elizabeth Jucá e Mello Jacometti, Secretária Municipal de Saúde, Victor Monteiro Rodrigues, Presidente da Comissão de Chamamento Público e Subscritor do Edital
Procuradores: Ana Luísa Bittencourt de Souza, OAB/MG 170.421; Edgar Souza Ferreira, OAB/MG 99.147; Fernanda Andrade de Souza Risdén, OAB/RJ 184.243; José Carlos Jorge Lima Buechem, OAB/RJ 139.278
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

PRIMEIRA CÂMARA – 11/2/2020

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. CHAMAMENTO PÚBLICO PARA SELEÇÃO DE ENTIDADES PARA CONTRATO DE GERENCIAMENTO E EXECUÇÃO DE AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE. IRREGULARIDADES. HABILITAÇÃO EQUIVOCADA POR FALTA DE RENOVAÇÃO DO CEBAS. PROPOSTA ECONÔMICA INEXEQUÍVEL. EXIGÊNCIA DE CERTIDÕES NEGATIVAS NÃO PREVISTAS EM LEI PARA HABILITAÇÃO. HOMOLOGAÇÃO ANTERIOR À DECISÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO INTERPOSTO. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. EXTINÇÃO DOS AUTOS, COM ANÁLISE DE MÉRITO. RECOMENDAÇÃO.

1. No Chamamento Público, assim como nas Licitações, o Edital deve fixar as condições necessárias à participação das OSC, devendo ser claro, preciso e fácil de ser consultado. Além disso, no Chamamento Público também é necessária a competitividade entre os participantes, portanto, o Edital não deve conter cláusula que restrinja a participação injustificada.
2. Em relação a procedimentos de Licitação, é firme o entendimento desta Corte de Contas de que somente podem ser exigidos na fase de habilitação os documentos de que tratam os artigos 27 a 31 da Lei n. 8.666/1993, dentre os quais não constam as certidões negativas judiciais cíveis e criminais.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar pela improcedência da Denúncia, declarando a extinção dos autos, com análise de mérito;
- II) recomendar aos responsáveis pelos futuros procedimentos de Licitação e Chamamento Público da Prefeitura de Juiz de Fora que atentem para as determinações legais quanto aos requisitos de habilitação dos participantes;

- III) determinar o arquivamento dos autos, transitada em julgado esta decisão, com base no parágrafo único do art. 67 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 e no inciso I do art. 176 e no parágrafo único do art. 305, ambos da Resolução n. 12/2008;
- IV) determinar o cumprimento dos dispositivos regimentais pertinentes.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Durval Ângelo.
Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 11 de fevereiro de 2020.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 11/2/2020

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia formulada pelo Instituto dos Lagos – Rio em face da Secretaria Municipal de Saúde de Juiz de Fora, que realizou Chamamento Público destinado à seleção de entidades públicas, filantrópicas, entidades sem fins lucrativos e pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos, legalmente constituídas, para celebração de contrato administrativo para o gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços da Unidade de Pronto Atendimento Oeste (UPA – OESTE), por meio do Processo n. 1514/2015 – Edital de Chamamento Público n. 005/2016 no valor total de R\$12.060.000,00.

Os documentos foram recebidos como Denúncia pelo então Presidente do Tribunal de Contas, Cons. Sebastião Helvecio (fl. 182). Devidamente autuada, foi distribuída à minha Relatoria (fl. 183), em 27/09/2016.

Como houve necessidade de requisição de documentos para complementar a instrução, determinei diligência (fls. 188/188v), solicitando: 1) a apresentação de cópia integral de todos os documentos das fases interna e externa do processo licitatório; e 2) a apresentação de cópia do convênio ou outro instrumento jurídico que tenha previsto o repasse ao Município dos recursos financeiros da União e do Estado, conforme cláusulas 14 e 15 do Edital.

Enviados os documentos (fls. 192/211), foram examinados pela 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (fls. 214/220).

Em sequência, os autos foram ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, que requereu a citação do Prefeito Municipal de Juiz de Fora, da Secretária Municipal de Saúde de Juiz de Fora e do Presidente da Comissão Permanente de Chamamento Público do Município (fls. 222/223v).

Determinei a citação dos responsáveis (fl. 224), que apresentaram as Defesas: o Sr. Antônio Carlos Guedes Almas, Prefeito, (fls. 233/265), a Sra. Elizabeth Jucá e Mello Jacometti, Secretária Municipal de Saúde, (fls. 266/289) e o Sr. Victor Monteiro Rodrigues, Presidente da Comissão de Chamamento Público, (fls. 290/305).

As Defesas foram examinadas pela Unidade Técnica (fls. 312/318), e pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (fls. 320/329).

II – FUNDAMENTAÇÃO

O Denunciante alegou (fls. 1/149) as seguintes ilegalidades na contratação efetuada:

1) Habilitação equivocada do Hospital São Vicente de Paulo de Mercês, em razão de apresentar proposta economicamente inexequível e o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS, junto ao Ministério da Saúde, estar pendente de renovação, o que impactaria no recolhimento das isenções sociais;

2) Ausência apresentação pelo Hospital São Vicente de Paulo de Mercês de documento de habilitação exigido no Item 5.1, XXVIII, do Edital, referente às certidões negativas judiciais cíveis e criminais da entidade (pessoa jurídica);

3) Riscos na contratação do 2º colocado no certame, o Instituto Unir de Saúde – UNIR, por hipótese, em razão de estar sendo processado em Ação Civil Pública por maus serviços prestados ao Município do Rio de Janeiro, além de não ter exercido qualquer atividade em gestão de saúde e não possuir estrutura organizacional própria;

4) Homologação do resultado do Chamamento Público n. 005/2016 apesar de haver Recurso Administrativo pendente de apreciação.

II. 1. Do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS pendente de renovação e da proposta econômica inexecutável

O Denunciante alegou que o Hospital São Vicente de Paulo/Mercês, 1º colocado no Chamamento Público n. 005/2016 do Município de Juiz de Fora, não deveria ter sido habilitado em razão de seu CEBAS estar com prazo de validade expirado. Além disso, a obtenção do CEBAS, que possibilita às entidades a isenção das contribuições sociais, não sendo renovada, faria com que a proposta econômica apresentada estivesse defasada no montante de R\$1.200.00,00, o que frustraria o caráter competitivo do certame e denotaria ato de improbidade administrativa.

Nas Defesas e documentos apresentados a esta Corte (fl. 233/305), ficou claro que as alegações do Denunciante são improcedentes.

À fl. 238, há a Declaração do Ministério da Saúde atestando que o CEBAS do Hospital São Vicente de Paulo de Mercês estava válido de 28/03/2011 a 27/03/2016.

À fl. 249 encontra-se a publicação do Diário Oficial da União de 08/06/2017, alterando a validade do CEBAS do Hospital São Vicente de Paulo/Mercês de 28/03/2016 a 27/03/2019.

À fl. 250, há a cópia da publicação do Diário Oficial da União, de 14/12/2018, contendo a Portaria n. 1.899 de 6/12/2018, deferindo a Renovação do CEBAS do Hospital São Vicente de Paulo, com sede em Mercês (MG), de 28/03/2019 a 27/03/2022.

Tais documentos afastam qualquer dúvida quanto ao **CEBAS do Hospital São Vicente de Paulo no período de 2011 a 2022**. Com o CEBAS válido, o Hospital tem direito à isenção das contribuições sociais, tornando sua proposta econômica legal e executável.

Afastadas as alegações do Denunciante.

II.2. Do documento de habilitação exigido no Item 5.1, XXVIII, do Edital, referente às certidões negativas judiciais cíveis e criminais da entidade (pessoa jurídica)

O Denunciante alegou (fl. 06) que o Hospital São Vicente de Paulo/Mercês apresentou as certidões negativas judiciais cíveis e criminais em nome dos seus diretores, não apresentando a mais relevante emitida em nome da própria entidade (pessoa jurídica).

O Chamamento Público é procedimento destinado à escolha de uma Organização da Sociedade Civil – OSC para firmar parceria com a Administração Pública. É, assim, procedimento similar à Licitação, embora regido por legislação própria.

A Lei n. 13.019/2014 apresenta os mesmos princípios da Lei n. 8.666/1993: isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

No Chamamento Público, assim como nas Licitações, o Edital deve fixar as condições necessárias à participação das OSC, devendo ser claro, preciso e fácil de ser consultado. Além disso, no Chamamento Público também é necessária a competitividade entre os participantes, portanto, **o Edital não deve conter cláusula que restrinja a participação injustificada**. As exigências de habilitação não podem ultrapassar os limites da razoabilidade, além de não ser permitido o estabelecimento de cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo. Devem se restringir apenas ao necessário para o cumprimento do objeto, assim como nas Licitações.

A fase de habilitação visa aferir se a pessoa interessada em contratar com a Administração preenche os requisitos e as qualificações para a adequada execução do objeto, tendo por fim garantir o adimplemento das obrigações firmadas.

Em relação a procedimentos de Licitação, é firme o entendimento desta Corte de Contas de que somente podem ser exigidos na fase de habilitação os documentos de que tratam os artigos 27 a 31 da Lei n. 8.666/1993, **dentre os quais não constam as certidões negativas judiciais cíveis e criminais**.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo produziu o COMPÊNDIO DE CONSULTAS, DELIBERAÇÕES, SÚMULAS E JULGADOS, de dezembro 2012, em que consta na p.58:

CERTIDÃO NEGATIVA DE AÇÕES JUDICIAIS, CIVIS E CRIMINAIS

Não cabe exigir, como documento de habilitação, certidão negativa de ações judiciais, civis e criminais, por transbordarem do rol de documentos previstos na Lei nº 8.666/93. (TC-556/001/10)

Embora a Lei n. 8.666/1993 não se aplique aos procedimentos de Chamamento Público, a Lei n. 13.019/2014 também traz, em seu art. 34, o rol de documentos referentes à fase de habilitação. São eles:

Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - (revogado);

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial;

IV - (revogado);

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;

(...)

O Edital do Processo n. 1514/2015, em seu item 5 assim dispõe:

5. DA DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO

5.1. Os documentos abaixo relacionados são exigidos para habilitação: (...)

XXVIII. Certidões Negativas Judiciais Cíveis e Criminais (Estadual e Federal) abrangendo também Juizados Especiais.

Assim, entendo que não é razoável tal exigência, uma vez que extrapola os documentos previstos no artigo acima transcrito.

Desse modo, não procede a irregularidade referente ao fato de o Hospital São Vicente de Paulo/Mercês não ter apresentado as certidões referentes à pessoa jurídica, mas somente as atinentes aos diretores do Hospital.

Destaco que a Unidade Técnica (fl. 318) manifestou-se pelo não acolhimento das razões da Defesa apresentada pelos Defendentes quanto ao seguinte apontamento:

Ausência de documento de habilitação obrigatório, consistente nas certidões negativas judiciais cíveis e criminais da entidade (pessoa jurídica) participante, a saber do Hospital São Vicente de Paulo de Mercês.

Como tais certidões não constam dos artigos das Leis n. 8666/93 e n. 13.019/2014, o fato de o Hospital São Vicente de Paulo/Mercês ter apresentado as certidões negativas de seus diretores e não da entidade **não maculou o procedimento de Chamamento Público n. 005/2016.**

O Ministério Público junto ao Tribunal, em seu parecer conclusivo, opinou pela aplicação de multa aos responsáveis pela inclusão de cláusula ilícita no Edital de Chamamento Público n. 005/2016.

No entanto, **não vou acolher, neste caso**, o posicionamento do *Parquet*, pois não vislumbro prejuízo ao interesse público nem ao procedimento. Ao contrário, percebo que, apesar de equivocada, **a exigência pretendia proteger o interesse da Administração Municipal**. Assim, apenas **recomendo que a Prefeitura de Juiz de Fora atente para as determinações legais** quanto aos requisitos de habilitação dos participantes nas Licitações e Chamamentos Públicos no futuro.

II.3. Dos riscos na contratação do 2º colocado no certame, o Instituto Unir de Saúde – UNIR

O Denunciante alegou que a possível contratação do segundo colocado no Chamamento Público n. 005/2016, Instituto Unir Saúde – UNIR, no caso da inabilitação do primeiro colocado, ocasionaria transtornos jurídicos e políticos insuperáveis ao Município de Juiz de Fora, tendo em vista que a referida entidade ocuparia a condição de ré em uma Ação Civil Pública promovida em seu desfavor pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em virtude de inépcia no gerenciamento e execução dos serviços públicos de saúde prestados ao Município do Rio de Janeiro.

A situação apresentada pelo Denunciante é hipotética, que não ocorreu e não vai ocorrer, uma vez que o Hospital São Vicente de Paulo/Mercês foi o primeiro colocado no Chamamento Público n. 005/2016. *In casu*, foi devidamente habilitado, conforme verificado nesta decisão e vem prestando serviços de forma eficiente ao Município de Juiz de Fora, de acordo com os documentos juntados pelas Defesas dos Responsáveis (fl. 263 e fl. 276).

Dessa forma, **não deve prosperar a irregularidade apontada**, uma vez que sequer chegou a ocorrer a contratação questionada e não cabe a este Tribunal analisar, tampouco punir, situação que não caracterize ato de gestão.

II. 4. Da homologação do resultado do Chamamento Público n. 005/2016 apesar de haver Recurso Administrativo pendente de apreciação

O Denunciante alegou que a Comissão Permanente de Chamamento Público do Município de Juiz de Fora efetuou a homologação do resultado do Chamamento Público n. 005/2016 quando ainda se encontravam pendentes de análise e julgamento as razões do Recurso Administrativo interposto pelo Instituto dos Lagos - Rio, em verdadeira afronta ao entendimento jurisprudencial acerca do tema. Sustentou, também, que os motivos e razões que embasaram seu pedido recursal foram completamente ignorados pela autoridade julgadora no momento da análise do recurso interposto.

Ao contrário do que afirmou o Denunciante, todos os documentos que instruíram sua Denúncia evidenciaram, com rigor, a insustentabilidade de suas próprias alegações, porquanto demonstraram que: i) o recurso apresentado em face da decisão da Comissão Permanente de Chamamento Público da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora foi, de fato, analisado e apreciado pela autoridade competente; ii) a homologação do resultado do Chamamento Público n. 005/2016 se deu após o encerramento do juízo recursal, respeitando, portanto, o duplo grau na instância administrativa.

O Recurso Administrativo interposto pelo Instituto dos Lagos – Rio foi protocolizado no dia 15/07/2016, junto ao Município de Juiz de Fora, (fl. 66/74), tendo sido submetido à análise da Assessoria Jurídica da Prefeitura, a qual, após abordar todos os pontos que embasaram a insurreição do Denunciante, emitiu parecer favorável à manutenção do resultado do Chamamento Público n. 005/2016, em 19/07/2016, (fl. 82/89).

O Presidente da Comissão Permanente de Chamamento Público proferiu sua decisão, aprovando o parecer da Assessoria Jurídica do Município e mantendo o resultado do procedimento (fl. 81). Na mesma oportunidade, a questão foi levada a conhecimento da Secretária Municipal de Saúde, autoridade à qual fora endereçada a pretensão recursal. No mesmo dia **19/07/2016**, foi elaborado **AVISO (fl. 79) negando provimento ao Recurso Administrativo, assinado pela Secretária Municipal de Saúde**. A homologação do resultado do Chamamento Público n. 005/2016, anunciando o vencedor, ocorreu no dia 20/07/2016 (fl. 76) e foi publicada em 22/07/2016 (fl. 75).

A cronologia dos fatos mostra que a irresignação do Denunciante foi efetivamente apreciada pelas equipes técnicas da Prefeitura de Juiz de Fora, sem que tivesse havido antecipação do juízo de homologação do resultado do Chamamento Público n. 005/2016 em desrespeito à lógica suspensiva delineada pelos artigos 109, §2º e §4º, e 43, inciso VI, da Lei n. 8.666/93.

Além disso, os documentos acostados demonstram que não houve desconsideração, pela autoridade encarregada de decidir, das razões apresentadas pelo Recorrente, uma vez que **foi utilizada a técnica de motivação per relationem**. De fato, o Presidente da Comissão Permanente de Chamamento Público aderiu, de maneira expressa, aos fundamentos que embasaram o parecer da Assessoria Jurídica do Município de Juiz de Fora (fl. 81), decisão que foi devidamente ratificada pela Secretária Municipal de Saúde.

Assim, **não acolho as alegações do Denunciante quanto a possíveis vícios procedimentais na análise e julgamento de seu Recurso Administrativo, bem como na subsequente homologação** do resultado do Chamamento Público n. 005/2016.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, voto pela **improcedência da Denúncia e extinção dos autos com análise de mérito**.

Recomendo aos responsáveis pelos futuros procedimentos de Licitação e Chamamento Público da Prefeitura de Juiz de Fora que atentem para as determinações legais quanto aos requisitos de habilitação dos participantes.

Transitada em julgado a decisão, os autos deverão ser arquivados com base no parágrafo único do art. 67 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 e no inciso I do art. 176 e no parágrafo único do art. 305, ambos da Resolução n. 12/2008.

Cumpram-se os dispositivos regimentais pertinentes.

(assinado digitalmente)

* * * * *