

**Processo:** 1041453

**Natureza:** REPRESENTAÇÃO

**Representante:** Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais

**Órgão:** Prefeitura Municipal de Jaíba

**Partes:** Arilson Fernando Leite Moura, Centro de Diagnóstico por Imagem Santa Maria Ltda., Clínica de Otorrinolaringologia de Janaúba S/S Ltda., Clínica Médica Robleto & Araújo Ltda., Enoch Vinícius Campos de Lima, Fernando José Torchelsen, Gisely Araújo Porto Robleto, Handerson Huarley Miranda, Hudson Aparecido Pena Arruda, José Maurício de Figueiredo, Policlínica Bem Estar Ltda., Roberto Amaral Santos, Ruy Célio Rodrigues Souza, Teófilo Gomes Caires, Weverton da Silva Dias

**Procuradores:** Bruno Barreto David, OAB/MG 152398; Bruno Santana Borges, OAB/MG 98793; Danilo Pereira Borges, OAB/MG 22811; Djalma Fernandes de Souza, OAB/MG 113345; Eluiz Antônio Ribeiro Mendes e Bispo, OAB/MG 102232; Felipe Alexandre Ferreira Nunes, OAB/MG 163907; Henrique Santana Borges, OAB/MG 112495; Hermano Eustáquio Sousa Nunes, OAB/MG 110300; Igor Emanuel Bicalho Martins, OAB/MG 124294; Liliane Menezes Souza, OAB/MG 140617; Lucas D'angeles Pires David, OAB/MG 176306; Marcelo Henrique Alencar Maciel, OAB/MG 180917; Renato da Cunha Oliveira, OAB/MG 151851; Sílvia Tamberi Alvarenga, OAB/MG 102332

**MPTC:** Procuradora Sara Meinberg

**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

**PRIMEIRA CÂMARA – 21/3/2023**

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS ESPECIALIZADOS. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA. RETIFICAÇÃO DA PEÇA INICIAL APÓS ANÁLISE TÉCNICA. IRREGULARIDADES REMANESCENTES. INEXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS E DE SEUS REPRESENTANTES LEGAIS. ACOLHIMENTO. INÉPCIA DA REPRESENTAÇÃO. OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DO REGIMENTO INTERNO. NÃO ACOLHIMENTO. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA PARA RECEBIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DO REGIMENTO INTERNO. NÃO ACOLHIMENTO. AUSÊNCIA DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E DE DANO AO ERÁRIO. MATÉRIA DE MÉRITO. NÃO ACOLHIMENTO. MÉRITO. INADEQUAÇÃO DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO. FALTA DE REFERÊNCIA DE ORIGEM E DE OUTROS PARÂMETROS DE VALOR. PROCEDÊNCIA. MULTA. NÃO RESPONSABILIZAÇÃO DO PREFEITO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO NO ATO. ATUAÇÃO INDEVIDA DE COMISSÃO DESIGNADA PARA O PROCESSAMENTO DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. DIVERGÊNCIA ENTRE OS OBJETIVOS DA COMISSÃO E O OBJETO DO PROCESSO. PROCEDÊNCIA. FALHA FORMAL.

AFASTAMENTO DE RESPONSABILIZAÇÃO. PARTICIPAÇÃO DE AGENTE NÃO INCLUÍDO ENTRE OS MEMBROS INDICADOS PARA A COMISSÃO DE CREDENCIAMENTO. PROCEDÊNCIA. MULTA. NÃO RESPONSABILIZAÇÃO DO PREFEITO. AUSÊNCIA DE LIAME ENTRE A IRREGULARIDADE E O ATO POR ELE EFETIVAMENTE PRATICADO. NÃO APRESENTAÇÃO, PELOS LICITANTES, DA TOTALIDADE DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO. PROCEDÊNCIA. MULTA. NÃO RESPONSABILIZAÇÃO DO PREFEITO E DO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO NO ATO. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO CONTRATUAL. PROCEDÊNCIA. COMPROVAÇÃO INADEQUADA DAS DESPESAS. AMOSTRA ÍNFIMA COM IRREGULARIDADE. NÃO COMPROVADA A INEXECUÇÃO DOS SERVIÇOS. FALHA FORMAL. PROCEDÊNCIA. MULTA. NÃO RESPONSABILIZAÇÃO DO PREFEITO. AUSÊNCIA DE LIAME ENTRE A IRREGULARIDADE E O ATO POR ELE EFETIVAMENTE PRATICADO. PAGAMENTOS EM DUPLICIDADE. DANO AO ERÁRIO. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. Na falta de apontamento remanescente específico atrelado à atuação das empresas credenciadas e de seus representantes legais, tampouco elementos que atribuam envolvimento mínimo nos fatos noticiados, deve-se acolher a preliminar de ilegitimidade passiva arguida, com a sua consequente exclusão do feito, visto que não são partes legítimas para compor a relação processual.
2. Abordados na representação, de forma objetiva, os fatos, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção, bem como identificados indícios veementes da existência do fato, com a exposição da presença de atos supostamente irregulares praticados pelos gestores municipais, nos termos do art. 301, § 1º, IV e V, c/c o art. 311, ambos do Regimento Interno desta Corte, consideram-se preenchidos os referidos requisitos de admissibilidade, sendo que eventuais fundamentos da imputação devem ser analisados no mérito.
3. Não há falar-se em ausência de justa causa para recebimento de representação, quando vastamente abordados na representação os fatos, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção, de forma objetiva, bem como a identificação de indícios veementes da existência dos fatos questionados, com a exposição da existência de atos supostamente irregulares, nos termos do art. 301, § 1º, IV e V, c/c o art. 311, ambos do Regimento Interno desta Corte.
4. A existência ou não de enriquecimento ilícito e de dano ao erário, aliada à atribuição de responsabilidade por sua eventual ocorrência, deve ser aferida quando da análise de mérito da subsistência dos apontamentos de irregularidades.
5. A indicação do preço médio de mercado sem referência de origem e de outros parâmetros de valor não atende ao disposto no art. 26, parágrafo único, III, da Lei n. 8.666/1993.
6. A divergência entre o objetivo da comissão especial nomeada pelo decreto municipal e o objeto do procedimento de inexigibilidade de licitação configura mero erro formal, incapaz de acarretar prejuízos aos cofres públicos ou ao trâmite do processo de credenciamento, razão pela qual deve ser afastada eventual imputação de responsabilidade.
7. Em face das peculiaridades da situação examinada nos autos, a participação, em comissão de análise de credenciamento em processo de inexigibilidade de licitação, de servidor não designado pela Administração, notadamente do presidente do Conselho Municipal de Saúde, órgão cuja atribuição precípua envolve a participação na formulação de estratégias e controle da execução das políticas de saúde, sem constar justificativa acerca da substituição de membro anteriormente listado, caracteriza a inobservância ao disposto no art. 51, *caput* e § 3º, da Lei n. 8.666/1993. No entanto, tal irregularidade não pode ser atribuída aos demais membros da

comissão formalmente designados pelo decreto, e ainda, não havendo conduta omissiva ou comissiva desses servidores, que tenha o nexo de causalidade com o ato irregular, não se pode sequer falar em possível erro grosseiro ou culpa grave, no caso concreto.

8. O credenciamento e posterior contratação de empresas que não apresentaram a totalidade dos documentos exigidos na fase de habilitação afronta o disposto nos artigos 27 a 31 da Lei n. 8.666/1993, em especial o art. 27, no qual são arrolados em seus incisos I, II, III, IV e V, os pré-requisitos para habilitação dos licitantes, a habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, além do cumprimento ao art. 7º, XXXIII, da Constituição da República e, ainda, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

9. Não se mostra razoável responsabilizar prefeito que assina autorização de abertura e ratifica procedimento de inexigibilidade de licitações com irregularidades decorrentes de falhas essencialmente técnicas, as quais não tenham derivado de ato por ele efetivamente praticado, nem de erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb.

10. A comprovação insuficiente dos serviços prestados pelas empresas credenciadas, sem se fazerem acompanhar de guias de encaminhamentos e atendimentos, indicação dos códigos dos serviços e sem as assinaturas dos beneficiários ou dos credenciados, torna insuficiente a documentação apresentada. Todavia, considerando que a amostra com as inconformidades apontadas se mostra ínfima em comparação à quantidade de guias autorizativas que continham os requisitos para sua regularidade, não é possível afirmar, inequivocamente, que os serviços não teriam sido prestados e, portanto, que haveria dano ao erário.

11. A pequena monta dos valores a restituir apurados nos autos autoriza a aplicação do princípio da insignificância, consolidada no âmbito da jurisprudência deste Tribunal de Contas, afastando a determinação de ressarcimento ao erário municipal do dano apurado.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em:

- I) acolher, em preliminar, a arguição de ilegitimidade passiva suscitada pela Unidade Técnica, com a consequente exclusão do feito das empresas Centro de Diagnóstico por Imagem Santa Maria Ltda. – ME e seu representante legal, Sr. Handerson Hualey Miranda; Clínica de Otorrinolaringologia de Janaúba S/S Ltda. e seu representante legal, Sr. Roberto Amaral Santos; Clínica Médica Robleto & Araújo Ltda. e sua representante legal, Sra. Gisely Araújo Porto; Policlínica Bem Estar Ltda. e seu representante legal, Sr. Arilson Fernando Leite Moura;
- II) rejeitar, em preliminar, a alegação de inépcia da representação, sustentada na defesa do Sr. Enoch Vinícius de Lima, prefeito de Jaíba à época;
- III) afastar, em preliminar, a alegação de ausência de justa causa para recebimento da representação, apresentada na defesa do Sr. Enoch Vinícius de Lima;
- IV) afastar, ainda em preliminar, a alegação de ausência de enriquecimento ilícito e dano ao erário, arguida pelo Sr. Enoch Vinícius de Lima;
- V) julgar, no mérito, parcialmente procedentes os apontamentos da representação, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno, c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, diante das circunstâncias do caso delineadas na fundamentação, com a

consequente aplicação de multa aos responsáveis, com fundamento no art. 83, I c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, conforme especificado a seguir:

- Sr. Hudson Aparecido Pena Arruda, secretário municipal de Saúde, à época, e responsável por liquidar despesas referentes ao pagamento das empresas credenciadas, no valor total de R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão de irregularidade na execução contratual, consubstanciada na insuficiência da comprovação das despesas, consoante analisado no item 2.4.1 da proposta de voto;

- Sr. José Maurício de Figueiredo, secretário municipal de Saúde à época e responsável pela solicitação de abertura de processo de contratação, no valor total de R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão da insuficiência da justificativa do preço dos serviços contratados, consoante analisado no item 2.1 da proposta de voto;

- Sr. Fernando José Torchelsen, membro designado da comissão especial instituída pelo Decreto n. 665/2014, de Jaíba, no valor total de R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão da não apresentação, pelos participantes credenciados no Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, da totalidade dos documentos exigidos em sede de habilitação, conforme analisado no item 2.3 da proposta de voto;

- Sr. Ruy Célio Rodrigues Souza, membro designado da comissão especial instituída pelo Decreto n. 665/2014, de Jaíba, no valor total de R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão da não apresentação, pelos participantes credenciados no Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, da totalidade dos documentos exigidos em sede de habilitação, conforme analisado no item 2.3 da proposta de voto;

- Sr. Weverton da Silva Dias, presidente do Conselho Municipal de Saúde à época, signatário da ata de aprovação da planilha de preços médios e participante de comissão de credenciamento do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, no valor total de R\$ 3.000,00 (três mil reais), sendo:

a) R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão da insuficiência da justificativa do preço dos serviços contratados, atinente ao Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, consoante analisado no item 2.1 da proposta de voto;

b) R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão da sua participação, sem designação prévia, na comissão de credenciamento do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, tratando-se de servidor não designado pela Administração, sem constar justificativa acerca da substituição de membro anteriormente listado, consoante analisado no item 2.2 da proposta de voto;

c) R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão da não apresentação, pelos participantes credenciados no Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, da totalidade dos documentos exigidos em sede de habilitação, conforme analisado no item 2.3 da proposta de voto;

**VI)** deixar de aplicar multa aos Srs. Fernando José Torchelsen e Ruy Célio Rodrigues Souza, membros designados da comissão especial instituída pelo Decreto nº 665/2014, em razão da participação na Comissão de Credenciamento do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 18/2014, de servidor não designado pela Administração, sem constar justificativa acerca da substituição de membro anteriormente listado;

**VII)** aplicar, no mérito, o princípio da insignificância, amplamente consolidado na jurisprudência desta Corte de Contas, para afastar a restituição ao erário pelo responsável com relação à irregularidade relacionada à duplicidade de pagamentos realizados em decorrência do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014,

em razão dos valores ínfimos apontados, no valor histórico de R\$ 660,00 (seiscentos e sessenta reais);

- VIII) determinar a intimação dos responsáveis por via postal e pelo DOC, bem como do Ministério Público de Contas, na forma regimental;
- IX) determinar, após o trânsito em julgado e promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo. Acolhida, em parte, a proposta de voto do Relator.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 21 de março de 2023.

DURVAL ÂNGELO  
Presidente

ADONIAS MONTEIRO  
Relator

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Prolator de voto vencedor

*(assinado digitalmente)*



**NOTAS TAQUIGRÁFICA**  
**PRIMEIRA CÂMARA – 21/3/2023**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público de Contas (peça n. 6, fls. 1/12), instruída com os documentos de fls. 13/2.577, em face de supostas irregularidades ocorridas no Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Jaíba, para credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas prestadoras de serviços médicos especializados.

Na inicial, o *Parquet* Especial apontou, em síntese, as seguintes irregularidades: a) insuficiência da justificativa do preço dos serviços contratados; b) atuação indevida da comissão responsável pela sessão de abertura e julgamento das propostas; c) ausência de apresentação pelos credenciados da totalidade dos documentos exigidos em sede de habilitação; d) ausência de efetivo acompanhamento, controle e supervisão da execução dos serviços contratados; e) desarmonia entre as informações e documentos constantes nos autos e aqueles inscritos pelo Município no Sistema Informatizado de Contas do Município – Sicom; f) pagamentos em desconformidade com os termos fixados no edital e no contrato.

Ao final, o Ministério Público de Contas requereu a anulação dos contratos/termos de credenciamento decorrentes do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, caso estejam em vigor. Indicou como responsáveis o Sr. Enoch Vinícius Campos de Lima, ex-prefeito de Jaíba; Centro de Diagnóstico por Imagem Santa Maria Ltda. – ME, pessoa jurídica de direito privado, e seu representante legal, Sr. Handerson Hualey Miranda; Clínica de Otorrinolaringologia de Janaúba S/S Ltda., pessoa jurídica de direito privado, e seu representante legal, Sr. Roberto Amaral Santos; Clínica Médica Robleto & Araújo Ltda., pessoa jurídica de direito privado, e sua representante legal, Sra. Gisely Araújo Porto; Policlínica Bem Estar Ltda., pessoa jurídica de direito privado, e seu representante legal, Sr. Arilson Fernando Leite Moura; Srs. José Maurício de Figueiredo e Hudson Aparecido Pena Arruda, secretários de Saúde à época, Weverton da Silva Dias, secretário adjunto de Saúde à época e então presidente do Conselho Municipal de Saúde; e Sr. Teófilo Gomes Caires, então presidente da comissão permanente de licitação.

Em 24/4/2018, os documentos foram recebidos pela Presidência como representação (peça n. 16, fl. 2.580).

O então relator encaminhou os autos à 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 4ª CFM que, às fls. 2.600/2.608 (arquivo eletrônico, peça n. 19), opinou pela procedência da representação em relação à inadequação da justificativa do preço e a não apresentação, pelos credenciados, da totalidade dos documentos exigidos para habilitação. Ainda, entendeu pela procedência parcial dos apontamentos referentes à atuação indevida da comissão designada para o processamento da inexigibilidade de licitação e a irregularidades na execução contratual. Concluiu, ainda, pela desnecessidade de que este Tribunal determinasse a suspensão da execução dos contratos decorrentes do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, tendo em vista que as despesas relativas ao referido procedimento ocorreram apenas no exercício de 2014 e que não houve a formalização de termos aditivos para sua prorrogação ou outros gastos com as empresas contratadas. Por fim, opinou pela citação dos responsáveis.

O processo foi redistribuído à minha relatoria em 19/7/2019, conforme peça n. 16, fl. 2583.

Posteriormente, o Ministério Público de Contas, na manifestação à peça n. 21, acompanhou o entendimento da Unidade Técnica e retificou a peça inicial, motivo pelo qual requereu o prosseguimento da representação com base apenas nas irregularidades remanescentes.

No despacho à peça n. 22, determinei a citação dos responsáveis.

No despacho disponível como peça n. 81, determinei a renovação da citação dos Srs. Hudson Aparecido Pena Arruda e José Maurício de Figueiredo, secretários de Saúde à época; dos membros da comissão especial instituída pelo Decreto n. 665/2014, Srs. Fernando José Torchelsen e Ruy Célio Rodrigues Souza; bem como do Sr. Weverton da Silva Dias, participante do julgamento do credenciamento do Edital n. 1/2014 – Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014; e do Sr. Teófilo Gomes Caires, presidente da comissão permanente de licitação à época, por ARMP.

Posteriormente, no despacho à peça n. 100, determinei a renovação da citação dos Srs. Weverton da Silva Dias e Teófilo Gomes Caires, que, no entanto, tal como certificado pela Secretaria da Segunda Câmara, à peça n. 107, não se manifestaram. No tocante ao Sr. Weverton da Silva Dias, determinei que fosse diligenciado perante o banco de dados do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais – TRE/MG ou, ainda, nos sistemas informatizados desta Corte, na busca de informações acerca do atual endereço do responsável e, em caso negativo, que fosse realizada a citação por edital.

No despacho datado de 3/9/2021, peça n. 108, determinei a renovação da citação do Sr. Teófilo Gomes Caires, por ARMP.

Citado, o responsável não se manifestou, consoante certidão da Secretaria da Segunda Câmara à peça n. 111, embora tenha assinado o Aviso de Recebimento, conforme peça n. 110.

Assim, embora regularmente citados, não apresentaram defesa os Srs. Teófilo Gomes Caires, Ruy Célio Rodrigues Souza, Weverton da Silva Dias, Hudson Aparecido Pena Arruda, Fernando José Torchelsen, Arilson Fernando Leite Moura, Handerson Huarley Miranda e José Maurício de Figueiredo, bem como as empresas Policlínica Bem Estar Ltda. e Centro de Diagnóstico por Imagem Santa Maria Ltda., conforme certificado às peças n. 107 e 111. Apresentaram defesa o Sr. Enoch Vinícius Campos de Lima e as empresas Clínica Médica Robleto & Araújo Ltda., representada pela Sra. Gisely Araújo Porto, e Clínica de Otorrinolaringologia de Janaúba S/S Ltda., representada pelo Sr. Roberto Amaral Santos.

Em sua defesa, o Sr. Enoch Vinícius Campos de Lima sustentou, preliminarmente, a inépcia da representação, bem como a ausência de justa causa para recebimento do feito e, ainda em sede de preliminar, arguiu a ausência de enriquecimento ilícito e de dano ao erário. No mérito, pugnou que sejam julgados improcedentes os pedidos contidos na peça inicial.

A Clínica Médica Robleto & Araújo Ltda., representada pela Sra. Gisely Araújo Porto, alegou, preliminarmente, a inépcia da representação e a sua ilegitimidade passiva. Em sede de prejudicial de mérito, sustentou a prescrição da pretensão punitiva, com o consequente arquivamento do feito. No mérito, defendeu que sejam julgados improcedentes os pedidos contidos na peça inicial.

Por sua vez, a Clínica de Otorrinolaringologia de Janaúba S/S Ltda., representada pelo Sr. Roberto Amaral Santos, alegou que teria prestado os serviços sem “qualquer sinal de superfaturamento”. Destacou, ainda, que a contratante teria deixado de realizar os pagamentos na integralidade dos valores firmados no contrato.

Em estudo disponível à peça n. 118, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM entendeu, em sede de preliminar, que devem ser excluídas da relação processual as sociedades empresárias Centro de Diagnóstico por Imagem Santa Maria Ltda. – ME, Clínica

de Otorrinolaringologia de Janaúba S/S Ltda., Clínica Médica Robleto & Araújo Ltda. e Policlínica Bem Estar Ltda., motivo pelo qual deixou de analisar as defesas por elas apresentadas. Ainda em sede de preliminar, concluiu pela improcedência das preliminares invocadas em defesa, atinentes à inépcia da representação, ausência de justa causa para seu recebimento e ausência de enriquecimento ilícito e dano ao erário. No mérito, concluiu que não teriam sido apresentadas justificativas aptas a sanar as irregularidades previstas nos itens “a”, “b”, “c” e “d” da peça inicial.

O Ministério Público de Contas, mediante parecer conclusivo, à peça n. 121, entendeu que assistiria razão à Unidade Técnica e ratificou os termos do estudo apresentado em sede de reexame.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 1. Preliminares

#### 1.1. Ilegitimidade passiva das empresas credenciadas, arguida pela Unidade Técnica em sede de reexame

De início, cabe registrar que o Ministério Público de Contas, na peça inicial da representação, apontou a existência de irregularidades na execução dos contratos celebrados com as clínicas credenciadas, consistentes na ausência de comprovação da execução dos serviços pagos, em pagamentos em duplicidade ou mais de uma vez por mês, bem como na ausência de comprovação da contabilização de despesas de notas fiscais.

A Unidade Técnica, em sua análise inicial, fls. 2.600/2.608 (arquivo eletrônico, peça n. 19), consultou os registros do Sicom e esclareceu as ocorrências assinaladas pelo *Parquet* Especial que deram ensejo aos apontamentos de irregularidade. Destacou, contudo, que a Administração não teria se cercado das formalidades necessárias para a devida comprovação da execução dos serviços, aceitando documentos com a relação dos beneficiários dos atendimentos e exames médicos, sem a indicação do valor, bem como guias de autorização para realização de procedimentos médicos desacompanhadas de notas de empenho e comprovantes, indicando como responsáveis os gestores, em decorrência da falha na liquidação e na posterior autorização de pagamento.

Em seguida, o Órgão Ministerial retificou os termos da peça inicial da representação, acolhendo a análise técnica, motivo pelo qual requereu o prosseguimento do feito apenas em relação às irregularidades remanescentes, quais sejam: I) insuficiência da justificativa do preço dos serviços contratados; II) composição irregular da comissão responsável pela sessão de abertura e julgamento das propostas; III) ausência de apresentação, pelos credenciados, da totalidade dos documentos exigidos em sede de habilitação; IV) irregularidades na execução contratual, no tocante à comprovação das despesas e à comprovação e pagamento de consultas em duplicidade.

No despacho disponível à peça n. 22, determinei a citação, além de outros agentes, das sociedades empresárias Centro de Diagnóstico por Imagem Santa Maria Ltda. – ME, Clínica de Otorrinolaringologia de Janaúba S/S Ltda., Clínica Médica Robleto & Araújo Ltda. e Policlínica Bem Estar Ltda., e de seus representantes legais, para que apresentassem defesa e/ou os documentos que entendessem pertinentes acerca dos apontamentos constantes da representação, do estudo técnico da 4ª CFM e do parecer ministerial.

Em reexame, à peça n. 118, a 1ª CFM entendeu que, considerando que o Ministério Público de Contas acolheu o estudo técnico inicial e retificou a peça de representação, as referidas sociedades empresárias e seus respectivos representantes legais deveriam ser excluídos da relação processual.

Em seu parecer conclusivo, à peça n. 121, o Ministério Público de Contas entendeu que assiste razão à Unidade Técnica e ratificou os termos do estudo apresentado em sede de reexame.

Inicialmente, para fins de contextualização, compartilho a doutrina de Luiz Guilherme Marinoni<sup>1</sup>, diante da análise da teoria de Liebman, a respeito das condições da ação, *in verbis*:

Ao tratar da legitimação para agir, assim se expressa LIEBMAN: “Legitimação para agir (*legitimatío ad causam*) é a titularidade (ativa e passiva) da ação. O problema da legitimação consiste em individualizar a pessoa a quem pertence o interesse de agir (e, pois, a ação) e a pessoa com referência à qual [*nei cui confronti*] ele existe (...). Também quanto à ação, prevalece o elementar princípio segundo o qual apenas o seu titular pode exercê-la; e tratando-se de direito a ser exercido necessariamente com referência a uma parte contrária, também esta deve ser precisamente a pessoa que, para os fins do provimento pedido, aparece como titular de um interesse oposto, ou seja, aquele em cuja esfera jurídica deverá produzir efeitos o provimento pedido. A legitimação, como requisito da ação, é uma condição para o pronunciamento sobre o mérito do pedido: indica, pois, para cada processo, *as justas partes*, *as partes legítimas*, isto é, as pessoas que devem estar presentes para que o juiz possa julgar sobre determinado objeto. Entre esses dois requisitos, ou seja, a existência do interesse de agir e a sua pertinência subjetiva, o segundo é que deve ter precedência, porque só em presença dos dois interessados diretos é que o juiz pode examinar se o interesse exposto pelo autor efetivamente existe e se ele apresenta os requisitos necessários”.

A análise da legitimidade passiva, assim, perpassa primordialmente pela verificação da potencialidade de atuação dos envolvidos na participação dos fatos discutidos nos autos, porém, em exame perfunctório das questões examinadas no feito, sem levar em consideração, neste momento, fatos atinentes ao mérito.

Nestes termos, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que adota a teoria da asserção, estabelece que as “[...] condições da ação, dentre elas o interesse processual e a legitimidade, definem-se da narrativa formulada inicial, não da análise do mérito da demanda (teoria da asserção), razão pela qual não se recomenda ao julgador, na fase postulatória, se aprofundar no exame de tais preliminares” (REsp n. 1561498/RJ, relator ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 1/3/2016, DJe 7/3/2016).

Do exame dos autos, verifiquei que, uma vez que o Ministério Público de Contas acolheu o estudo inicial da Unidade Técnica e retificou a peça de representação, não subsistem apontamentos de irregularidades que possam justificar, ao menos, a verificação da potencialidade de atuação nos fatos examinados nos autos das empresas inicialmente indicadas, tampouco de seus representantes legais. Isso porque os dois apontamentos de irregularidade que faziam menção à participação delas foram afastados pela Unidade Técnica e pelo próprio *Parquet* Especial antes mesmo da citação. Também não vislumbrei a existência de irregularidades específicas e detalhadas atreladas à atuação das referidas empresas e que pudessem indicar nexo de causalidade entre eventual conduta e as irregularidades apontadas.

Nesse contexto, considero que não há elementos que atribuam envolvimento mínimo das empresas Centro de Diagnóstico por Imagem Santa Maria Ltda. – ME e seu representante legal, Sr. Handerson Hualey Miranda; Clínica de Otorrinolaringologia de Janaúba S/S Ltda. e seu

---

<sup>1</sup> Curso de Processo Civil: Teoria do Processo Civil, Volume 1 [livro eletrônico] / Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero. -- 5. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, págs. 258/259.

representante legal, Sr. Roberto Amaral Santos; Clínica Médica Robleto & Araújo Ltda. e sua representante legal, Sra. Gisely Araújo Porto; Policlínica Bem Estar Ltda. e seu representante legal, Sr. Arilson Fernando Leite Moura, em relação às irregularidades remanescentes examinadas nos autos.

Ante o exposto, tendo em vista os apontamentos remanescentes, após a análise inicial da Unidade Técnica e a retificação da peça inicial da representação pelo *Parquet* de Contas, entendendo pela inexistência de apontamentos de irregularidade atrelados à atuação das empresas mencionadas e dos seus respectivos representantes legais, razão pela qual proponho o reconhecimento da preliminar de ilegitimidade passiva ora examinada, com a consequente exclusão do feito das empresas credenciadas e de seus responsáveis legais, porquanto não são partes legítimas para compor a relação processual.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Também de acordo com o Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR QUANTO À PRELIMINAR.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

### **1.2. Inépcia da representação, arguida na defesa do Sr. Enoch Vinícius de Lima**

Em sua defesa, à peça n. 58, o Sr. Enoch Vinícius de Lima, prefeito de Jaíba à época, sustentou que a representação seria confusa e obscura, dificultando a ampla defesa e o contraditório, pois não teria exposto minuciosamente as supostas condutas típicas praticadas pelo defendente, o que, segundo ele, configuraria inversão de valores constitucionais, uma vez que caberia aos denunciados provarem que não praticaram as condutas que podem ensejar a aplicação das multas pleiteadas.

Ademais, de acordo com o defendente, a petição de representação da “maneira que foi formulada parece admitir a responsabilidade objetiva, isto é, a aplicação da pena sem qualquer individualização de culpabilidade por parte do defendente, ou seja, parece admitir a tipificação de uma conduta desprovida de qualquer tipicidade subjetiva, com fundamento na mera causalidade objetiva”. Assim, sustentou que a imputação de multa é “pessoal e intransferível, sendo a responsabilidade objetiva alvo de repúdio pela doutrina e jurisprudência, posto ser incompatível com o Estado de Direito”.

Destacou, ainda, que a inversão do ônus de demonstrar que não houve cinco contratações irregulares no Município de Jaíba durante sua gestão como chefe do Executivo Municipal, proposta pelo Ministério Público de Contas, seria incompatível com o Estado Democrático de Direito.

Transcreveu, por fim, o art. 301, § 1º, incisos IV e V, do Regimento Interno deste Tribunal, para afirmar que “é imperioso concluir que a representação ofertada, não merece prosperar, pois é inepta”.

Do exame dos autos, verifiquei que a documentação acostada à peça inicial atendeu satisfatoriamente ao previsto no art. 301, § 1º, IV e V, c/c o art. 311, ambos do Regimento Interno desta Corte, que dispõem sobre os requisitos para recebimento e autuação de representação, conforme passo a expor.

Nos termos do art. 301, § 1º, IV e V c/c o art. 311 da Resolução n. 12/2008, são requisitos de admissibilidade das denúncias e das representações, *in verbis*:

Art. 301. Qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato poderá denunciar ao Tribunal irregularidades ou ilegalidades de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à sua fiscalização.

§ 1º São requisitos de admissibilidade da denúncia:

[...]

IV - conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;

V - indicar as provas que deseja produzir ou indício veemente da existência do fato denunciado.

[...]

Art. 311. Aplicam-se à representação, no que couber, as normas relativas às denúncias.

Examinando os autos, verifiquei que, na peça inicial, disponível no SGAP como peça n. 2, foram vastamente abordados os fatos, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção, de forma objetiva. Especificamente sobre a inexistência de descrição das circunstâncias e dos elementos de convicção, consoante esclareceu a Unidade Técnica, em seu reexame à peça n. 118, da leitura da peça de representação, constata-se que os fatos foram narrados com clareza e objetividade, tendo as irregularidades listadas sido devidamente fundamentadas, com a indicação dos responsáveis.

Além disso, no estudo inicial da Unidade Técnica, à peça n. 19, fez-se constar, no tocante a cada uma das irregularidades assinaladas pelo representante, um item específico para “análise do apontamento”, bem como o item “responsáveis”, sendo que, neste último, foi indicada a qualificação do responsável, o período pelo qual responde, a conduta, o nexo de causalidade entre a conduta e o apontamento e, por fim, a culpabilidade.

Desse modo, o defendente foi citado para compor a relação processual por ter ratificado o Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, tendo o Ministério Público de Contas expressamente o apontado como responsável pelas irregularidades relativas a tal procedimento em razão do ato de ratificação. No mesmo sentido, no estudo inicial da Unidade Técnica consta que o responsável procedeu à contratação das empresas sem se certificar da adequada pesquisa de preços e ratificou o procedimento de inexigibilidade de licitação sem observar a atuação no processo de servidor não nomeado para exercer o mister e, ainda, autorizou possível pagamento de despesas em duplicidade, fato que, em princípio, teria gerado dano ao erário. Portanto, entendo que não há que se falar em inépcia da peça inicial.

No tocante ao requisito previsto no art. 301, § 1º, V, do Regimento Interno, também entendo que não há que se falar em ausência de prova, eis que a prova nos autos depende de documentos inseridos no procedimento de inexigibilidade de licitação, os quais foram carreados ao presente processo e estão aptos a instruir a representação em tela, sendo pertinentes às supostas irregularidades e ao nexo causal entre essas e a conduta do agente responsável, o que constitui,

por si só, indício veemente da existência dos fatos questionados, que poderia, em tese, associar a conduta do prefeito (autoria) à afronta aos dispositivos indicados da Lei n. 8.666/1993, o que atende, assim, ao disposto no referido dispositivo regimental.

Diante do exposto, tendo em vista que foram vastamente abordados na representação os fatos, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção, de forma objetiva, e apresentados indícios veementes da existência dos fatos questionados, com a exposição de atos supostamente irregulares, nos termos do art. 301, § 1º, IV e V, c/c o art. 311, ambos do Regimento Interno desta Corte, entendo que foram preenchidos os referidos requisitos de admissibilidade, razão pela qual proponho a rejeição da preliminar arguida pelo Sr. Enoch Vinícius de Lima, sendo que eventuais fundamentos da imputação devem ser analisados no mérito.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Também de acordo com o Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR QUANTO À PRELIMINAR.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

### **1.3. Da ausência de justa causa para recebimento da representação, arguida na defesa do Sr. Enoch Vinícius de Lima**

Em sua defesa, o Sr. Enoch Vinícius de Lima sustentou que as alegações feitas na representação não estariam acompanhadas de provas suficientes a dar supedâneo às acusações realizadas. Destacou, ainda, que não teriam sido delimitadas as irregularidades por ele praticadas, tendo a peça inicial se limitado a indicar supostas irregularidades no Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014.

Argumentou, ainda, que “todo o procedimento licitatório era acompanhado por setor específico e cercado de pareceres jurídicos técnicos sobre sua legalidade. Não pode o defendente ser responsabilizado por todas as contratações realizadas pelo Município de Jaíba durante todo o período narrado na representação, tendo em vista que durante todo esse período passaram pelo Executivo daquele Município outros 03 (três) Prefeitos”. Ao final, requereu a rejeição da denúncia por ausência de justa de causa.

Nesse ponto, destaco excerto do reexame da Unidade Técnica, peça n. 118, acerca da preliminar ora examinada:

No que se refere a preliminar arguida de ausência de justa causa para o recebimento da representação, ao argumento de que a peça acusatória não foi acompanhada de suporte probatório que demonstre a idoneidade e verossimilhança das acusações, não condiz com a natureza do processo.

Os argumentos de defesa têm o objetivo de que a Representação tenha o mesmo tratamento procedimental dado ao inquérito penal e ação penal condenatória, o que não é possível, uma vez que o processo administrativo instaurado perante as Cortes de Contas tem natureza administrativa e não criminal, assim possui procedimento próprio definida na Lei Orgânica e no Regimento Interno deste Tribunal de Contas de Minas Gerais.

Nesse sentido, a instrução do processo no âmbito desta Corte se faz por meio de documentos e declarações colhidas no âmbito da administração municipal, se prestam a controle interno da Administração Pública. Em se tratando no caso dos autos de fiscalização de procedimento de inexigibilidade o suporte probatório é o processo de inexigibilidade com todos os atos procedimentais estabelecidos nas normas que regem a matéria em especial a Lei nº 8.666/93.

Portanto, a responsabilidade dos agentes públicos deve ser aferida a partir dos atos praticados no curso do procedimento de inexigibilidade e que deram causa a irregularidade apurada.

[...]

Em seu parecer conclusivo, o *Parquet* de Contas ratificou o posicionamento da Unidade Técnica.

No mesmo sentido, e, ainda, nos termos da análise realizada no item 1.2 desta proposta de voto, entendo que a peça inicial de representação atendeu os requisitos dispostos no art. 301, § 1º, IV e V, c/c o art. 311, ambos do Regimento Interno desta Corte, razão pela qual proponho a rejeição da preliminar arguida pelo representado, sendo que eventuais fundamentos da imputação devem ser analisados no mérito.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, QUANTO À PRELIMINAR.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

#### **1.4. Da ausência de enriquecimento ilícito e de dano ao erário, arguida na defesa do Sr. Enoch Vinícius de Lima**

O Sr. Enoch Vinícius de Lima sustentou, ainda, que a lesão ao erário não estaria comprovada, tampouco o enriquecimento ilícito, de modo que as supostas irregularidades mencionadas pelo Ministério Público de Contas, em sua representação, não são passíveis de evidenciar o dolo do defendente em praticar condutas ímprobas ou mesmo contrárias à Lei n. 8666/1993. Alegou ainda que, para a configuração do ato de improbidade, seria necessário o elemento subjetivo atinente ao dolo do agente, não se podendo “reconhecer ato de improbidade, em razão de

simples violação à legalidade, o eventual erro material administrativo não deve ser considerado um ato análogo à improbidade administrativa”. Ao final, requereu que seja decidido pela ausência de responsabilidade do defendente.

Inicialmente, importa mencionar que o fato de determinados agentes públicos e empresas terem sido arrolados como responsáveis na peça inicial da representação e/ou nos estudos realizados pela Unidade Técnica, não obsta a verificação, pelo relator do processo, da potencialidade de atuação dos envolvidos na participação dos acontecimentos discutidos nos autos. Do mesmo modo, ressalto que a mera indicação, nas referidas peças, dos nomes dos agentes públicos ou empresas não é capaz de, por si só, atribuir, efetivamente, responsabilidade a eles, uma vez que somente após a devida instrução dos autos é que o processo estará apto para julgamento, momento em que as nuances da responsabilização serão analisadas.

No mesmo sentido, a existência ou não de enriquecimento ilícito e de dano ao erário, aliada à atribuição da responsabilidade por sua eventual ocorrência deve ser aferida quando da análise de mérito dos apontamentos de irregularidades. Assim, proponho que a preliminar arguida seja rejeitada, sendo que eventuais fundamentos da imputação devem ser analisados no mérito.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, QUANTO À PRELIMINAR.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

## 2. Mérito

### 2.1. Inadequação da justificativa de preço

Conforme relatado, o Ministério Público de Contas alegou que no documento denominado “relatório de preço estimativo”, anexo ao processo de contratação analisado, teriam sido apresentados valores médios estimados para cada um dos serviços a serem contratados. Destacou, todavia, que a referida estimativa teria sido baseada em apenas um orçamento, não tendo sido anexados quaisquer documentos aptos a demonstrar a efetiva realização da cotação de preços perante pessoas físicas ou jurídicas prestadoras dos serviços pretendidos.

Alegou, ademais, que a “tabela municipal de exames e procedimentos 2014”, também anexa ao processo, teria sido formulada com base nos preços médios da tabela do Sistema Único de Saúde – SUS e nos preços médios de mercado, constantes do mencionado “relatório de preço estimativo”. Assim, apontou que a indicação do preço médio de mercado, sem referência de origem de outros procedimentos de valor, não teria atendido ao disposto no art. 26, parágrafo único, III, da Lei n. 8.666/1993, tendo em vista a ausência de justificativa suficiente de preços.

O Sr. Enoch Vinícius Campos de Lima, indicado como um dos responsáveis, em que pese tenha apresentado defesa, não se manifestou acerca do apontamento em tela. Os demais agentes indicados como responsáveis pelo apontamento ora examinado, Srs. José Maurício de Figueiredo, Weverton da Silva Dias e Teófilo Gomes Caires não apresentaram defesa.

Em seu reexame, a Unidade Técnica entendeu que ficou caracterizada a inadequação da justificativa de preços constante do processo de inexigibilidade de licitação, motivo pelo qual ratificou o estudo inicial, concluindo pela procedência do apontamento.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas corroborou a análise da Unidade Técnica.

Destaco, de início, que, nos processos de inexigibilidade de licitação, embora seja inviável a competição, a Administração deve apresentar a justificativa do preço a ser pago ao particular, consoante previsto na Lei de Licitações, em seu art. 26, parágrafo único, III.

No caso examinando nos autos, tal como destacou a Unidade Técnica em seu estudo inicial, da análise do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, deflagrado pela Prefeitura de Jaíba, constatei que a solicitação para a abertura do processo de contratação, de 18/2/2014, fls. 1313/1315, foi baseada apenas nos quantitativos descritos na “tabela de consultas, exames e procedimentos de 2014”, fls. 1316/1318, e no relatório de preço estimado, fls. 1320/1322. Colaciono a seguir excerto do estudo da Unidade Técnica a respeito de tal apontamento de irregularidade:

[...]

No citado Relatório de Preços, único documento demonstrativo que justificou os preços estimados pela Administração, foram descritos, em 50 (cinquenta) itens de consultas e exames, os preços médios do mercado, os quantitativos mensais/anuais de atendimentos necessários para o Município de Jaíba, os preços da tabela do SUS e os valores das complementações do município, com o consequente cálculo do custo de cada serviço.

A título de exemplificação, para o item de “consulta em cirurgia geral” foi registrado o preço de mercado no valor unitário de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), enquanto que no Município de Jaíba foi estimado o serviço no valor de R\$ 110,00 (cento e dez reais), formado pelos valores de R\$ 10,00 (dez reais) da tabela do SUS e R\$ 100,00 (cem reais) de complementação municipal.

Ocorre que, junto ao processo de contratação não foram anexados quaisquer documentos comprobatórios da origem dos referenciados “preços de mercado”, dispostas naquele relatório, bem como dos valores da complementação municipal, instrumentos estes que possibilitariam atestar que os valores dispostos correspondiam a uma efetiva demonstração da compatibilidade dos preços com os praticados no mercado.

Registre-se que este Tribunal já se manifestou diversas vezes sobre a necessidade de realização e consequente comprovação de pesquisas prévias de preços para formalização de processos de inexigibilidade de licitação, conforme decisão exarada no julgamento do processo de Representação n. 959.035 (Prefeitura de Veríssimo), na Sessão da Segunda Câmara, de 01/12/2016, onde foi acordado que “a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, bem como para os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação”.

Desta forma, ficou caracterizada a inadequação da justificativa de preços constante do processo de inexigibilidade, circunstancia esta não observada pelos Senhores José Maurício de Figueiredo e Enoch Vinícius de Campos Lima, na condição de então Secretário Municipal de Saúde, requisitante da contratação/credenciamento, fl. 1313 a 1315, e Prefeito, que autorizou a abertura dos procedimentos, fl. 1324, respectivamente, o que contrariou a exigência contida no inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei de Licitações e confirmou o apontamento do MPC. (Grifei)

No caso em tela, o documento intitulado “Relatório de Preço Estimativo” apresenta valor médio estimado para cada um dos serviços a serem contratados. Todavia, verifica-se que tal estimativa foi baseada em apenas um orçamento. Além disso, não foram anexados quaisquer documentos aptos a demonstrar a efetiva realização de cotação de preços perante pessoas físicas ou jurídicas prestadoras dos serviços em questão.

Outrossim, verifica-se que a “Tabela Municipal de Exames e Procedimentos 2014” (fls. 1316/1318), na qual constam os valores a serem pagos pelo Município de Jaíba pelos serviços médicos realizados, foi formulada com base nos preços da Tabela SUS vigente à época e no preço médio de mercado constante no citado “Relatório de Preço Estimativo”.

Destaca-se, ademais, que, consoante apontado pelo *Parquet* Especial em sua peça inicial, verifica-se, no documento de fl. 20, “Ata de n. 02/2014 da reunião extraordinária do Conselho Municipal de Saúde de Jaíba”, que as planilhas de demandas da Secretária de Saúde para processo de licitação/credenciamento de consultas, exames e procedimentos médicos especializados foram submetidas à aprovação do Conselho Municipal de Saúde, composto, além de outros agentes, pelos Srs. José Maurício Figueiredo e Weverton da Silva Dias, respectivamente, secretário municipal de Saúde e presidente do Conselho Municipal de Saúde, à época, fl. 1.319 (peça n. 11).

Por todo o exposto, entendo que a indicação do preço médio de mercado, da forma como realizada na situação ora examinada, sem referência de origem e de outros parâmetros de valor, não atende ao disposto no art. 26, parágrafo único, III, da Lei n. 8.666/1993, razão pela qual proponho que seja julgado procedente o apontamento em tela.

Outrossim, ressalto que o art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – Lindb aduz a responsabilização dos agentes públicos em caso de dolo ou erro grosseiro, não sendo necessária, portanto, a caracterização de dano ao erário para a aplicação de sanções.

Nesse sentido, tendo em vista o flagrante descumprimento à norma legal disposta no art. 26, parágrafo único, III, da Lei n. 8.666/1993, entendo configurada a ocorrência de erro grosseiro na conduta dos gestores, relacionada à indicação do preço médio de mercado, sem referência de origem e de outros parâmetros de valor, nos termos do art. 28 da Lindb, razão pela qual proponho a aplicação de multa no valor individual de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao Sr. José Maurício de Figueiredo, secretário municipal de Saúde à época e responsável pela solicitação de abertura de processo de contratação, sem demonstrar a realização da pesquisa prévia de preços que fundamentasse a “tabela de consultas, exames e procedimentos”, bem como ao Sr. Weverton da Silva Dias, então presidente do Conselho Municipal de Saúde, o qual aprovou a planilha de preços médios das consultas, exames e procedimentos.

Lado outro, tendo em vista que o Ministério Público de Contas também incluiu no rol de responsáveis pela irregularidade em comento os Srs. Enoch Vinícius Campos de Lima e Teófilo Gomes Caires, entendo que deve ser afastada a responsabilidade do prefeito de Jaíba à época, Sr. Enoch Vinícius Campos de Lima, pois, ainda que tenha autorizado a abertura e ratificado o procedimento de inexigibilidade, não caberia ao prefeito se dedicar à análise da indicação do preço médio de mercado, a fim de verificar a respectiva referência de origem e de outros parâmetros de valor para cada consulta, exame e procedimento objeto de inexigibilidade de licitação. Em linhas gerais, não considero razoável responsabilizar prefeito que assina autorização de abertura e ratifica procedimento com irregularidades decorrentes de falhas essencialmente técnicas, as quais não tenham derivado de ato por ele efetivamente praticado, nem de erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb.

Nesse sentido, destaco a ementa do acórdão exarado no âmbito do Recurso Ordinário n. 1084493, sessão plenária do dia 27/10/2021, de relatoria do conselheiro Durval Ângelo, em

que foi examinada situação similar à ora examinada:

RECURSO ORDINÁRIO. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEIÇÃO. MÉRITO. CREDENCIAMENTO DE SERVIÇOS MÉDICOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. JUSTIFICATIVA DE PREÇOS. ESTIMATIVA E JUSTIFICATIVA DA DEMANDA. PUBLICAÇÃO EM DIÁRIO OFICIAL. PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS. ATO ADMINISTRATIVO. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE, LEGALIDADE E VERACIDADE. RESPONSABILIDADE. SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. AUSÊNCIA DE CULPA OU DOLO. REFORMA DA DECISÃO. RECURSO PROVIDO.

[...]

2. A atribuição de responsabilidade, com a conseqüente aplicação de penalidade e/ou imputação da obrigação de ressarcir o patrimônio público de prejuízos eventualmente causados, depende da demonstração da irregularidade da conduta, do nexo de causalidade e da ocorrência de dolo ou erro grosseiro.

3. Atenta contra os princípios constitucionais da legalidade, eficiência e celeridade que regem a Administração Pública a exigência de que a autoridade superior verifique a regularidade do certame, sob o pressuposto de que todos os atos que precederam sua manifestação foram praticados de forma incorreta, ilícita ou fraudulenta, de modo a obrigá-la a refazer ou confirmar todas as informações.

4. Apesar de figurar como autoridade máxima, o Prefeito não deve responder por atos irregulares que não derivem de sua conduta, em virtude do princípio da segregação de funções.

[...]

### **II.3 – Mérito**

[...]

#### **II. 3. 1 – Aprovação do Termo de Referência sem comprovação da motivação para a contratação e sem justificativa de preços**

No item II. 3 do acórdão recorrido, a Segunda Câmara aplicou multa de R\$2.000,00 ao recorrente “pela inobservância do art. 26, *caput* e incisos inciso III da Lei nº 8666/93, que determinam que as situações de dispensa previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24 e as situações de inexigibilidade referidas no art. 25 devem ser necessariamente justificadas, com a indicação da caracterização da situação emergencial que justifique a dispensa, quando for o caso – emergência essa alegada em defesa, e a justificativa do preço, o que não restou demonstrado no processo formal visando ao credenciamento”.

Mesmo considerando que os documentos apresentados em sede de defesa evidenciavam a demanda emergencial gerada pela emenda parlamentar que suprimiu dotação para o Consórcio Público de Saúde Regional, a Segunda Câmara entendeu que nem a justificativa de preço nem a situação emergencial foram mencionadas na fase interna da licitação. Além disso, consignou que não constou informação sobre a demanda ou sobre a incapacidade do Município de executar os serviços diretamente, frisando-se que, como os valores dos serviços não seguiram os parâmetros estabelecidos na tabela do SUS, era imprescindível a realização de pesquisas de mercado previamente à fixação dos preços.

[...]

Baseado nessas premissas e após análise da documentação carreada aos autos, verifiquei que a contratação foi baseada na solicitação à fl. 28, firmada pela Secretaria Municipal de Saúde, que apresentou a sucinta justificativa da necessidade de atendimento dos munícipes, sem mencionar o contexto que a teria motivado nem os critérios utilizados para estimar a quantidade pacientes a serem atendidos e os preços fixados.

Observei, ainda, que o parecer jurídico, às fls. 51/55, versou apenas sobre a possibilidade de contratação de instituição privada para prestação de serviços na área da saúde e de se cotar preços acima dos mínimos estabelecidos pelos SUS, não adentrando os aspectos fáticos do procedimento, como, aliás, registrou a decisão recorrida.

[...]

Com efeito, se, por um lado, a ratificação do certame atribui à autoridade superior o dever de verificar a regularidade do procedimento, por outro, não é razoável inseri-la numa esfera de constante insegurança jurídica, na qual se parte do pressuposto de que todos os atos que precederam sua manifestação foram praticados de forma incorreta, ilícita ou fraudulenta, de modo a obrigá-la a refazer ou confirmar todas as informações, o que, em consonância com a mencionada doutrina, considero absolutamente atentatório aos princípios constitucionais da legalidade, eficiência e celeridade, que regem a Administração Pública.

Nessa linha de raciocínio, é importante que os órgãos de controle atuem de forma justa, proporcional e sensível às realidades locais, a fim de evitar que suas decisões consagrem o chamado “direito administrativo do medo”, caracterizado pela paralisia decisória ou “apagão das canetas”, na expressão cunhada por Carlos Ari Sundfeld.

Assim, embora considere grave a carência de informações capazes de elucidar a situação fática que ensejou a contratação, o quantitativo estimado de consultas e plantões e os preços de referência, entendo que o erro grosseiro caracterizado nos autos não decorreu de ação ou omissão do ora recorrente, mas sim da Secretária demandante, que deixou de prestá-las.

Conforme me manifestei no Recurso Ordinário n. 1.095.078, ao acompanhar o voto-vista prolatado pelo Conselheiro Cláudio Terrão, defendo que, em virtude do princípio da segregação de funções, apesar de figurar como autoridade máxima, o Prefeito não deve responder por atos irregulares que não derivem de sua conduta.

Assim, por não vislumbrar elementos capazes de caracterizar dolo ou culpa grave na conduta do recorrente, afasto a multa de R\$2.000,00 que lhe foi imposta pela inobservância do art. 26, caput e incisos II e III da Lei n. 8.666/93.

[...] (Grifei)

No caso em tela, tal como ocorrido no caso do julgado colacionado, verifico que a participação do Sr. Enoch Vinícius Campos de Lima, prefeito à época, restringiu-se à autorização para abertura do certame, fl. 1324, e à ratificação da inexigibilidade de licitação, fl. 1551, em face de pareceres jurídicos favoráveis e das conclusões da própria CPL, razão pela qual identifiquei a ocorrência de erro grosseiro em sua conduta, nos termos do art. 28 da Lindb, especificamente quanto a esta irregularidade.

No mesmo sentido, tem-se, ainda, os Recursos Ordinários n. 1095473 e 1095504, sessão plenária de 16/2/2022, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, bem como o Recurso Ordinário n. 1095078, sessão plenária do dia 12/5/2021, relator conselheiro Sebastião Helvecio, aprovado, neste caso, o voto divergente do conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Destaco, ademais, que, compulsando os autos não verifiquei documento que comprove a prática de conduta por parte Sr. Teófilo Gomes Caires, então presidente da Comissão Permanente de Licitações e signatário do edital, atrelada à irregularidade ora examinada, razão pela qual entendo que não lhe deve ser imputada responsabilidade quanto a este ponto.

## **2.2. Atuação indevida de comissão designada para o processamento da inexigibilidade de licitação**

Tal como relatado, o Ministério Público de Contas sustentou que o Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014 foi instruído com o Decreto n. 665/2014, fl. 1329, cujo

art. 1º faria referência ao credenciamento para médicos plantonistas, e não à prestação de serviços na área da saúde (cirurgias, consultas, exames, etc.), por pessoa física ou jurídica, que constitui o efetivo objeto da contratação em apreço, conforme disposto no item 3 do edital.

Destacou, ainda, que o art. 2º do referido ato normativo teria nomeado os servidores Ruy Célio Rodrigues Souza, Augusto Regis Valente Neto e Fernando José Torchelsen para a composição da comissão, embora na ata da sessão destinada à avaliação da documentação dos interessados tenha constado como membro o Sr. Weverton da Silva Dias, em detrimento do Sr. Augusto Regis Valente Neto. Por esse motivo, o *Parquet* Especial entendeu pela invalidade da sessão que avaliou a documentação apresentada pelos interessados no credenciamento, uma vez que teria sido conduzida por comissão composta por membro incompetente, porquanto não investido regularmente na função. Ao final, apontou como responsável o prefeito à época, que ratificou o procedimento.

Em sua análise inicial, a Unidade Técnica concluiu pela procedência parcial do apontamento, uma vez que, em seu entendimento, a divergência entre os objetivos da comissão nomeada e o credenciamento de profissionais realizados por meio do referido procedimento de inexigibilidade de licitação se trata de mero erro formal. Lado outro, manifestou-se pela irregularidade na composição da comissão de análise do credenciamento e imputou responsabilidade ao Sr. Enoch Vinícius Campos de Lima, prefeito, e aos Srs. Fernando José Torchelsen, Ruy Célio Rodrigues Souza e Weverton da Silva Dias, membros da comissão, em face da participação indevida do Sr. Weverton no julgamento e análise do processo.

Em sua defesa, o Sr. Enoch Vinícius Campos de Lima não se manifestou acerca do apontamento em tela. Os Srs. Weverton da Silva Dias, Ruy Célio Rodrigues Souza e Fernando José Torchelsen, apesar de devidamente citados, não apresentaram defesa.

Em reexame, a Unidade Técnica ratificou sua análise inicial, na qual, conforme mencionado, entendeu que, não obstante tenha sido caracterizada a divergência entre os objetivos da comissão especial nomeada e o credenciamento de profissionais realizado por meio do referido procedimento de inexigibilidade de licitação, tal falha se tratou de erro formal, que “não afetou o resultado da avaliação”. Noutro giro, entendeu que, de forma inadequada, entre os membros da comissão de análise do credenciamento, constou o Sr. Weverton da Silva Dias, cujo nome não constava no Decreto n. 665/2014, caracterizando, portanto, a inobservância ao art. 51, *caput* e § 3º, da Lei n. 8.666/1993. A seguir, colaciono excerto do estudo técnico acerca do apontamento em tela:

Nos termos do art. 51 da Lei Nacional n. 8.666/1993, “a habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação”.

Conforme disposição contida no § 3º do citado dispositivo legal, “os membros das Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão”.

No caso do processo de inexigibilidade de licitação em análise (contratação de profissionais na área de saúde), observou-se que na ata de credenciamento, fl. 1544 a 1550, foi registrado que os atos de julgamento das propostas e análise documental apresentada pelos participantes foram realizados por membros da Comissão Especial nomeada pelo Decreto n. 665, de 26/03/2014, tendo sido evidenciado que aquele documento foi lavrado pelos Senhores Weverton da Silva Dias, Fernando José Torchelsen e Ruy Célio Rodrigues Souza.

Junto ao processo constou a cópia do referido decreto, fl. 1329, no qual foi descrito que, mediante aquele ato foi instituída “Comissão e Credenciamento de Médicos Plantonistas”.

Não obstante tenha sido caracterizada a divergência entre os objetivos da comissão especial nomeada e o credenciamento de profissionais, realizado pelo processo de inexigibilidade, esta Unidade Técnica conclui no sentido de que a falha evidencia erro formal, que não afetou o resultado da avaliação.

Ressalte-se, ainda, que em consulta aos registros do SICOM, relativos ao exercício de 2014, foi constatado que naquele período apenas o processo de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014 foi formalizado para credenciamento de profissionais da área médica no âmbito municipal, conforme relatório de fl. 2584.

Entretanto, constatou-se que, de forma inadequada, entre os membros da comissão de análise do credenciamento, signatários da ata de fl. 1544 a 1550, constou o Senhor Weverton da Silva Dias, o qual não constava do Decreto n. 665/2014, o que caracterizou a inobservância ao disposto no caput c/c o § 3º do art. 51 da Lei de Licitações.

Assim sendo, ficou evidenciado que o citado agente público, juntamente com os demais membros da comissão, Senhores Fernando José Torchelsen e Ruy Célio Rodrigues Souza, assim como o então Prefeito, Senhor Enoch Vinícius Campos de Lima, que ratificou o resultado da análise do credenciamento, fl. 1551, não observaram que a participação do primeiro no julgamento e análise do processo não atendiam às normas dispostas na Lei de Licitações, tendo sido confirmado, em parte, o apontamento do Parquet de Contas. (Grifei)

No mesmo sentido do estudo técnico, verifiquei que por meio do Decreto n. 655/2014, do município de Jaíba, foi instituída “Comissão e Credenciamento de Médicos Plantonistas”.

Por sua vez, o Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, nos termos do item 3 do edital, teve como objeto a prestação de serviços na área da saúde (cirurgias, consultas, exames, etc.), por pessoa física ou jurídica, preferencialmente jurídica, que constitui o efetivo objeto da contratação em apreço. Assim, entendo procedente o apontamento do Ministério Público de Contas quanto a esse ponto.

Todavia, na esteira do estudo da Unidade Técnica, entendo que, apesar da divergência entre os objetivos da comissão especial nomeada e o credenciamento dos profissionais, objeto do processo de inexigibilidade de licitação em exame, tal discrepância se tratou de falha meramente formal, que não foi capaz de acarretar prejuízos aos cofres públicos ou ao trâmite do processo de credenciamento, razão pela qual deve ser afastada eventual imputação de responsabilidades.

Noutro giro, constatei que, de forma inadequada, entre os membros da comissão de análise do credenciamento, signatários da ata de fls. 1544/1550, constou o nome do Sr. Weverton da Silva Dias, que não estava previsto no Decreto n. 665/2014, deixando de participar da comissão o Sr. Augusto Regis Valente Neto, membro original da comissão, o que caracterizou, de fato, a inobservância ao art. 51, *caput* e § 3º, da Lei n. 8.666/1993.

A propósito, destaco ainda que o art. 6º da Lei de Licitações, em seu inciso XVI, apresenta o seguinte conceito para o termo comissão: “comissão, permanente ou especial, criada pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes”.

Nesse contexto, em consonância com o posicionamento da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, considerando a participação, na comissão especial nomeada, de pessoa cujo nome não estava previsto no Decreto n. 665/2014, sem constar justificativa acerca da substituição de membro anteriormente listado, tal como exposto na fundamentação, proponho que este apontamento de irregularidade seja julgado procedente.

Outrossim, ressalto que o art. 28 da Lindb aduz a responsabilização dos agentes públicos em caso de dolo ou erro grosseiro, não sendo necessária, portanto, a caracterização de dano ao erário para a aplicação de sanções.

Destaco que a comissão de credenciamento foi instituída especificamente para a Inexigibilidade/Credenciamento n. 1/2014, sendo-lhe atribuída “a prática de todos os atos relativos às diferentes fases da licitação, em especial, a análise e julgamento das inscrições e documentos de habilitação, atas e relatórios correspondentes”, com vigência “até o encerramento do procedimento licitatório em seus termos ulteriores”, a teor dos arts. 3º e 5º do Decreto Municipal n. 665/2014.

Verifico que não foi nomeado expressamente o presidente de tal comissão, sendo reconhecido aos respectivos membros, portanto, competências equivalentes e comuns. Ademais, cumpre mencionar que a responsabilidade dos membros da comissão por eventuais irregularidades ocorridas no procedimento é solidária, nos termos do art. 51, § 3º, da Lei n. 8.666/1993.

Nessa esteira, entendo que cabia aos Srs. Fernando José Torchelsen e Ruy Célio Rodrigues Souza, membros designados para a comissão especial instituída, verificar a regularidade de sua composição, antes de iniciarem a análise dos documentos apresentados pelos interessados para fim de credenciamento, o que, de fato, não foi feito, conforme se extrai da ata da respectiva sessão, tendo o Sr. Weverton da Silva Dias atuado normalmente como membro da comissão e, inclusive, redigido a ata.

Ademais, diante das peculiaridades da situação examinada, cumpre ressaltar que o membro não designado por meio do Decreto Municipal n. 665/2014 era o presidente do Conselho Municipal de Saúde de Jaíba, órgão cuja atribuição precípua envolve a participação na formulação de estratégias e controle da execução das políticas de saúde<sup>2</sup>.

Por fim, observo que, conforme relatado, regularmente citado, os responsáveis se mantiveram silentes, não tendo, portanto, apresentado qualquer alegação quanto às irregularidades que lhes foram imputadas.

Nesse sentido, tendo em vista o descumprimento à norma legal disposta no art. 51, *caput* e § 3º, da Lei n. 8.666/1993, entendo configurada a ocorrência de erro grosseiro na conduta dos agentes, relacionada à participação, na referida comissão, de servidor não designado pela Administração, sem constar justificativa acerca da substituição de membro anteriormente listado, nos termos do art. 28 da Lindb, razão pela qual proponho a aplicação de multa individual no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) aos Srs. Fernando José Torchelsen e Ruy Célio Rodrigues Souza, membros designados para a comissão especial instituída pelo Decreto n. 665/2014, bem como ao Sr. Weverton da Silva Dias, participante – não designado – do julgamento do credenciamento do Edital n. 1/2014 – Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014.

Nesse ponto, importa mencionar que o Decreto n. 665/2014, fl. 1329, que cuidou de instituir a comissão de credenciamento, foi editado pelo prefeito à época, Sr. Enoch Vinícius Campos de Lima, constando os nomes dos três membros originalmente designados para a sua composição, motivo pelo qual não considero razoável responsabilizá-lo por irregularidade relativa à posterior atuação indevida de membro não designado formalmente para o processamento da

<sup>2</sup> Nesse sentido, destaco os seguintes excertos da publicação disponível no portal do Conselho Nacional de Saúde:

A lei confere aos Conselhos de Saúde as atribuições de atuar na formulação de estratégias e no controle da execução das políticas de saúde, atribuições estas que são também do próprio Poder Executivo e do Poder Legislativo. [...] Aqui reside uma das estratégias centrais dos Conselhos de Saúde, que é a realização das suas atribuições legais no processo da permanente construção das suas articulações e relações especiais com os Gestores do SUS e com as Casas Legislativas.

Com relação às duas atribuições legais, cabe ainda uma consideração: a atuação na formulação de estratégias diz respeito a uma postura combativa/ofensiva/criadora de construção do novo modelo, e a atuação ao controle da execução das políticas, a uma postura defensiva, contra os desvios e distorções. [...]

Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/pratica/pratica.htm#s1>>. Acesso em 16/3/2023.

inexigibilidade de licitação, visto que o ato que lhe cabia, qual seja, a edição do Decreto mencionado, foi devidamente realizado. Além disso, nos termos da fundamentação exposta no item 2.1 desta proposta de voto, considerando que a participação do prefeito se restringiu à autorização para abertura do certame e à ratificação da inexigibilidade de licitação, em face de pareceres jurídicos favoráveis e das conclusões da própria CPL, entendo que deve ser afastada a sua responsabilidade quanto à irregularidade em tela, uma vez que essa não proveio de ato efetivamente praticado por ele, nem de erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb.

### **2.3. Não apresentação, pelos credenciados, da totalidade dos documentos exigidos em sede de habilitação**

Consoante relatado, o representante alegou que, em inobservância ao subitem 3.3 do edital do processo de credenciamento, as empresas participantes não teriam apresentado a totalidade dos documentos exigidos a título de habilitação e, ainda assim, foram credenciadas pela Administração para a prestação dos serviços. Desse modo, afirmou que teriam sido desconsiderados os arts. 27 a 31 da Lei n. 8.666/1993, contaminando todo o procedimento, o que teria culminado na sua nulidade.

Em sua defesa, o Sr. Enoch Vinícius Campos de Lima não se manifestou acerca do apontamento em tela. Os demais agentes indicados como responsáveis pelo apontamento ora examinado, Srs. Teófilo Gomes Caires, Weverton da Silva Dias, Ruy Célio Rodrigues Souza e Fernando José Torchelsen, não apresentaram defesa.

A Unidade Técnica, em reexame, entendeu pela procedência do apontamento, por verificar que as empresas participantes não teriam apresentado a totalidade dos documentos exigidos a título de habilitação, em inobservância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Destaca-se, de início, que a fase de habilitação visa aferir se a pessoa interessada em contratar com a Administração preenche os requisitos e as qualificações necessárias à adequada execução do objeto licitado, tendo por fim garantir o adimplemento das obrigações firmadas no contrato administrativo.

É dever da Administração, ao realizar procedimentos licitatórios ou, ainda, procedimentos de inexigibilidade de licitação, exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira para participar de licitação na Administração Pública. Por conseguinte, todo edital de licitação inclui em suas cláusulas a exigência de comprovação das condições de participação no certame licitatório para a fase de habilitação.

Compulsando os autos, verifiquei que, no subitem 3.1 do “Edital de Inexigibilidade/Credenciamento n. 1/2014”, fls. 1332/1333, foi discriminada extensa documentação que deveria ser apresentada pelos participantes, necessária para habilitação no certame, tanto para pessoas físicas (subitem 3.1.I), quanto para pessoas jurídicas (subitens 3.1.II e 3.1.III).

Na ata de credenciamento do referido edital, de 26/3/2014, fls. 1544/1550, lavrada pelos Srs. Weverton da Silva Dias, Ruy Célio Rodrigues Souza e Fernando José Torchelsen, foi registrado que os documentos de habilitação apresentados pelas quatro pessoas jurídicas participantes seriam analisados pelo último agente público e também verificados pelos demais, tendo sido registrado, ainda, que todas as empresas atenderam os termos do subitem 3.1 do edital.

No entanto, conforme o Quadro 2, fls. 2593/2594 da peça n. 18, elaborado pela Unidade Técnica, no qual foi apresentada a correlação entre a documentação descrita nos tópicos II e III do subitem 3.1 do referido edital e os documentos efetivamente apresentados pelas empresas

declaradas habilitadas – Centro de Diagnóstico por Imagem Santa Maria Ltda., Clínica de Otorrinolaringologia de Janaúba S/S Ltda., Policlínica Bem Estar Ltda. e Clínica Médica Robleto e Araújo Ltda. – ME –, juntados ao processo sob análise, verifiquei que, de fato, não foi comprovado o devido atendimento às exigências discriminadas, o que evidenciou o exame e julgamento daquela fase sem a observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, conforme apontado na peça inicial da representação.

Posto isso, verifica-se que, no presente caso, foram desconsiderados os arts. 27 a 31 da Lei n. 8.666/1993, em especial o art. 27, no qual são arrolados em seus incisos I, II, III, IV e V, os pré-requisitos para habilitação dos licitantes, a habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, além do cumprimento ao disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição da República.

Assim, entendo que a responsabilidade por tal ilegalidade deve ser atribuída aos Srs. Weverton da Silva Dias, Fernando José Torchelsen e Ruy Célio Rodrigues Souza, integrantes da comissão responsável pela avaliação da documentação apresentada, fls. 1544/1550 da peça n. 11.

Destaco, por fim, na linha do posicionamento apresentado no item 2.1 desta proposta de voto, que entendo que deve ser afastada a responsabilidade do prefeito de Jaíba à época, Sr. Enoch Vinícius Campos de Lima, pois, ainda que tenha ratificado o procedimento de inexigibilidade de licitação, não caberia ao prefeito se dedicar à análise de documentação apresentada na fase de habilitação do processo de credenciamento, realizando a conferência, um a um, dos documentos apresentados pelos interessados.

Nesse sentido, colaciono a ementa de acórdão já mencionado no item 2.1 desta proposta de voto, exarado no âmbito dos Recursos Ordinários n. 1095473 e 1095504, sessão plenária de 16/2/2022, bem como excerto do voto do relator, conselheiro Cláudio Couto Terrão, em que foi examinada situação similar à ora examinada:

RECURSOS ORDINÁRIOS. INEXIGIBILIDADE. SERVIÇOS TÉCNICOS JURÍDICOS. SINGULARIDADE. JUSTIFICATIVA DE PREÇOS. OUTROS CONTRATOS CELEBRADOS PELO CONTRATADO. PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO. PREFEITO MUNICIPAL. LINDB. LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO APÓS TERMO FINAL DA VIGÊNCIA. IRREGULARIDADE. BAIXA LESIVIDADE. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. PROVIMENTO PARCIAL.

[...]

4. A responsabilização do agente público deve observar o disposto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o qual prescreve que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

5. Não havendo indício de participação do prefeito em atos do certame licitatório, não é possível presumir sua responsabilidade.

[...]

## II – FUNDAMENTAÇÃO

[...]

Com efeito, a licitação consiste em procedimento administrativo de caráter formal por conceito, nos termos do parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.666/93, e as exigências legais para sua instrução, longe de caracterizar uma finalidade em si mesmas, prestam-se à garantia dos princípios que regem a Administração, como a legalidade, a impessoalidade e a eficiência.

Nessa linha, uma vez estabelecidos no edital os requisitos de habilitação para o credenciamento, não se afigura lícito dispensá-los no ato da contratação, sob pena de

vulnerar um dos mais caros princípios licitatórios, como destacou a Unidade Técnica, o da vinculação ao instrumento convocatório, inscrito no *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/93.

[...]

Em que pese presente a situação de violação às normas legais, é necessário esclarecer que a responsabilidade do agente deve ser analisada no caso concreto, considerando a sua efetiva participação na formação do ato irregular, nas atribuições de seu cargo, e, no caso do gestor, na possibilidade real de percepção da existência da irregularidade.

Nesse sentido, entende-se que o agente não pode ser responsabilizado apenas em razão de ocupar determinado cargo ou função na Administração Pública. Há que se fazer um juízo de ponderação e razoabilidade, uma vez que não é crível imaginar ser possível a realização, pelo gestor, da análise pormenorizada e técnica de todos os procedimentos que sejam levados à sua vista.

Esse entendimento, inclusive, está consagrado no texto do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/42, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), segundo os quais o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

No presente caso, compulsando as cópias do Processo de Inexigibilidade nº 05/2013 (fls. 122/317, peças nos 19 e 20 da Representação nº 986.584), afere-se que o credenciamento foi conduzido, em todas as suas fases principais, pela Comissão Permanente de Licitação (CPL), representada por sua presidente, Senhora Soraia do Carmo Bolcato, desde a autuação até a publicação do resultado e dos extratos de contrato, incluindo o recebimento dos documentos dos interessados e sua conferência.

Por outro lado, a participação do Senhor Jorge Otaviano Costa Lopes, à época prefeito municipal, restringiu-se à autorização para abertura do certame e à ratificação da inexigibilidade fls. 129 e 237/239 da Representação nº 986.584, respectivamente), em face de pareceres jurídicos favoráveis e das conclusões da própria CPL.

Nesse cenário, embora tenha havido uma falha no credenciamento de empresa que não apresentou documentação necessária à comprovação do cumprimento de todos os requisitos de habilitação exigidos no edital, é imperioso reconhecer que essa tarefa tem natureza eminentemente operacional, ordinariamente incumbida às equipes técnicas e não à mais alta autoridade municipal.

Não há, inclusive, documentos que indiquem a intervenção do prefeito durante as fases intermediárias do Processo de Inexigibilidade nº 05/2013, quando a irregularidade se consumou.

Ressalte-se, outrossim, que não é razoável supor que o gestor municipal tenha condições de conhecer e controlar todos os atos praticados por seus subordinados. Também não há sentido em lhe exigir o exercício do dever-poder de fiscalização, sem que haja indícios de que poderia ter tomado ciência da anormalidade.

Nesse contexto, considerando que a irregularidade apurada deriva de atos alheios às atribuições exercidas pelo Senhor Jorge Otaviano Costa Lopes, entendo que não há fundamento para lhe imputar a responsabilidade.

Portanto, reconhecendo a fragilidade na indicação do ex-prefeito como responsável pela irregularidade identificada no item *c* da conclusão do acórdão recorrido, reformo-o para afastar a multa a ele aplicada. (Grifei)

No caso em tela, tal como destacado no item 2.1 desta proposta de voto, considerando que a participação do Sr. Enoch Vinícius Campos de Lima, prefeito à época, restringiu-se à autorização para abertura do certame e à ratificação da inexigibilidade, em face de pareceres jurídicos favoráveis e das conclusões da própria CPL, não visualizei erro grosseiro em sua conduta, nos termos do art. 28 da Lindb, especificamente quanto a esta irregularidade.

Assim, embora tenha havido falha no credenciamento de empresas que não apresentaram, em sua integralidade, a documentação de habilitação exigida no edital, entendo que deve ser reconhecida que a tarefa mencionada tem natureza eminentemente operacional, habitualmente incumbida aos responsáveis técnicos e não ao prefeito.

Ademais, entendo que deve ser afastada a responsabilidade do Sr. Teófilo Gomes Caires, presidente da comissão permanente de licitação à época e signatário do edital, uma vez que o ele não participou da comissão responsável pela avaliação da documentação apresentada, ou seja, não foi comprovada a existência de nexo de causalidade entre a irregularidade em exame e a atuação do referido agente.

Diante do exposto, em consonância com a Unidade Técnica e com o Ministério Público de Contas, considerando que a ausência de comprovação dos requisitos plenos de habilitação compromete a aferição da idoneidade dos participantes e de sua concreta capacidade de cumprimento das obrigações a serem pactuadas com a Administração, tal como exposto na fundamentação, proponho que este apontamento de irregularidade seja julgado procedente.

Outrossim, ressalto que o art. 28 da Lindb aduz a responsabilização dos agentes públicos em caso de dolo ou erro grosseiro, não sendo necessário, portanto, a caracterização de dano ao erário para a aplicação de sanções.

Nesse sentido, tendo em vista o flagrante descumprimento aos arts. 27 a 31 da Lei n. 8.666/1993, bem como ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, entendo configurada a ocorrência de erro grosseiro na conduta dos agentes, relacionada à carência de comprovação dos requisitos plenos de habilitação, nos termos do art. 28 da Lindb, razão pela qual proponho a aplicação de multa no valor individual de R\$ 1.000,00 (mil reais) aos Srs. Weverton da Silva Dias, Fernando José Torchelsen e Ruy Célio Rodrigues Souza, integrantes da comissão responsável pela avaliação da documentação apresentada.

#### **2.4. Irregularidades na execução contratual**

Destaco, de início, que, tal como relatado, dois dos quatro apontamentos de irregularidade relativos à execução contratual, formulados pelo *Parquet* de Contas em sua peça inicial, referentes à suposta ocorrência de pagamentos, pela Administração, à Clínica Robleto e Araújo Ltda., mais de uma vez por mês, bem como à suposta ausência de comprovação da contabilização das despesas de notas fiscais, foram considerados improcedentes pela Unidade Técnica em seu estudo inicial, peça n. 19.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, sobreveio parecer, à peça n. 21, acompanhando o entendimento da Unidade Técnica, requerendo, ao final, o prosseguimento da representação com base apenas nas irregularidades remanescentes, motivo pelo qual o Órgão Ministerial retificou a peça inicial.

Nesse ponto, ressalto que o apontamento referente à suposta ocorrência de pagamentos, pela Administração, à Clínica Robleto e Araújo Ltda., mais de uma vez por mês, como bem fundamentou a Unidade Técnica em seu estudo inicial, não merece prosperar, uma vez que o termo de credenciamento do procedimento de inexigibilidade de licitação ora em análise não vedou a hipótese em que, caso determinada apuração de um período não fosse paga no mês oportuno, o pagamento no período subsequente fosse pago em duas faturas ou, ainda, fosse realizado o fracionamento do pagamento dos serviços prestados em determinado mês, como ocorreu no caso em tela.

Noutro giro, também entendo que foi esclarecido, nos termos do estudo da Unidade Técnica, que não houve irregularidades na comprovação da contabilização das despesas de notas fiscais,

a despeito de terem sido apontadas falhas na peça inicial da representação, visto que as notas fiscais mencionadas foram devidamente comprovadas.

Dessa forma, corroboro o entendimento da Unidade Técnica e do *Parquet* de Contas e proponho que tais apontamentos sejam julgados improcedentes.

Ademais, anuindo com o estudo inicial da Unidade Técnica e considerando o parecer ministerial pela retificação da peça inicial da representação, entendo prejudicado o requerimento ministerial formulado na exordial, referente à suspensão da execução dos contratos decorrentes do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, tendo em vista que as despesas relativas ao procedimento ocorreram apenas no exercício de 2014 e que não houve a formalização de termos aditivos para sua prorrogação ou outros gastos com a empresa contratada.

Assim, passo à análise dos apontamentos remanescentes relacionados às irregularidades na execução contratual.

#### **2.4.1. Da comprovação das despesas**

Do exame dos documentos comprobatórios das despesas pagas, o representante alegou que não teriam sido comprovados os serviços prestados pelos credenciados por meio de guias de encaminhamentos e atendimentos. Apontou, ainda, que teriam sido juntadas guias sem a indicação dos códigos dos serviços e sem as assinaturas dos beneficiários ou dos credenciados.

Em seu estudo inicial, a Unidade Técnica teceu as seguintes considerações acerca do apontamento:

##### **2.4.4 Análise do apontamento:**

Observou-se que, conforme disposição contida no subitem 10.2 do edital de credenciamento, fl. 1335, “o Fundo Municipal de Saúde pagará aos profissionais credenciados mediante apresentação de BPA (Boletim de Produção Ambiental), os valores Líquidos que lhe forem devidos, deduzidas, se for o caso, as multas que se tornaram devidas”.

Nas cláusulas décimas dos termos firmados entre Prefeitura e as empresas credenciadas, fl. 1557, 1564, 1573 e 1580, foram descritas as condições para os pagamentos mensais aos credenciados onde foram estabelecidas as formas de comprovação dos serviços (apresentação de notas fiscais, guias de encaminhamento, relação de beneficiários, identificação/codificação dos atendimentos e certidões negativas de débitos junto ao INSS e FGTS).

##### **CLAUSULA DÉCIMA – DO PAGAMENTO**

A cobrança dos serviços será feita pelo CREDENCIADO, mensal, por meio de Nota Fiscal/Fatura, acompanhada de documentação abaixo descrita, que será encaminhada ao Setor contábil da Secretaria de Saúde:

- a) guias de Encaminhamento, devidamente assinadas pelo beneficiário ou responsável e pelo credenciado;
- b) Relação dos beneficiários atendidos constando os respectivos valores;
- c) Identificação do atendimento conforme código constate da lista de Procedimentos Médicos, acordado neste instrumento;
- d) Certidão Negativa de Débito com INSS e Certidão de Regularidade do FGTS;
- e) Quaisquer outros documentos que comprovem os serviços prestados.

[...]

Tendo como referência os questionamentos específicos da Representante, observou-se que;

#### **2.4.1 – Da comprovação das despesas**

Cabe registrar, de início, que de acordo com os registros do SICOM as despesas realizadas pela Prefeitura junto às quatro empresas credenciadas em decorrência do processo em análise, ocorreram sobre o orçamento do exercício de 2014 e totalizaram o valor de R\$ 884.688,58 (oitocentos e oitenta e quatro mil seiscentos e oitenta e oito reais e cinquenta e oito centavos), conforme demonstrado nas tabelas 1, 2, 3 e 4, fl. 2595 a 2599.

Conforme demonstrado nas referidas tabelas, a documentação encaminhada pela Prefeitura ao MPC evidenciou que parte delas foi comprovada por meio de relação dos beneficiários dos atendimentos e exames médicos, sem a indicação de qualquer valor, ou mediante a apresentação de guias de autorização para os procedimentos, não tendo sido anexada a nenhuma das notas de empenho, comprobatórias das contabilizações das despesas, o BPA referenciado no subitem 10.2 do edital de credenciamento.

Observou-se, ainda, que a informalidade na comprovação da execução dos serviços ficou evidenciada, na constatação de que diversas guias autorizativas para os procedimentos ou consultas médicas não foram sequer assinadas pelos beneficiários (amostras de fl. 521, 525, 1890, 1914, 2241 e 2336) ou nelas indicados os devidos códigos dos atendimentos (amostras de fl. 525, 528, 1914, 1915, 2111 e 2181), o que caracterizou o não atendimento ao disposto nas letras “a”, “b” e “c” das cláusulas décimas dos termos de credenciamento firmados entre as partes.

[...]

Em sua defesa, o Sr. Enoch Vinícius Campos de Lima não se manifestou acerca do apontamento em tela. O Sr. Hudson Aparecido Pena Arruda, secretário municipal de Saúde à época e responsável por liquidar despesas referentes ao pagamento das empresas credenciadas, apesar de citado, não apresentou defesa.

Em reexame, a Unidade Técnica ratificou o estudo inicial. No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas acolheu o exame realizado pela Unidade Técnica.

Inicialmente, observo que, consoante ressaltado pela Unidade Técnica em sua análise inicial, as despesas realizadas pela Prefeitura em favor das quatro empresas credenciadas no procedimento em análise ocorreram sob o orçamento do exercício de 2014 e totalizaram o valor de R\$ 884.688,58, conforme demonstrado nas tabelas 1, 2, 3 e 4, fls. 2595/2599 da peça n. 26.

Ademais, consoante analisado nas tabelas mencionadas, a documentação encaminhada pela Prefeitura de Jaíba para comprovar a realização dos atendimentos se deu por meio da indicação da relação dos beneficiários dos atendimentos e exames médicos, sem fazer referência a qualquer valor. Também foram apresentadas guias de autorização para os procedimentos, não tendo sido anexado às notas de empenho comprobatórias das contabilizações das despesas o Boletim de Produção Ambiental – BPA, referenciado no subitem 10.2 do edital de credenciamento.

Observei, ainda, que a informalidade na comprovação da execução dos serviços ficou evidenciada, em face da constatação de que diversas guias autorizativas para os procedimentos ou consultas médicas não foram assinadas pelos beneficiários (amostras de fls. 521, 525, 1890, 1914, 2241 e 2336) ou nelas indicados os devidos códigos dos atendimentos (amostras de fls. 525, 528, 1914, 1915, 2111 e 2181), o que caracterizou o não atendimento ao disposto nas letras “a”, “b” e “c” da cláusula décima – colacionada no excerto transcrito do estudo da Unidade Técnica, especificamente no item 2.4.1 da análise – dos termos de credenciamento firmados entre as partes.

Não obstante, destaco que as irregularidades em tela podem ser consideradas falhas de natureza formal, tendo em vista, notadamente, que a amostra com inconformidades se mostra ínfima em comparação à quantidade de guias autorizativas que continham o nome dos beneficiários e sua respectiva assinatura, bem como os respectivos códigos de atendimento, como, por exemplo, as guias distribuídas entre as fls. 1.705/1.851 dos autos (peças n. 12 e 13 do SGAP), motivo pelo qual entendo não ser possível, com base no conjunto probatório carreado aos autos, afirmar, de forma inequívoca, que os serviços não teriam sido prestados e, portanto, que haveria dano ao erário. Por esse motivo, diante da apresentação dos documentos nos quais constaram informações pertinentes, entendo não ser possível inferir a ocorrência de dano ao erário, em que pese, de fato, terem sido apresentadas guias com informações insuficientes.

Assim, não obstante os vícios formais verificados na comprovação de parcela dos serviços pagos, entendo não ser possível afirmar que corroborariam, objetivamente, para eventual determinação de ressarcimento ao erário. Isso porque, em face da instrução probatória constante nos autos, considero, em consonância com a Unidade Técnica e com o *Parquet* de Contas, que o apontamento em tela seria passível tão somente de aplicação de multa, devendo-se observar, ainda, que a ocorrência efetiva de lesão ao patrimônio público, na situação examinada, não se mostra certa nos autos.

Ante o exposto, tendo em vista a existência de falhas na comprovação das despesas realizadas, entendo configurada a ocorrência de erro grosseiro na conduta do Sr. Hudson Aparecido Pena Arruda, secretário municipal de saúde à época e responsável pela liquidação das despesas, relacionada à falta de comprovação da execução das despesas, razão pela qual proponho a aplicação de multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Noutro giro, na esteira da fundamentação esposada nos itens 2.1 e 2.2 desta proposta de voto, entendo que, ainda que o Sr. Enoch Vinícius Campos de Lima, prefeito à época, tenha autorizado a abertura e ratificado o procedimento de inexigibilidade, não caberia a ele a incumbência de atestar a efetiva execução dos serviços contratados, considerando, notadamente, que o então secretário municipal de Saúde era o responsável pela liquidação das despesas ora analisadas. Assim, entendo que deve ser afastada a responsabilidade do então chefe do Poder Executivo, por não verificar que a irregularidade em tela tenha derivado de ato por ele efetivamente praticado, nem de erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb.

#### **2.4.2. Comprovação e pagamento das consultas em duplicidade**

Em sua peça inicial, o representante destacou que, no tocante às consultas em otorrinolaringologia de seis pacientes, em alguns casos foram emitidas duas guias de encaminhamento/atendimento em nome do mesmo paciente e com atendimento agendado para o mesmo dia, sendo que em uma dessas guias a assinatura não corresponde à do beneficiário. Entendeu, assim, que tal fato permitiria inferir que houve despesa em duplicidade.

No estudo inicial, a Unidade Técnica teceu as seguintes considerações acerca do apontamento:

##### **2.4.2 – Comprovação e pagamento das consultas em duplicidade**

Conforme noticiado pela Representante do MPC, fl. 08-v e 09, na comprovação das despesas realizadas junto à empresa Clínica de Otorrinolaringologia de Janaúba S/S Ltda., contabilizada pela NE 6738, quitada em 05/08/2014, fl. 624 a 645, ficou evidenciada a ocorrência da inserção de pagamentos em duplicidade em função da juntada de “autorizações de exames/consultas” de otorrinolaringologista, na mesma data e para as seguintes pessoas:

- Larissa Bispo Lima - 04/07/2014 – fl. 630 a 639;
- Carlos Eduardo Silva Santos - 04/07/2014 - fl. 639 a 644;

- Sandy Micaele Martins - 04/07/2014 – fl. 635 e 6342;
- Ciaudinea Barbosa Matias - 04/07/2014 – fl. 634 e 642;
- Édio José de Sá - 04/07/2014 – fl. 630 e 641;
- Roberto Carlos de Jesus - 04/07/2014 – fl. 630 e 641.

A comprovação do pagamento em duplicidade ficou caracterizada, na medida em que na ordem de fornecimento de fl. 626, anexada à comprovação das despesas, foi registrada a prestação de 65 (sessenta e cinco) atendimentos médicos naquela especialidade, para a qual foram juntadas as respectivas “autorizações”, fl. 629 a 645, onde constaram os documentos acima referenciados.

Desta forma, ao considerar que o valor remunerado pela Prefeitura correspondia a R\$ 110,00 (cento e dez reais), por consulta, ficou caracterizado o pagamento indevido de cada autorização emitida aos seis beneficiários, o que representou o prejuízo ao erário na importância de R\$ 660,00 (seiscentos e sessenta reais).

[...] (Grifei)

Em sua defesa, o Sr. Enoch Vinícius Campos de Lima não se manifestou acerca do apontamento em tela. O Sr. Hudson Aparecido Pena Arruda, secretário municipal de Saúde à época e responsável por liquidar despesas envolvendo o pagamento das empresas credenciadas, apesar de citado, não apresentou defesa.

Em reexame, a Unidade Técnica entendeu, acerca do suposto dano ao erário no montante histórico de R\$ 660,00, que, “considerando que o pagamento decorreu de uma desorganização do setor e por ausência de efetivo acompanhamento, controle e supervisão da execução dos serviços contratados e considerando o tempo decorrido, o montante se mostra pouco relevante, podendo ser aplicado o princípio da insignificância”.

A seu turno, em seu parecer conclusivo, o Ministério Público de Contas corroborou a análise da Unidade Técnica.

Como bem destacou a Unidade Técnica, e consoante alegado pelo representante em sua peça inicial, na comprovação das despesas em favor da empresa Clínica de Otorrinolaringologia de Janaúba S/S Ltda., contabilizada pela NE 6738, quitada em 5/8/2014, fls. 624/645, consta a inserção de pagamentos em duplicidade em função da juntada de “autorizações de exames/consultas” de otorrinolaringologista, na mesma data, referente a seis pacientes.

A comprovação do pagamento em duplicidade ficou caracterizada, à vista da ordem de fornecimento à fl. 626, anexada à comprovação das despesas, em que foi registrada a prestação de sessenta e cinco atendimentos médicos naquela especialidade, para a qual foram juntadas as respectivas “autorizações”, fls. 629/645.

Dessa forma, ao considerar que o valor pago pela Prefeitura correspondia a R\$ 110,00 por consulta, ficou caracterizado o pagamento indevido de cada autorização emitida aos seis beneficiários, o que representou prejuízo ao erário na importância de R\$ 660,00, correspondente ao valor de R\$ 1.087,41, atualizado consoante os fatores de atualização monetária divulgados pelo TJMG<sup>3</sup>, referentes ao mês de janeiro de 2023.

Ocorre que, tendo em vista o valor ínfimo do prejuízo ao erário apontado na situação em exame, considero que se deve aplicar o princípio da insignificância, que implica, necessariamente, atipicidade material do dano ao erário. Isso porque, para que a irregularidade em questão seja consumada, não é suficiente que tenha havido o mero enquadramento formal do fato à norma, sendo necessário que o bem jurídico tutelado tenha sofrido efetiva violação e que a conduta do

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/processos/indicadores/fator-de-atualizacao-monetaria.htm>>. Acesso em: 20/1/2023.

agente ou o resultado causado também sejam jurídica e materialmente relevantes. Considero, portanto, que se implementaram os requisitos consagrados pelo STF<sup>4</sup> que atraem a aplicação do princípio da insignificância, quais sejam: lesividade mínima da conduta, nenhuma periculosidade social da ação, reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e inexpressividade da lesão jurídica provocada.

Sobre o tema, colaciono ementa do Recurso Ordinário n. 986600, julgado pelo Tribunal Pleno desta Corte na sessão de 17/5/2017, que reconheceu, por unanimidade, a aplicação do princípio da insignificância e o afastamento da hipótese de existência de dano ao erário, nos seguintes termos:

CÂMARA MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. DÉBITOS DE PEQUENA MONTA. ATIPICIDADE DO FATO. JUÍZO DE PROPORCIONALIDADE ENTRE O FATO E AS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS. PRINCÍPIOS JURÍDICOS FUNDAMENTAIS. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. AMPLA DEFESA EFETIVA. CONTRADITÓRIO SUBSTANCIAL. RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. TRANSCURSO TEMPORAL EXTENSO. POSSIBILIDADE DE VIOLAÇÃO DIRETA A DIREITOS FUNDAMENTAIS DE PRIMEIRA GERAÇÃO. NÃO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

1. Diante de valor irrisório de recebimento a maior por parte de agentes públicos, faz-se necessário analisar se houve ou não dano ao erário. Para que a irregularidade em questão seja consumada, não é suficiente que tenha havido o mero enquadramento formal do fato à norma; é necessário que o bem jurídico tutelado tenha sofrido efetiva violação e que a conduta do agente ou o resultado causado também sejam jurídica e materialmente relevantes.

**2. Nesse caso concreto, sob o ponto de vista material, sendo ínfimos os valores na esfera patrimonial do Município, afasta-se a hipótese de existência de dano ao erário e, uma vez mantidas inalteradas as circunstâncias que levaram à decisão que reconheceu a aplicação do princípio da insignificância, não se faz possível dar provimento ao recurso.**

[...] (Recurso Ordinário n. 986600, Relator Conselheiro Wanderley Ávila, Sessão de 17/5/2017). (Destaquei)

De igual modo, o Tribunal Pleno desta Corte, na sessão de 30/11/2016, nos autos do Recurso Ordinário n. 986766, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, prolatou acórdão cuja ementa transcrevo a seguir:

RECURSO ORDINÁRIO. CÂMARA MUNICIPAL. REMUNERAÇÃO DE AGENTES POLÍTICOS. ALTERAÇÃO DE METODOLOGIA DE CÁLCULO COM BASE EM NOVOS ENTENDIMENTOS FIRMADOS AO LONGO DE APROXIMADAMENTE 20 (VINTE) ANOS. DESPESAS COM PUBLICIDADE. IRRETROATIVIDADE DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 06/94 DESTE TRIBUNAL. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. DÉBITOS DE PEQUENA MONTA. ATIPICIDADE DO FATO. JUÍZO DE PROPORCIONALIDADE ENTRE O FATO E AS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS. PRINCÍPIOS JURÍDICOS FUNDAMENTAIS. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. AMPLA DEFESA EFETIVA. CONTRADITÓRIO SUBSTANCIAL. RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. TRANSCURSO TEMPORAL EXTENSO. POSSIBILIDADE DE VIOLAÇÃO DIRETA A DIREITOS FUNDAMENTAIS DE

<sup>4</sup> Informativo n. 461 de fevereiro de 2011 do STF: TRANCAMENTO. AÇÃO PENAL. HC. APLICAÇÃO. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. Trata-se, no caso, do furto de um Disco de Ouro, de propriedade de renomado músico brasileiro, recebido em homenagem à marca de 100 mil cópias vendidas. Apesar de não existir nos autos qualquer laudo que ateste o valor da coisa subtraída, a atitude do paciente revela reprovabilidade suficiente para que não seja aplicado o princípio da insignificância, haja vista a infungibilidade do bem. Para aplicar o referido princípio, são necessários a mínima ofensividade da conduta do agente, nenhuma periculosidade social da ação, o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e a inexpressividade da ordem jurídica provocada. Assim, a Turma denegou a ordem. Precedentes citados: HC 146.656-SC, DJe 1º/2/2010; HC 145.963-MG, DJe 15/3/2010, e HC 83.027-PE, DJe 1º/12/2008. HC 190.002-MG, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 3/2/2011.

PRIMEIRA GERAÇÃO. NÃO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

1. Tendo havido a prescrição da pretensão punitiva, há que se analisar se houve dano ao erário, não sendo suficiente que tenha havido o mero enquadramento formal do fato à norma, mas sim que o bem jurídico tutelado tenha sofrido efetiva violação e que a conduta do agente ou o resultado causado também sejam jurídica e materialmente relevantes.

**2. Sob o ponto de vista material, sendo ínfimos os valores na esfera patrimonial do Município, afasta-se a hipótese de existência de dano ao erário, aplicando-se princípio da insignificância.**

[...] (Destaquei)

Ressalto que esse mesmo entendimento foi adotado recentemente pela Primeira Câmara deste Tribunal nos autos de n. 743980<sup>5</sup>, 722256<sup>6</sup>e 741979<sup>7</sup>.

Nesse contexto, tendo em vista a pequena monta do valor do prejuízo apurado, considerando a aplicação do princípio da insignificância à situação examinada nos autos e em consonância com o entendimento deste Tribunal de Contas, proponho que seja desconsiderado o apontamento e, por conseguinte, afastada a determinação de ressarcimento ao erário.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em sede de preliminar, proponho que seja acolhida a alegação de ilegitimidade passiva suscitada pela Unidade Técnica, com a consequente exclusão do feito das empresas Centro de Diagnóstico por Imagem Santa Maria Ltda. – ME e de seu representante legal, Sr. Handerson Hualey Miranda; Clínica de Otorrinolaringologia de Janaúba S/S Ltda. e de seu representante legal, Sr. Roberto Amaral Santos; Clínica Médica Robleto & Araújo Ltda. e de sua representante legal, Sra. Gisely Araújo Porto; Policlínica Bem Estar Ltda. e de seu representante legal, Sr. Arilson Fernando Leite Moura.

Ademais, em preliminar, proponho que seja afastada a alegação de inépcia da representação, sustentada pelo Sr. Enoch Vinícius de Lima, prefeito de Jaíba à época, diante do preenchimento dos requisitos de admissibilidade da representação, nos termos do art. 301, § 1º, IV e V, c/c o art. 311, ambos do Regimento Interno desta Corte.

Ainda em preliminar, proponho que seja afastada a alegação de ausência de justa causa para recebimento da representação, sustentada pelo Sr. Enoch Vinícius de Lima, diante do preenchimento dos requisitos de admissibilidade pertinentes.

Por fim, em sede de preliminar, proponho que seja afastada a alegação de ausência de enriquecimento ilícito e dano ao erário, sustentada pelo Sr. Enoch Vinícius de Lima, uma vez que eventuais fundamentos da imputação devem ser analisados no mérito.

No mérito, proponho que sejam julgados parcialmente procedentes os apontamentos da representação, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno, c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, diante das circunstâncias do caso delineadas na fundamentação desta proposta de voto, com a consequente aplicação de multa aos responsáveis, com fundamento no art. 83, I c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, conforme especificado a seguir:

- Sr. **Hudson Aparecido Pena Arruda**, secretário municipal de Saúde à época e responsável por liquidar despesas referentes ao pagamento das empresas credenciadas, no valor total de R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão de irregularidade na execução contratual, consubstanciada

<sup>5</sup> Processo Administrativo, Sessão Ordinária da Primeira Câmara do dia 7/8/2018, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio.

<sup>6</sup> Processo Administrativo, Sessão Ordinária da Primeira Câmara do dia 6/2/2018, de relatoria da Conselheira Adriene Andrade.

<sup>7</sup> Processo Administrativo, Sessão Ordinária da Primeira Câmara do dia 22/8/2017, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres.

na insuficiência da comprovação das despesas, consoante analisado no item 2.4.1 da proposta de voto;

- Sr. **José Maurício de Figueiredo**, secretário municipal de Saúde à época e responsável pela solicitação de abertura de processo de contratação, no valor total de R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão da insuficiência da justificativa do preço dos serviços contratados, consoante analisado no item 2.1 da proposta de voto;

- Sr. **Fernando José Torchelsen**, membro designado da comissão especial instituída pelo Decreto n. 665/2014, de Jaíba, no valor total de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), sendo:

a) R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão da participação, na comissão de credenciamento do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, de servidor não designado pela Administração, sem constar justificativa acerca da substituição de membro anteriormente listado, consoante analisado no item 2.2 da proposta de voto;

b) R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão da não apresentação, pelos participantes credenciados no Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, da totalidade dos documentos exigidos em sede de habilitação, conforme analisado no item 2.3 da proposta de voto;

- Sr. **Ruy Celio Rodrigues Souza**, membro designado da comissão especial instituída pelo Decreto n. 665/2014, de Jaíba, no valor total de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), sendo:

a) R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão da participação, na comissão de credenciamento do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, de servidor não designado pela Administração, sem constar justificativa acerca da substituição de membro anteriormente listado, consoante analisado no item 2.2 da proposta de voto;

b) R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão da não apresentação, pelos participantes credenciados no Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, da totalidade dos documentos exigidos em sede de habilitação, conforme analisado no item 2.3 da proposta de voto;

- Sr. **Weverton da Silva Dias**, presidente do Conselho Municipal de Saúde, à época, signatário da ata de aprovação da planilha de preços médios e participante de comissão de credenciamento do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, no valor total de R\$ 3.000,00 (três mil reais), sendo:

a) R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão da insuficiência da justificativa do preço dos serviços contratados, proveniente do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, consoante analisado no item 2.1 da proposta de voto;

b) R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão da sua participação, sem designação prévia, na comissão de credenciamento do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, tratando-se de servidor não designado pela Administração, sem constar justificativa acerca da substituição de membro anteriormente listado, consoante analisado no item 2.2 da proposta de voto;

c) R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão da não apresentação, pelos participantes credenciados no Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 18/2014, da totalidade dos documentos exigidos em sede de habilitação, conforme analisado no item 2.3 da proposta de voto.

Ainda no mérito, no que concerne à despesa realizada em duplicidade quanto a 6 (seis) atendimentos realizados pela empresa Clínica de Otorrinolaringologia de Janaúba S/S Ltda., em razão dos valores ínfimos apontados, no valor histórico de R\$ 660,00 (seiscentos e sessenta reais), proponho a aplicação do princípio da insignificância, amplamente consolidado na jurisprudência desta Corte de Contas, para desconsiderar o apontamento e afastar a restituição ao erário pelos responsáveis.

Intimem-se os responsáveis por via postal e pelo DOC, bem como o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno desta Corte.

#### CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, eu acolho a proposta de voto, à exceção da proposição de multa de R\$ 1000,00 aplicada aos senhores Fernando José Torchelsen e Ruy Celio Rodrigues Souza, membros designados da comissão especial instituída pelo Decreto nº 665/2014, “em razão da participação na Comissão de Credenciamento do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 18/2014, de servidor não designado pela Administração, sem constar justificativa acerca da substituição de membro anteriormente listado, consoante analisado no item 2.2 da proposta de voto”.

Conforme consta na proposta de voto, o senhor Weverton da Silva Dias, Presidente do Conselho Municipal de Saúde, teria participado da sessão destinada à avaliação da documentação dos interessados, sem que tivesse sido regularmente investido na função. De fato, é ilegal a participação em comissão de licitação do servidor que não tenha sido formalmente designado por ato administrativo válido, no caso, o decreto municipal, mas cabe ressaltar que essa irregularidade não pode ser atribuída aos demais membros da comissão formalmente designados pelo decreto. Não se pode esperar desses servidores, sem a qualificação formal da presidência da comissão, o exercício de funções que são próprias do presidente da comissão. Em outras palavras, não há que se inferir sequer uma eventual conduta omissiva desses servidores, por falta de atribuição formal.

Por essas razões, compreendo que não é cabível a atribuição de responsabilidade solidária aos demais membros pelo fato irregular: a assunção da atribuição de presidente da comissão por quem não foi dada a competência formal para tal. Trata-se do exercício de atribuição de servidor de fato. Vale registrar que não havendo conduta omissiva ou comissiva desses servidores, que tenha o nexo de causalidade com o ato irregular, não se pode sequer falar em possível erro grosseiro ou culpa grave, no caso concreto.

Enfim, no caso dos autos, não havendo designação formal do presidente da comissão, combinado com a participação irregular de pessoa que ocupava, à época, a função de Presidente do Conselho Municipal de Saúde, infere-se que tais funções tenham sido por ele exercidas de maneira irregular, na condição de Presidente de fato. Quanto especificamente a esse ponto, acolho apenas a multa proposta ao senhor Weverton da Silva Dias, em função de sua participação em comissão, para a qual não foi formalmente designado, usurpando função pública alheia às suas atribuições legais.

É como voto, Excelência.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

Peço vênia ao Conselheiro Relator e acompanho a divergência inaugurada pelo Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Também voto de acordo com o Conselheiro Cláudio Terrão.

FICA APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO. NÃO ACOLHIDA, EM PARTE, A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

sb/fg/rp

