

Processo: 1098389
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Representada: Prefeitura Municipal de Lagoa Santa
Responsáveis: Rogério César de Matos Avelar; Gilson Urbano de Araújo
Procuradores: Pedro Carrara Aviles, OAB/MG 230.939; Luiz Guilherme Batista Carvalho, OAB/MG 168.902
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO

PRIMEIRA CÂMARA – 13/5/2025

REPRESENTAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. PREFEITURA. CALAMIDADE PÚBLICA. PANDEMIA. CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AMBULATORIAIS E HOSPITALARES. PRELIMINAR. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. RECONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE PLANILHA DE ORÇAMENTO DETALHADO DE CUSTO UNITÁRIO. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA. ERRO GROSSEIRO. NÃO CONFIGURADO. DISPENSÁVEL A APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. Na elaboração de planilhas orçamentárias, devem estar previstos os custos de todos os itens essenciais à contratação, possibilitando a real avaliação do valor do bem ou serviço e a definição dos métodos e do prazo de execução, nos termos dos arts. 23 e 72 da Lei n. 14.133/20211.
2. Para fins de responsabilização do gestor, faz-se necessário perquirir a existência de prejuízo ao interesse público e à Administração (art. 22 da Lindb), bem como qualquer ação deliberada nesse sentido, ou, no mínimo, a falta de cautela elementar, consubstanciada em erro grosseiro (art. 28 da Lindb).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

- I) acolher a preliminar de ilegitimidade passiva do ex-prefeito Rogério César de Matos Avelar;
- II) julgar procedente a representação, no mérito, em consonância com os órgãos instrutivo e ministerial, pela irregularidade referente à ausência de orçamento detalhado dos custos dos serviços contratados;
- III) deixar de aplicar multa ao sr. Gilson Urbano de Araújo, secretário municipal de Saúde, à época, diante das razões expostas na fundamentação desta decisão, uma vez que não foi apurada má-fé, dolo ou erro grosseiro na conduta do agente público, no que tange à irregularidade apurada;

- IV) recomendar ao atual prefeito de Lagoa Santa para que, em futuras contratações, proceda à elaboração de planilha orçamentária com composição de custos unitários nos termos do art. 23 da Lei n. 14.133/2021;
- V) arquivar os autos, após o trânsito em julgado e a adoção das medidas regimentais cabíveis.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho e o Conselheiro Presidente Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de maio de 2025.

AGOSTINHO PATRUS
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

PRIMEIRA CÂMARA – 13/5/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público de Contas em desfavor dos srs. Rogério César de Matos Avelar e Gilson Urbano de Araújo, prefeito e secretário municipal de Saúde de Lagoa Santa, respectivamente, acerca de possíveis irregularidades no Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 05/2020, por meio do qual o município contratou a Santa Casa de Misericórdia de Lagoa Santa - Hospital Lindouro Avelar para a prestação de serviços destinados ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 (peça 7).

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

A representação foi recebida em 25/1/2021 (peça 10) e distribuída na mesma data à relatoria do conselheiro Wanderley Ávila (peça 13).

A unidade técnica efetuou exame inicial no qual entendeu pela citação dos responsáveis e intimação do representante para fornecer elementos que evidenciassem a suposta incompatibilidade dos preços (peça 15).

O Ministério Público de Contas requereu a remessa dos autos ao Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência – Suricato para elaboração de estudo técnico (peça 18).

O Suricato, ao analisar o procedimento licitatório, verificou a inexistência de memória de cálculo que justificasse a estimativa do valor contratado e a ausência de elementos comparativos com contratações semelhantes realizadas por outros municípios. Por isso, recomendou que o Município de Lagoa Santa disponibilizasse a memória de cálculo correspondente para viabilizar a validação dos preços praticados (peça 20).

Devidamente intimados, os responsáveis se manifestaram (peça 26).

Em novo estudo (peça 29), a 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal sugeriu o encaminhamento dos autos novamente ao Suricato para aprofundamento da validação dos valores pactuados, o que foi seguido pelo órgão ministerial (peça 31).

Após manifestação do Suricato (peça 34), o órgão ministerial opinou pela citação dos responsáveis (peça 36).

Citados, apresentaram defesa os srs. Rogério César de Matos Avelar (peça 45) e Gilson Urbano de Araújo (peça 52).

À peça 54, em conformidade com o art. 209 da norma regimental, os autos foram redistribuídos à minha relatoria.

A unidade técnica, em reexame, manifestou pela procedência do apontamento de irregularidade, sem aplicação de multa aos responsáveis, uma vez que a contratação se deu no período inédito da pandemia de Covid-19, que exigiu dos gestores públicos providências imediatas e urgentes. Ao final, entendeu ser suficiente a formulação de recomendações (peça 56).

O Ministério Público de Contas, em parecer conclusivo, à peça 57, opinou pela procedência da representação, com aplicação de multa ao ex-secretário Gilson Urbano de Araújo no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais).

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Preliminar de ilegitimidade passiva

Preliminarmente, o ex-prefeito Rogério César de Matos Avelar alegou que todo o procedimento de inexistência referente à contratação de emergência dos serviços da Santa Casa de Misericórdia Lagoa Santa para execução do Plano Municipal de Enfretamento da COVID-19 foi de responsabilidade do secretário municipal de Saúde daquela época, que era o ordenador de despesa da respectiva pasta e a quem competia a adoção dos procedimentos necessários para instruí-lo, requerendo, assim, a sua exclusão do polo passivo desta representação (peça 45).

A unidade técnica entendeu pela rejeição da preliminar, por considerar que, mesmo em casos de delegação de competência, em razão dos deveres de fiscalização e supervisão inerentes à função de gestor público, o prefeito responde pela culpa *in vigilando*, caracterizada pela negligência ou falha no dever de fiscalização, e pela culpa *in eligendo*, resultante da escolha inadequada de seus prepostos (peça 56).

O Ministério Público de Contas, por sua vez, verificou que defendente esclareceu, na defesa de peça 45, que no Município de Lagoa Santa a ordenação de despesa foi delegada aos Secretários Municipais e aos titulares de cargos a eles equiparados, nos termos dos Decretos municipais n. 3.435/2017 e n. 3.261/2017.

Com isso, o MPC observou que os principais atos referentes à Inexistência de Licitação n. 005/2020, tais como: “Declaração do Ordenador de Despesa”, “Termo de Ratificação de Inexistência” e “Despacho de Homologação”, foram subscritos pelo então secretário de Saúde Gilson Urbano de Araújo, razão pela qual deveria ser acolhido o pedido de ilegitimidade passiva arguido pelo ora defendente.

Sobre atos de delegação, esta Corte de Contas já se manifestou nas Denúncias n. 1058681 (17/2/2022) e n. 1058911 (7/7/2022), pelo acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva, quando o gestor não for responsável por nenhum ato apontado como irregular.

Na defesa de peça 45, observo que o defendente salientou que a ordenação de despesas foi atribuição dos gestores das respectivas áreas, conforme previsto no Decreto-Lei n. 200/1967, no Decreto municipal n. 3.435/2017 e na Lei Orgânica de Lagoa Santa, assegurando a descentralização administrativa e a eficiência na gestão pública. Da mesma forma, destacou que a gestão dos recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS) era atribuição exclusiva da Secretaria Municipal de Saúde, conforme o art. 9º, III, da Lei n. 8.080/1990, reforçando que a responsabilidade pela execução e controle dos gastos era do secretário da pasta, sr. Gilson Urbano de Araújo.

Mencionou, também, jurisprudência deste Tribunal de Contas e Súmulas n. 53 e n. 12, que reafirmam a responsabilidade do ordenador de despesas sobre a legalidade dos atos administrativos, eximindo a responsabilidade ao chefe do Poder Executivo.

Por fim, demonstrou que todos os pagamentos decorrentes do contrato foram ordenados pelo então secretário de Saúde, como demonstrado pelos documentos anexados a sua defesa, ausentes, assim, a realização de atos comissivos ou omissivos de sua parte que justificasse a sua inclusão nestes autos.

Com relação à ilegitimidade passiva arguida pelo então prefeito, em razão da delegação de competência, entende-se que, uma vez confirmada, a responsabilidade pelos fatos apontados

recai sob o secretário municipal de Saúde, que inclusive detinha os conhecimentos para a elaboração dos documentos atinentes ao Processo de Inexigibilidade de Licitação n. 05/2020.

Antes de adentrar na análise da responsabilização do prefeito propriamente dita, é importante destacar a disposição estabelecida pelo Decreto municipal n. 3.435/2017¹, que determinou a delegação de competência do secretário de Saúde, nos seguintes termos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O art. 2º do Decreto municipal n. 3.261/2017², designou autoridade superior para fins de procedimentos licitatórios, vejamos:

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

I - homologação e adjudicação;

II - ratificação das dispensas e inexigibilidades,

III - assinaturas dos respectivos contratos administrativos e Atas e Registro de Preços;

IV - todos os atos inerentes ao desempenho da função.

Nesse sentido, é imperioso ressaltar a impossibilidade e dificuldade de manter o controle de todos os atos relativos ao funcionamento da Administração municipal, por parte do chefe do Poder Executivo, razão pela qual existe o próprio instituto da delegação.

Considerando a jurisprudência deste Tribunal sobre o tema, na apreciação da Denúncia n. 1012304, de relatoria do conselheiro José Alves Viana, apreciada na sessão da Primeira Câmara, de 4/2/2020, ressaltou julgado do TJMG, que anuiu que “a autoridade que exerce competência delegada é diretamente responsável pela licitude de seus atos, não cabendo cogitar-se do autor da delegação”.

¹ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/l/lagoa-santa/decreto/2017/344/3435/decreto-n-3435-2017-dispoe-sobre-a-delegacao-dos-atos-de-ordenacao-de-despesas-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 3 Abr. 2025.

² Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/l/lagoa-santa/decreto/2017/327/3261/decreto-n-3261-2017-designa-autoridade-superior-para-fins-de-procedimentos-licitatorios-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 3 Abr. 2025.

Destaca-se ainda, que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que, praticado o ato mediante delegação de competência, é o delegado, não o delegante, a autoridade responsável, sendo certo que a revogação subsequente da delegação não exclui tal responsabilidade do delegado pelo ato praticado na sua vigência.

Assim, à vista da delegação de competência decorrente dos Decretos municipais n. 3.435/2017 e n. 3.261/2017, entende-se que não houve nexo de causalidade entre a conduta do ex-prefeito e a irregularidade apontada nos autos.

A propósito do tema, registra-se que o Tribunal Pleno na sessão de 30/11/2022, no julgamento do Recurso Ordinário n. 1114653, sob a relatoria do conselheiro em exercício Adonias Monteiro, decidiu que:

RECURSO ORDINÁRIO. ASSUNTO ADMINISTRATIVO. PREFEITURA MUNICIPAL. NÃO ENVIO DE QUESTIONÁRIOS REFERENTES AO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL. APLICAÇÃO DE MULTA-COERÇÃO. PRELIMINARES. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. NÃO OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. REJEIÇÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. ACOLHIMENTO. PROVIMENTO DO RECURSO. MULTA DESCONSTITUÍDA. ARQUIVAMENTO.

[...]

2. A delegação de competência, efetuada por meio de decreto, para secretário municipal encaminhar informações a este Tribunal acarreta o acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva da prefeita municipal, uma vez que não há nexo causal entre sua conduta e a irregularidade apontada nos autos, bem como inexistem elementos que configuram culpa in vigilando da referida gestora, sendo cabível, portanto, o provimento do recurso e a desconstituição da multa aplicada.

Portanto, em consonância com o parecer ministerial, **acolhe-se a alegação do ex-prefeito Rogério César de Matos Avelar para excluí-lo do polo passivo desta representação.**

II.2. Mérito

II.2.1. Da ausência de orçamento detalhado dos custos dos serviços contratados

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

Em sua defesa, o ex-secretário Gilson Urbano de Araújo argumentou que a contratação foi instruída de acordo com a legislação, mediante regular processo administrativo prévio e observadas as diretrizes extraordinárias instituídas naquela época para adequar o cenário das compras públicas ao contexto da emergência sanitária (peça 52).

Alegou, ainda, que no Contrato n. 048/2020³, cujo objeto foi a contratação da Santa Casa de Misericórdia de Lagoa Santa/Hospital Lindouro Avelar (entidade privada sem fins lucrativos), única instituição hospitalar no município dotada da estrutura e da capacidade técnica necessárias e

³Disponível

em:

chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://www.lagoasanta.mg.gov.br/attachments/article/7317/CONTRATO%20048-2020%20-%20INEXIGIBILIDADE%20005-2020.pdf. Acesso em 31 Mar. 2025.

adequadas para a prestação dos serviços demandados – não caberia à Administração a ingerência nos valores que seriam pagos pelo hospital aos seus profissionais, para a execução dos serviços e gestão do seu pessoal.

A unidade técnica ressaltou que mesmo na hipótese de inexigibilidade de licitação, a Administração Pública deveria ter demonstrado a adequação do preço pactuado ao de mercado, impondo a adoção de rigor técnico e jurídico na condução do procedimento a fim de assegurar a legalidade, a transparência e a eficiência do ato administrativo (peça 56).

Salientou, ainda, que a planilha comparativa de valores médios de mercado, elaborada com base na política Suricato deste Tribunal, juntada à peça 45, não especificou os critérios adotados para a pesquisa de preços, deixando de apresentar a composição dos custos unitários como: encargos sociais, benefícios e demais custos incidentes, comprometendo, assim, a transparência na formação do valor contratado.

No entanto, diante das circunstâncias excepcionais da pandemia de Covid-19 – que exigiu dos gestores públicos a atuação célere e emergencial na contratação dos serviços hospitalares, a unidade técnica entendeu não ser o caso de penalizar os responsáveis, sendo suficiente à expedição de recomendação ao jurisdicionado para que, na hipótese de deflagração de novos certames, procedam à elaboração de planilha orçamentária com composição de custos unitários, em atendimento ao disposto no artigo 23 da Lei n. 14.133/2021.

Com relação à compatibilidade do valor da contratação com os preços de mercado, o Ministério Público de Contas (peça 57), evidenciou que os gestores públicos de Lagoa Santa juntaram apenas a “memória de cálculo para celebração do contrato” a fim de comprovar a compatibilidade dos valores contratados com aqueles praticados por outros entes públicos em Minas Gerais.

Com isso, o MPC reiterou a procedência da representação, por ofensa ao art. 7º, §2º, art. 26, III, e art. 40, §2º, II, da Lei n. 8.666/93, bem como o inciso VI do §1º do art. 4º-E da Lei n. 13.979/2020, devendo ser aplicada multa ao ex-secretário Gilson Urbano de Araújo.

Destaca-se que a adequação do preço aos valores de mercado e ao próprio serviço a ser executado, era de responsabilidade integral e intransferível do administrador, o qual deveria ter observado o disposto no art. 4º-E, § 1º, VI, da Lei n.13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que tratou das medidas para enfrentamento da pandemia de Covid-19 quanto à necessidade de constar no termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado, a estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos parâmetros ali descritos, *in verbis*:

Art. 4º-E. Nas aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. (incluído pela Lei n. 14.035, de 11 de agosto de 2020)

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado referidos no caput deste artigo conterá:

- I – declaração do objeto;
- II – fundamentação simplificada da contratação;
- III – descrição resumida da solução apresentada;
- IV – requisitos da contratação;
- V – critérios de medição e de pagamento;

VI – estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros:

- a) Portal de Compras do Governo Federal;
- b) pesquisa publicada em mídia especializada;
- c) sites especializados ou de domínio amplo;
- d) contratações similares de outros entes públicos; ou
- e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; (g.n.)

Assim, o orçamento estimativo deveria ter sido pautado, em regra, por duas referências de mercado atuais, obtidas em qualquer fonte idônea, tais como consulta a bancos de preços, busca em sítios da rede mundial de computadores, contratações similares de outros entes públicos, cotações de fornecedores, dentre outras.

Pela análise da 3ª CFM (peça 16) e do Centro Suricato (peça 20), apesar de ter constado no procedimento interno de inexigibilidade a fixação de quantitativos de pessoal (peça 2), não foi apresentado qualquer documento que comprovasse a estimativa mensal do contrato, no valor de R\$ 315.000,00 (trezentos e quinze mil reais), dividida em três parcelas, totalizando o valor de R\$945.000,00 (novecentos e quarenta e cinco mil reais).

Ademais, confirmaram que a justificativa de preços somente foi entregue pelo Município de Lagoa Santa em 21/9/22, mais de 2 (dois) anos após a contratação (Ofício n. 381/2022/NUREG/SEMSA – peça 26, p. 15):

8. Sobre a memória de cálculo para celebração do contrato					
Neste sentido, o contrato contemplou a ampliação o escopo de serviços (serviços novos) em uma unidade hospitalar já contratualizada para prestação serviços normalmente já contratados. Para cumprir as ações propostas conforme o plano de trabalho, o custo estimado de aporte de recursos de pessoal e de custos de materiais e medicamentos foi considerado conforme valores abaixo relacionados:					
Quadro 6 – Memória de Cálculo custo serviço COVID-19 Unidade Hospitalar					
Descritivo	Profissional	Quantidade	Valor Médio Vencimento	Valor Mês	Sub total
Plantões Médicos	24 Horas	124	R\$1.198,16 (*)	R\$ 148.571,94	R\$ 148.571,94
Enfermeiros Assistenciais	Diurno	4	R\$ 15.042,09	R\$34.601,26	R\$ 134.428,06
	Noturno	4	R\$ 19.559,18		
Enfermeiro Triagista	Diurno	2	R\$ 5.772,80	R\$13.191,20	
	Noturno	2	R\$ 7.418,40		
Técnicos de Enfermagem	Diurno	11	R\$ 23.952,94	R\$51.672,18	
	Noturno	10	R\$ 27.719,24		
Profissionais de Higienização	Diurno	4	R\$ 7.761,44	R\$17.443,29	
	Noturno	4	R\$ 9.681,85		
Recepcionista	Diurno	2	R\$ 3.681,35	R\$8.259,38	
	Noturno	2	R\$ 4.578,03		
Porteiro	Diurno	2	R\$ 4.097,80	R\$9.260,74	
	Noturno	2	R\$ 5.162,94		
Material Médico Hospitalar, Medicamentos		***		R\$ 32.000,00	R\$32.000,00
TOTAL					R\$ 315.000,00

(*) Valor Plantão Médico

O Suricato verificou que nessa tabela de justificativa de preços (peça 26, p. 15) não constou informações essenciais para a análise da composição de custos e, por consequência, a comparação com valor de mercado, faltantes, assim, a carga horária, o regime de trabalho dos profissionais (44h semanais, 12 x 36h), o tipo de vínculo jurídico (trabalhadores com carteira assinada, profissionais autônomos, pessoa jurídica etc.), bem como os valores relacionados na coluna “Valor Médio Vencimento”, relativos ao salário ou remuneração propriamente ditos,

encargos trabalhistas e previdenciários incidentes, que variariam conforme o tipo de vínculo, grau de insalubridade, por exemplo.

Entretanto, confirmou que no que se refere à contratação de enfermeiros e técnicos de enfermagem, o Município de Lagoa Santa o fez por meio de processos seletivos simplificados, cujas remunerações constantes no Anexo I do Edital n. 004/2020/SEMSA, coincidiram com dados extraídos do Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios do Estado de Minas Gerais (CAPMG) quanto aos servidores temporários admitidos em 2020 (dados da folha de maio de 2020), vejamos:

Anexo I do Edital n. 004/2020/SEMSA:

CARGO	CARGA HORÁRIA MENSAL	CARGA HORÁRIA SEMANAL	SALÁRIO
Médico da Família e Comunidade	200	40	R\$ 12.249,20
Enfermeiro da Família e Comunidade	200	40	R\$ 4.376,58
Técnico de Enfermagem da Família e Comunidade	200	40	R\$ 1.119,51
Psicólogo	100	20	R\$ 1.865,87
Assistente Social	100	20	R\$ 1.865,87

Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios do Estado de Minas Gerais (CAPMG) referente aos servidores temporários admitidos em 2020 (dados da folha de maio de 2020):

Categoria Profissional	Município	Nome do Servidor	Data de Ingresso	Carga Horária Semanal	Salário
Enfermeiro	Lagoa Santa	ANA CRISTINA SANTOS DIONIZIO	10/02/2020	40	R\$ 4.376,58
Enfermeiro	Lagoa Santa	CAROLINA SELLERA FELISBINO ROZA	27/04/2020	40	R\$ 4.376,58
Enfermeiro	Lagoa Santa	CLAUDILENE RODRIGUES TAVARES	03/02/2020	40	R\$ 4.376,58
Téc. Enfermagem	Lagoa Santa	ANA VIRGINIA BONIFACIO	06/03/2020	40	R\$ 1.119,51
Téc. Enfermagem	Lagoa Santa	CAMILA CAMINI SOUZA	12/03/2020	40	R\$ 1.119,51
Téc. Enfermagem	Lagoa Santa	CINTIA PATRICIA G. BATISTA	20/03/2020	40	R\$ 1.119,51

Como salientado pelos órgãos instrutivo e ministerial, a Administração não contemplou, de fato, no Processo de Inexigibilidade n. 005/2020, os valores tabelados e o conjunto de procedimentos especificamente contratados junto à entidade hospitalar, deixando de justificar os preços da contratação no arcabouço normativo que disciplina a contratualização de prestadores de serviços na emergência em saúde pública, ocasionada pela pandemia do coronavírus (Covid- 19), razão pela qual reputa-se procedente esta representação.

No entanto, para fins de responsabilização do gestor, faz-se necessário perquirir a existência de prejuízo ao interesse público e à Administração (art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb, incluído pela Lei n. 13.655/2018), bem como qualquer ação deliberada nesse sentido, ou, no mínimo, a falta de cautela elementar, consubstanciada em erro grosseiro (art. 28 da Lindb).

Para Floriano Neto e Rafael Freitas⁴, entende-se por dolo e erro grosseiro:

A conduta dolosa é aquela na qual o agente tem o desiderato de violar a probidade administrativa, seja por ações (recebendo propinas, por exemplo), seja por omissões (por exemplo, prevaricando em suas funções). O “erro grosseiro”, por sua vez, terá lugar quando o agente público incorrer em negligência, imprudência ou imperícia irrecusáveis no exercício de seu mister (por exemplo, quando expedir um ato

⁴ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo e FREITAS, Rafael Vêras de. O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto. Revista Consultor Jurídico, 2018. Disponível em Acesso em 3 Mar. 2025.

administrativo de cassação de uma licença, com base numa legislação revogada). Não se trata de violar a probidade, por divergência de interpretações com o seu controlador, mas de atuar com menoscabo e com desídia para com a função pública. (Grifou-se)

Levando em conta o cenário de urgência em que as decisões foram tomadas na crise da Covid-19 e a escassez de profissionais naquela época, somado ao estado de incerteza severa ou clareza quanto às formas de atender ao “princípio da precaução e prevenção” no direito à saúde⁵, entende-se que o gestor da Secretaria municipal de Saúde, sr. Gilson Urbano de Araújo, tentou justificar os valores com base nos preços praticados por meio da Resolução n. 04, de 08 de junho de 2018, do Conselho Municipal de Saúde, que homologou a tabela Consórcio Intermunicipal da Região do Calcário – CISREC, como “parâmetro máximo de preço para contratação e/ou aquisição de serviços de apoio diagnóstico do SUS Lagoa Santa” (p. 18/peça 45), além de ter respeitado os valores do Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios do Estado de Minas Gerais (CAPMG), no que tange os servidores temporários admitidos em 2020 (enfermeiros e técnicos de enfermagem), o que afasta a reprovabilidade de sua conduta administrativa no contexto fático e normativo enfrentado.

Assim, com fundamento no art. 22, §2º, da Lindb⁶, e à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, no exame do caso concreto, entendo que deva ser expedida recomendação ao jurisdicionado, para que, nas futuras contratações, observem as orientações normativas dispostas nos arts. 23 e 72 da Lei n. 14.133/2021, quanto à exigência de elaboração de planilhas orçamentárias, em que constem os custos de todos os itens essenciais à contratação, possibilitando a real avaliação do valor do bem ou serviço e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Nesse perspectiva, em consenso com a unidade técnica, deixa-se de propor a aplicação de multa ao ex-secretário Gilson Urbano de Araújo, tendo em vista que a sua conduta não se mostrou efetivamente danosa, diante da gravidade moderada da irregularidade objeto da representação, justificada nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, afigurando-se mais eficaz a expedição de recomendação para fins de se evitar a reiteração da falha, em atenção aos princípios da razoabilidade e eficiência administrativa, do que a imposição de sanção, visto que não se pode concluir, *in casu*, pela ocorrência de dolo ou erro grosseiro, nos termos do disciplinado no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro que assim dispõe: “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

⁵ O princípio da prevenção é aquele segundo o qual se deve buscar com absoluta prioridade evitar um mal à saúde já identificado e passível de ser afastado. No caso em questão, o objetivo era a prevenção de disseminação demasiadamente veloz do vírus que viesse a ceifar milhares de vidas que poderiam ser preservadas e a colapsar os sistemas público e privado de saúde diante da demanda insuportável de internações. Incidência do dever de prevenção, portanto. Já o princípio da precaução tem como escopo evitar que se aguarde a comprovação dos danos resultantes de determinada causa para que sejam adotadas as medidas preventivas necessárias. Havendo dúvidas, há que se adotar a postura acautelatória. A possibilidade de transmissão da Covid-19 pelo ar impactava nos meios de proteção contra o seu contágio. Havendo essa forma de transmissão, o uso de máscaras em locais fechados reduzia as chances de contaminação. Não havendo, a medida seria inócua na prevenção. Conceitos extraídos do endereço eletrônico: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2104. Acesso em: 3 Abr. 2025.

⁶ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

[...]

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, em preliminar, acolho a ilegitimidade passiva arguida pelo sr. Rogério César de Matos Avelar, prefeito de Lagoa Santa à época dos fatos.

No mérito, em consonância com os órgãos instrutivo e ministerial, entendo pela procedência da representação, tendo em vista a irregularidade relativa à ausência de orçamento detalhado dos custos dos serviços contratados.

Deixo, contudo, de aplicar multa ao responsável, sr. Gilson Urbano de Araújo, então secretário municipal de Saúde, diante das razões expendidas na fundamentação, uma vez que não se vislumbrou a ocorrência de má-fé, dolo ou erro grosseiro na sua conduta, no que tange à ausência de orçamento detalhado dos custos dos serviços contratados.

Determino, outrossim, a emissão de recomendação ao atual prefeito de Lagoa Santa para que, em futuras contratações, proceda à elaboração de planilha orçamentária com composição de custos unitários nos termos do art. 23 da Lei n. 14.133/2021.

Após o trânsito em julgado e a adoção das medidas regimentais cabíveis, arquivem-se os autos.

jc/rb

