



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



PROCESSO N°: 932712

NATUREZA: Representação

REPRESENTANTE: Vereador Liezio Costa

REPRESENTADA: Prefeitura Municipal de Patrocínio de Muriaé

I - RELATÓRIO

Trata-se de Representação versando sobre possíveis irregularidade narradas pelo Sr. Liezio Costa, Vereador da Câmara Municipal de Patrocínio do Muriaé, acerca da falsa existência de uma empresa denominada “PATROSAÚDE SERVIÇOS MÉDICOS, ENFERMAGEM, E PSICOLOGIA LTDA”, que presta serviços para o Município de Muriaé, fls. 01 a 21

Em 30/6/2014, a Presidente deste Tribunal determinou, à fl. 22, que Prefeitura Municipal encaminhasse toda a documentação referente à contratação da Patrosáude Serviços Médicos, Enfermagem e Psicologia Ltda, procedimento licitatório, contrato e notas de empenho, com a devida comprovação de que os serviços foram prestados, tendo o Prefeito Municipal, Sr. Pablo Emílio Campos Corrêa, encaminhado a documentação anexada, às fls. 26 a 166.

De acordo com a análise preliminar, o órgão técnico às fls. 170/172, em face das evidências contidas na documentação encaminhada a esta Casa, sugeriu que a mesma fosse autuada como Representação.

Em 29/9/2014, mediante despacho de fls. 174, a presente documentação foi autuada como Representação e em 05/11/2014, conforme despacho do Relator de fls. 178 foi encaminhada a esta Coordenadoria para exame.

Em 23/11/2014, a Unidade Técnica sugeriu a realização de inspeção no Município para verificação da existência da empresa PATROSAÚDE SERVIÇOS MÉDICOS, ENFERMAGEM, E PSICOLOGIA LTDA., bem como a regularidade da contratação e execução das despesas decorrentes, fls. 180 a 189.

Ato contínuo os autos foram encaminhados à Diretoria da DCEM, que determinou o retorno dos autos à esta Coordenadoria para que, fl. 191, para manifestação sobre outras medidas alternativas para instrução processual ou mudança da proposta de fiscalização *in loco*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



para 2015, em razão da proposta de fiscalização *in loco* para 2015, anteriormente apresentada pela Unidade Técnica, não contemplar o município de Patrocínio do Muriaé.

Em atendimento, esta Unidade Técnica, fls. 192 a 195, manifestou-se no sentido de se realizar diligência conjuntamente com circularização de documentos junto à Procuradoria de Justiça da Comarca de Muriaé, a qual pertence o Município de Patrocínio de Muriaé.

Em 06/03/2016, mediante despacho de fl. 199, foi determinado a realização de inspeção extraordinária na Prefeitura Municipal de Muriaé objetivando a elucidação dos presentes autos.

II – IDENTIFICAÇÃO

Relatório de Inspeção Extraordinária realizada no Município de Patrocínio de Muriaé, no período de 10 a 18 de junho de 2016.

Em 30/06/2016, mediante a Portaria DCEM n. 047/2016, fl. 207, foi designada equipe de inspeção, composta por Fernanda de Almeida César, TC 1779-2 e Solange Menezes Mibielle Galeno, TC 1111-5, lotadas na 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios - 4ª CFM, da Diretoria de Controle Externo dos Municípios/DCEM, para realizar procedimentos de validação dos dados de informações referentes aos questionários do “IEGM” nas prefeituras Municipais de Ubá, Visconde do Rio Branco, São Geraldo, Coimbra, Ervália e Patrocínio do Muriaé, bem como realizar inspeção extraordinária, no período de 10/06 a 18/06/2016, no município de Patrocínio do Muriaé.

III - INTRODUÇÃO

Tendo em vista a competência outorgada a esta Corte de Contas pela Constituição Estadual, de 21/09/1989, bem como pela Lei Complementar n. 102, de 17/01/2008, foi realizada inspeção na Prefeitura Municipal de Patrocínio de Muriaé, em cumprimento à determinação do Exmo. Sr. Conselheiro-Presidente exarada nestes autos, fl. 199.

A Administração Municipal no período inspecionado esteve a cargo do Prefeito Sr. Geraldo Nei Caetano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



IV – FINALIDADE

A inspeção extraordinária teve por finalidade examinar as irregularidades narradas pelo Sr. Liezio Costa, Vereador da Câmara Municipal de Patrocínio do Muriaé, envolvendo a contratação da empresa denominada “PATROSAÚDE SERVIÇOS MÉDICOS, ENFERMAGEM, E PSICOLOGIA LTDA”, que presta serviços para o Município de Muriaé.

Em linhas gerais, o Representante apresentou as seguintes alegações, às fls. 01 a 09:

- A empresa “PATROSAÚDE SERVIÇOS MÉDICOS, ENFERMAGEM, E PSICOLOGIA LTDA” não possui alvará sanitário;
- A empresa “PATROSAÚDE SERVIÇOS MÉDICOS, ENFERMAGEM E PSICOLOGIA LTDA” tem por sócio o Dr. José Rogato Gomes Pinheiro, médico concursado da Prefeitura e a Sra. Cassiana Leite de Souza, enfermeira da Prefeitura.
- A Comissão formada por vereadores da situação e da oposição (Liezio Costa, Antônio Elias Ribeiro e José Marques Freitas Martins) constatou que no local onde a empresa teria endereço encontrava-se uma residência comum, situação que foi registrada no Boletim de Ocorrência Policial n. M2453-2014-0000426, fls. 18 a 20.

A equipe de inspeção para verificação dos fatos denunciados traçou como objetivo:

- 1) Legalidade do Processo de Licitação nº 009/2014, Inexigibilidade nº 001/2014, credenciamento de médicos, envolvendo os seguintes aspectos:
 - Verificar a necessidade da contratação de serviços médicos no Município;
 - Verificar a necessidade de realizar a contratação de pessoa jurídica por meio de credenciamento;
 - Verificar a divulgação da realização do credenciamento;
- 2) Cumprimento da execução do contrato celebrado com a PATROSAÚDE SERVIÇOS DE MÉDICOS, ENFERMAGEM E PSICOLOGIA – ME”, envolvendo os seguintes aspectos:
 - Verificar a efetividade da prestação dos serviços médicos da empresa “Clínica PATROSAÚDE SERVIÇOS DE MÉDICOS, ENFERMAGEM E PSICOLOGIA – ME”;
 - Verificar a prestação de serviços médicos nas unidades de saúde dos municípios;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



3) Esclarecer o vínculo contratual dos sócios da empresa “PATROSAÚDE SERVIÇOS DE MÉDICOS, ENFERMAGEM E PSICOLOGIA – ME” com o Município.

IV - DESENVOLVIMENTO

1) Legalidade do Processo de Licitação nº 009/2014, Inexigibilidade nº 001/2014, credenciamento de médicos, envolvendo os seguintes aspectos:

Inicialmente cumpre destacar que a presente análise se baseará na finalidade da licitação e os princípios jurídicos mais relevantes a que ela se subordina, principalmente os da legalidade, da publicidade e da probidade administrativa, indicados no *caput* do art. 3º, *verbis*:

Art. 3º a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

É dever da Administração antes de instaurar o procedimento licitatório (fase interna) fazer uma avaliação precisa e profunda da necessidade da contratação e a da melhor forma de processá-la, bem como evidenciar suas avaliações, de modo a evitar o desperdício do dinheiro público.

Nesse sentido dispõe Marçal Justen Filho¹,

(...) a instauração da licitação pressupõe inúmeras atividades anteriores, pelas quais se definem as necessidades, identificam as conveniências e estabelecem as condições da disputa e da contratação. É imperioso insistir sobre a relevância dessa etapa interna, antecedente à elaboração do ato convocatório

(...) Caracteriza-se infração séria aos deveres inerentes à atividade administrativa a ausência da adoção das providências indispensáveis à avaliação precisa e profunda das necessidades e das soluções que serão implementadas posteriormente. Todas essas atividades preliminares destinam-se a evitar surpresas, desperdícios de tempo e de recursos públicos e início de projetos inviáveis.

(...) Caracteriza-se sério vício quando se evidencia que a Administração desencadeou a licitação sem ter cumprido essas providências prévias, assumindo o risco de insucesso, controvérsias e litígios.

Releva-se que o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no *caput* do art. 25 da Lei n. 8.666/93, desde que haja demonstração de que a contratação não poderia ser obtida de outra forma e observado o art. 26 da Lei n. 8.666/93.

¹ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 14ª edição 2010, p.141



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Neste dispõe as jurisprudências dos Tribunais de Contas:

(1a)“embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei no 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão e (2a)“é possível à Administração realizar a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, desde que haja a demonstração inequívoca de que suas necessidades somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei no 8.666/1993, principalmente no que concerne à justificativa de preços” (g.n.). Acórdão nº 351/2010-Plenário TCU).

Ante o previsto no caput do art. 25 da Lei n. 8.666/93, de 21/06/93, e por exigir um grau de subjetividade bastante razoável, com referência à fixação dos critérios para julgamento da licitação, caso viesse a ser implementada pelos motivos aventados, propomos, por tudo isso, o credenciamento, com inexigibilidade de processo licitatório, uma vez que a norma legal dá ensejo ao abrigo de tal propositura, dada a impossibilidade prática de estabelecer-se o confronto entre licitantes, no mesmo nível de igualdade (Processo n. TC — 008.797/93-5, sessão: 09/12/2003. TCU).

Com efeito, o fundamento legal para o credenciamento é a inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25, caput, da Lei n. 8.666/93, pelo qual caberá à Administração justificar a inviabilidade de competição, nos termos do art. 26, parágrafo único, da citada Lei de Licitações, devendo, ainda, observar os aspectos necessários e pertinentes para a implantação deste sistema, de modo a preservar a lisura e transparência do procedimento (excerto do voto aprovado proferido pelo Revisor Conselheiro Simão Pedro no Recurso de Revisão n. 687.621, Relator Conselheiro Substituto Gilberto Diniz, sessão Pleno: 06/06/2007. TCEMG). Ex-vi Consulta TCEMG n. 811980

Dispõe os artigos 25 e 26 da Lei n. 8.666/93, *verbis*, que:

Art. 25 . É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição (...)

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, **necessariamente justificadas**, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e **publicação na imprensa oficial**, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (g.n.)

(...)

III Justificativa dos preços

Vê-se que a contratação por credenciamento tem que estar obrigatoriamente fundamentada com elementos que demonstrem não só a necessidade da contratação dos serviços, como também a existência de vários prestadores aptos a prestar os serviços, de modo a justificar a inexigibilidade de licitação.

Cotejando a documentação referente à fase interna do procedimento em epígrafe, observa-se que a Administração não realizou o estudo de demanda dos municípios por serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



médicos do Município e tampouco o estudo de oferta de empresas prestadoras de serviços médicos na localidade e sua proximidade, não obstante, constatou mediante o termo de referência de fls. 34 e 35, a necessidade de credenciamento de serviços de **pessoa jurídica** para a prestação dos de quantidades pré-determinadas de serviços médicos, a seguir relacionados, tendo inclusive solicitado no edital o alvará de funcionamento da empresa interessada (Letra k - item 4.2) para sua habilitação sob a vaga justificativa de atendimento aos municípios mediante a Secretaria Municipal de Saúde, fl. 28, em desacordo com *caput* do art. 25 e *caput* do art. 26, da Lei n. 8.666/93:

TABELA DE SERVIÇOS			
Lote 01 – Consultas Médicas por Especialidade			
Descrição	Quant.	Vr. Unit. (R\$)	Vr. Total (R\$)
Consulta médica na especialidade Cardiologia	190	38,00	7.220,00
Consulta médica na especialidade Pediatria	800	17,00	13.600,00
Consulta médica na especialidade Ginecologia	840	20,00	16.800,00
Consulta médica na especialidade Psicologia	240	8,00	1.920,00
Consulta médica na especialidade Psiquiatria	82	60,00	4.920,00
Total do Lote			44.460,00
Lote 02 – Médicos Plantonistas			
Descrição	Quant.	Vr. Unit. (R\$)	Vr. Total (R\$)
Plantão 12 horas durante a semana (segunda a sexta)	1.116	35,00	39.060,00
Plantão 24 horas durante o fim de semana (sábado e domingo)	234	42,00	9.828,00
Total do Lote			48.888,00
TOTAL			93.348,00

Mesmo a vaga justificativa da necessidade da contratação para atendimento aos municípios mediante a Secretaria Municipal de Saúde não deveria prosperar, eis que o Edital de Inexigibilidade n. 001/2014 – Credenciamento, fls. 37 a 42, foi previsto que os serviços deveriam ser prestados nas unidades de saúde – UBS (Unidade Básica de Saúde) (item 2.2).

A equipe verificou que não houve a instalação física da empresa, eis que no local indicado no seu Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral de fls. 66, Rua Nana Pompei n. 16, Centro, Patrocínio de Muriaé, encontra-se uma residência, conforme demonstra a fotografia já anexada nestes autos às fls. 21, fotografias tiradas pela equipe técnica, fls. 529



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



a 532 e reportagens de fls. 523 a 528, reforçando a tese de que era desnecessário a contratação de pessoa jurídica para prestação dos serviços em questão.

Releva-se que o Município, mesmo sem a instalação física da empresa atestou que ela estava localizada e em funcionamento na Rua Pompei n. 16, Patrocínio de Muriaé, fls. 74.

Também não foi realizada pesquisa de mercado que justificassem os preços dos serviços contratados estabelecidos no Termo de Referência de fls.34 e 35, em desacordo com o item III do art. 26 da Lei n. 8.666/93. Mesmo em se tratando de credenciamento é necessário demonstrar que a conformidade dos preços com o mercado e a sua vantajosidade para a Administração.

Neste sentido dispõe Patrícia Cristina Lessa Franco Martins²

que o preço de mercado seja razoavelmente uniforme, e que a fixação prévia de valores seja mais vantajosa para a Administração

A fixação dos valores previamente pela Administração implica o dever inafastável de comprovar e demonstrar, nos autos, a vantagem ou igualdade dos valores definidos em relação à licitação convencional ou preços de mercado. Essa justificativa será objeto de futuro exame perante as esferas de controle, nos termos da lei.

A ausência da demonstração da vantajosidade dos preços definidos para a contratação afrontou o *caput* do art. 3º da Lei n. 8.666/93.

Cumprir relevar que as UBS são os locais públicos prioritários de atuação das equipes de Atenção Básica, cuja contratação dos seus integrantes, a teor do art. 37, inciso I, da CR/88, depende de aprovação prévia em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

No entanto, essa regra comporta exceções, tal como a contratação de servidores por prazo determinado quer para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público conforme o disposto em lei autorizativa do ente (previsão constante do inciso 37, IX, da CR/88), quer para o desempenho de atividades de caráter regular e permanente, conforme autorização do STF mediante o julgamento da ADI 3068.

Inclusive este TCEMG já se manifestou (Consultas n. 657.277 e 716.388) em relação a contratação temporária de servidores no Programa Saúde da Família, autorizando este tipo de contratação.

² Martins, Cristina Lessa Franco. O instituto do credenciamento como forma de contratação pela Administração Pública. Disponível em: www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-instituto-do-credenciamento-como-forma-de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



É importante observar que as UBS são órgãos públicos com infraestrutura para oferecer serviços, de atendimentos básicos e gratuitos em Pediatria, Ginecologia, Clínica Geral, Enfermagem e Odontologia. Os principais serviços oferecidos são consultas médicas, inalações, injeções, curativos, vacinas, coleta de exames laboratoriais, tratamento odontológico, encaminhamentos para especialidades e fornecimento de medicação básica.

Vê-se pois que, não há respaldo legal em nosso ordenamento para contratação pela Administração de pessoa jurídica para prestação de serviços nas UBS. Ademais, os serviços de Cardiologia, Psicologia, Psiquiatria e de médicos plantonistas não poderiam, de plano, ser prestados nas UBS.

Assim, considera-se que o edital estabeleceu exigências despropositadas com o do objeto da licitação e que não apresentavam vantagem para a Administração, ferindo o princípio da isonomia estabelecido no *caput* do art. 3º da Lei n. 8.666/93.

Neste sentido dispõe Marçal Justen Filho³

O ato convocatório viola o princípio da isonomia quando: a) estabelece discriminação desvinculada do objeto da licitação; b) prevê exigência desnecessária e que não envolve vantagem para a Administração; c) impõe requisitos desproporcionados com necessidades da futura contratação; d) adota discriminação ofensiva de valores constitucionais ou legais.

Verificou, se ainda que não foi realizada as publicações dos extratos do edital de credenciamento no Diário Oficial e em jornal de circulação local em desatendimento aos incisos II e III do art. 21 da Lei n. 8.666/93 e ao princípio da publicidade disposto no *caput* do art. 3º da lei n. 8.666/93.

Vale notar que o edital foi publicado no hall da Prefeitura, conforme certificado pela Administração às fls. 56. Contudo, isto não foi o bastante para considerar efetiva a publicidade do credenciamento, em face da necessidade de se dar ampla publicidade a este tipo de inexigibilidade de contratação, eis que objetiva a seleção de todos os interessados.

Nesse sentido dispõe Eduardo Augusto Guimarães⁴:

O primeiro que merece destaque, sem dúvida, é o dever de dar publicidade ao ato do credenciamento. Tal requisito é facilmente compreendido analisando um simples

³ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 14ª edição 2010, p.71

⁴ Guimarães, Eduardo Augusto. Credenciamento como hipótese de inexigibilidade de licitação. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18683/inexigibilidade-de-licitacao-e...credenciamento>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



fato: se o credenciamento encontra amparo na inexigibilidade para a contratação de todos os interessados, não faz sentido a Administração Pública não tornar público o ato de convocação, pois, caso não seja dada a devida publicidade, muito provavelmente pode haver algum interessado que não tinha ciência do credenciamento. Caso haja algum interessado que não foi credenciado porque não tinha ciência do ato, obviamente não houve a contratação de todos, fato este que descaracterizaria a inexigibilidade em decorrência da inexistência da inviabilidade de competição.

Esta publicidade deverá ser nos moldes daquela estabelecida no artigo 21, I a III, da Lei nº 8.666/93, ou seja, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União, se os recursos forem provenientes da União, ou no Diário Oficial do Estado, em se tratando de dinheiro advindo dos cofres públicos estadual ou da municipalidade, e em jornal de grande circulação local, a fim de que os interessados possam efetivamente tomar conhecimento do sistema.

2) Cumprimento da execução do contrato celebrado com a empresa “PATROSAÚDE SERVIÇOS MÉDICOS, ENFERMAGEM, E PSICOLOGIA LTDA”

A contratação foi pactuada da seguinte forma:

CONTRATO N. 006/2014 de 27/01/2014, fls. 141 a 143, com a estipulação de vigência de 27/01/2014 a 27/03/2014:

VALORES CONTRATADOS ANEXO I, fls. 130				
CONSULTAS MÉDICAS				
Item	Especialidade	Qdade	Vr Unit	Total
1.1	Cardiologia	190	38,00	7.220,00
1.2	Pediatria	800	17,00	13.600,00
1.3	Ginecologia	840	20,00	16.800,00
1.4	Psicologia	240	8,00	1.920,00
1.5	Psiquiatria	82	60,00	4.920,00
TOTAL				44.460,00
MÉDICOS PLANTONISTAS				
Item	Descrição	Qdade	Vr Unit	Total
1.1	12 horas (segunda a Sexta)	1.116	35,00	39.060,00
1.2	24 horas (sábado e domingo)	234	42,00	9.828,00
TOTAL				48.888,00
TOTAL GERAL				93.348,00

1º TERMO ADITIVO de 14/03/2014, fls. 155 a 157, acrescendo o valor em R\$14.184,00.

VALORES CONTRATADOS 1º TERMO ADITIVO, fls. 155/157				
CONSULTAS MÉDICAS				
Item	Especialidade	Qdade	Vr Unit	Total
1.1	Cardiologia	75	38,00	2.850,00
1.2	Pediatria	10	17,00	170,00
1.3	Ginecologia	60	20,00	1.200,00
1.4	Psicologia	89	8,00	712,00
1.5	Psiquiatria	66	60,00	3.960,00
TOTAL				8.892,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



MÉDICOS PLANTONISTAS				
Item	Descrição	Qdade	Vr Unit	Total
1.1	12 horas (segunda a Sexta)	36	35,00	1.260,00
1.2	24 horas (sábado e domingo)	96	42,00	4.032,00
TOTAL				5.292,00
TOTAL GERAL				14.184,00

2º TERMO ADITIVO de 27/03/2014, fls. 159 a 161, prorrogando o prazo contratual para até 27/05/2014 e acrescentando o valor em R\$107.532,00.

Resumo - Valores pactuados			
Instrumento	Data	Valor	Fls
Contrato	27/01/2014	93.348,00	141/143
1º TA	10/03/2014	14.184,00	155/157
2º TA	27/03/2014	107.532,00	159/161
TOTAL		215.064,00	

A teor da do item I da Cláusula Quarta do Contrato n. 006/2014, o pagamento seria efetuado após a comprovação da realização de serviços, nas condições exigidas pela Secretaria Municipal de Saúde.

Vale notar que o aumento da demanda de usuários nos serviços prestados pela contratada, usado como justificativa para o aditamento contratual, também não foi devidamente demonstrado em desacordo com o *caput* do art. 65 da Lei n. 8.666/93.

Os valores pactuados foram executados da seguinte forma:

CONTRATO N. 006/2014

SE/16601 - NF/10 - Fls. 163/164				
Data do pagamento: 26/02/2014				
CONSULTAS MÉDICAS				
Especialidade	Qdade	Vr Unit	Total	
Cardiologia	95	38,00	3.610,00	
Pediatria	400	17,00	6.800,00	
Ginecologia	420	20,00	8.400,00	
Psicologia	120	8,00	960,00	
Psiquiatria	41	60,00	2.460,00	
TOTAL				22.230,00
MÉDICOS PLANTONISTAS				
Descrição	Qdade	Vr Unit	Total	
12 horas (segunda a Sexta)	558	35,00	19.530,00	
24 horas (sábado e domingo)	117	42,00	4.914,00	
TOTAL				24.444,00
TOTAL GERAL				46.674,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



SE/16602 - NF/12 - Fls. 165/166			
Data do pagamento: 31/03/2014			
CONSULTAS MÉDICAS			
Especialidade	Qdade	Vr Unit	Total
Cardiologia	170	38,00	6.460,00
Pediatria	410	17,00	6.970,00
Ginecologia	420	20,00	8.400,00
Psicologia	150	8,00	1.200,00
Psiquiatria	107	60,00	6.420,00
480			29.450,00
MÉDICOS PLANTONISTAS			
Descrição	Qdade	Vr Unit	Total
12 horas (segunda a Sexta)	480	35,00	16.800,00
24 horas (sábado e domingo)	192	42,00	8.064,00
TOTAL			24.864,00
TOTAL GERAL			54.314,00

SE 16601 + SE 16602 (TOTAL DO CONTRATO)			
CONSULTAS MÉDICAS			
Especialidade	Qdade	Vr Unit	Total
Cardiologia	265	38,00	10.070,00
Pediatria	810	17,00	13.770,00
Ginecologia	840	20,00	16.800,00
Psicologia	270	8,00	2.160,00
Psiquiatria	148	60,00	8.880,00
TOTAL			51.680,00
MÉDICOS PLANTONISTAS			
Descrição	Qdade	Vr Unit	Total
12 horas (segunda a Sexta)	1.038	35,00	36.330,00
24 horas (sábado e domingo)	309	42,00	12.978,00
TOTAL			49.308,00
TOTAL GERAL			100.988,00

Resumo da Execução		
SE	Valor	Fls.
166/01	46.674,00	163/164
166/02	54.314,00	165/166
Total	100.988,00	

Cumprir-se destacar que não houve pagamentos referentes ao 2º Termo Aditivo.

A Prefeitura por meio das declarações de fl. 211, informou que a Secretária de Saúde, após verificar os prontuários médicos, liquidava as despesas discriminadas nas Notas Fiscais de Serviços emitidas pela empresa, e, após, autorizava o pagamento.

Por oportuno cumpre relacionar os profissionais que foram apresentados pela PATROSAÚDE para a execução dos serviços na fase da habilitação:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Nome	Especialidades	Fls.
Eduardo Eliseu Felício da Silva	Clínica cirúrgica, clínica médica, ginecologia, pediatria e plantonismo	90/93
Paulo César Elizeu F. da Silva	Clínica cirúrgica, clínica médica, ginecologia e pediatria	94/100
Elizabeth Gonzaga Ferreira Cabral	Não indicou especialidades	101
Richard Duvanel Rodrigues	Ginecologia e obstetria	102/104
Priscilla Maria Faraco Rosa	Clínica médica	105/106
Sara Cristina da Silva Bittencourt	Psicologia	107/108
Josiane Aparecida Corrêa	Clínica médica	109/110
Salime Karoliny de Oliveira Amorim	Ginecologia e obstetria	11/112
Larissa Cristine Oliveira	Não indicou especialidades	113
Bernardo Pinto de Oliveira Souza	Urologia	114
Aloisio Silva Ribeiro	Cardiologia	115/116
Leonardo Ferreira Medeiros	Pediatria	117/129

Em análise da documentação comprobatória da execução contratual apresentada à equipe verificou os seguintes prestadores de serviços: Sr. José Rogato Gomes Ribeiro, Sra. Cassiana Leite de Souza, Sra. Priscila Maria Faraco, Sra. Rosa Elizabeth G. Correa Cabral, Sra. Leonardo F. Medeiro e Sr. Richard Duvanel Rodrigues.

Releva-se que o Sr. José Rogato Gomes Ribeiro e a Sra. Cassiana Leite de Souza, não foram previamente habilitados para a prestação de serviços, apesar de serem sócios da PATROSAÚDE, conforme se verifica do Contrato Social de fls. 61 a 64.

Ademais, os serviços de enfermagem prestados pela Sra. Cassiana Leite de Souza, fls. 215 a 268, não foram objetos do credenciamento em epígrafe, razão pela qual foram excluídos de análise pela equipe técnica.

Também foram excluídos da verificação os serviços prestados pelo Sr. José Rogato Gomes Ribeiro, fls. 387 a 417, pelo fato de ser referir-se a serviços prestados à Secretaria de Saúde, mediante contrato, conforme já comentado alhures.

Após análise dos demais documentos elaborou-se o seguinte quadro:

Profissional	Especialidade	Consutas	Fls.
Priscila Maria Faraco Rosa	Clínica médica	10	424/433
Elizabeth G. Correa Cabral	Clínica médica	94	437/507
Leonardo F. Medeiro	Pediatria	143	508/517
Richard Duvanel Rodrigues	Ginecologia	80	518/522

Vale destacar que o prontuário médico é definido na Resolução n. 1638/2002 do Conselho Federal de Medicina da seguinte forma:

Definir prontuário médico como o documento único constituído de um conjunto de informações, sinais e imagens registradas, geradas a partir de fatos, acontecimentos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



e situações sobre a saúde do paciente e a assistência a ele prestada, de caráter legal, sigiloso e científico, que possibilita a comunicação entre membros da equipe multiprofissional e a continuidade da assistência prestada ao indivíduo.

Verifica-se que somente as Sras. Priscila Maria Faraco Rosa e Elizabete Gonzaga Ferreira e apresentaram documentos que podem ser definidos como “Prontuário Médico”, no total de 10 e 67 pacientes, respectivamente. Os demais documentos apresentados pela Sra. Elizabete, fls. 505 a 507, no total de 27 pacientes listados, não podem ser definidos como prontuários médicos,

Contudo, mesmo os prontuários apresentados pelas profissionais sobreditos não poderiam ser considerados para liquidar e efetuar pagamentos pelo fato dos serviços efetivamente prestados (clínica médica) não serem objeto do credenciamento em epígrafe.

Os documentos apresentados pelos demais profissionais Leonardo F. Medeiro e Richard Duvanel Rodrigues (profissionais apresentados pela clínica) constituem mera relação de atendimentos que sequer indicam a unidade prestadora, não podendo servir de comprovantes de realização de serviços.

Vale notar que, foram apresentadas notas fiscais pela contratada atestando a realização e ordenados pela Administração pagamentos no valor de R\$100.988,00, em flagrante concurso entre estas partes para a efetivação do dano ao erário. Assim a empresa PATROSAÚDE deverá restituir o valor recebido indevidamente.

Neste sentido dispõe Marcelo Borges Mattos Medina⁵:

As ponderações de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves a respeito da matéria são significativas: Tratando-se de contratado que tenha agido com má-fé em conluio com o agente público, praticando o ato em dissonância da lei e visando ao benefício próprio em detrimento do interesse público, terá ele a obrigação de restituir tudo o que recebeu em virtude do contrato. (...)

Apesar do contrato celebrado com a empresa em epígrafe não ter sido executado, foram liquidadas e ordenadas pela Secretária Municipal de Saúde e pelo prefeito Municipal respectivamente, despesas no valor de R\$100.988,00 contribuindo, assim, para o dano ao erário e evidenciando, assim suas responsabilidades solidárias.

Por ocasião da visita técnica foi trazida ao conhecimento da equipe a realização de auditoria realizada pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais para atendimento da

⁵ Medina, Marcelo borges de Mattos. **Dano ao erário em hipóteses de licitação ou contrato viciado.** Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/.../6861 Translate this page by MB de Mattos Medina - Related articles



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



demanda do Sistema Nacional de Auditoria do SUS - SNA - objetivando analisar as irregularidades com os mesmos gastos realizados na saúde de Patrocínio de Muriaé, aqui focados, fls. 533 a 540.

A Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, da mesma forma que este Tribunal, também concluiu que houve prejuízo ao erário no valor de R\$109.919,94 e notificou os responsáveis Sr. Geraldo Nei Caetano (Prefeito Municipal) e Sra. Fernanda Aparecida de Souza Carvalho (Secretária Municipal de Saúde) em 04/04/2016 para que providenciassem a restituição.

Até a data da visita técnica os valores ainda não haviam sido repostos ao erário.

Nos termos do inciso V do art. 3º da Lei Complementar n. 102/2008, compete a este Tribunal de Contas fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a Município.

Vale ressaltar, em linhas gerais, que os recursos para o financiamento das atividades de saúde são originados: do Tesouro municipal; da Secretaria de Saúde do Estado; do Ministério da Saúde; de doações, aplicações, convênios; e acordos decorrentes de parcerias com instituições públicas e privadas.

As UBS, nos termos da Portaria GM/MS n. 204 de 29/01/2007, podem ser financiadas por recursos federais, no bloco de financiamento denominado Piso da Atenção Básica – PAB, mas não há impedimento para que sejam também por recursos próprios.

No tocante aos recursos financeiros do PAB recebidos pelos municípios as prestações de contas deverão ser aprovadas pelo Conselho Municipal de Saúde e apresentadas aos Tribunais de Contas Municipal ou Estadual, conforme estabelece o caput do art. 5º da Portaria do Ministério da Saúde n. 3.925 de 13/11/1998.

Contudo, nos termos do parágrafo único do art. 5º da Portaria sobredita, a apreciação da prestação de contas dos recursos financeiros do PAB por este Tribunal não exime a competência do TCU para as atividades peculiares de controle externo e à Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda e órgãos do Sistema Nacional de auditoria para as atividades de controle interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Ocorre que, as atividades médicas em epígrafe foram financiadas com recursos próprios do Município de Patrocínio de Muriaé não sendo aplicável a Portaria em questão e prevalecendo a competência deste Tribunal.

A teor do art. 75 da Lei Complementar n. 102/2008, a decisão do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terá eficácia de título executivo. Dessa forma, o dano ao erário estará definitivamente caracterizado com a imputação de débito ao responsável, caso a Administração não comprove até a data da sentença a sua restituição.

3) Vínculo contratual dos sócios da empresa “PATROSAÚDE SERVIÇOS DE MÉDICOS, ENFERMAGEM E PSICOLOGIA – ME” com o Município.

Verificou-se que um dos sócios da PATROSAÚDE, Sr. José Rogato Gomes Pinheiro era à época da contratação (27/01/2014) Servidor efetivo licenciado e contratado da Prefeitura, poderiam ocupante do cargo de médico do PSF, conforme demonstrado a seguir:

SERVIDOR: Sr. Jose Rogato Gomes Pinheiro			
Cargo efetivo e temporário: Médico do PSF			
Período	Vínculo	Circunstâncias	Fls.
11/01/2008 a 31/03/2009	Servidor efetivo ativo	Nomeação em concurso público	385/386
01/04/2009 a 01/04/2014	Servidor efetivo não estável licenciado	Licença p/ tratar de assuntos pessoais	384
01/03/2013 a 08/04/2014	Servidor efetivo licenciado contratado	Contrato por tempo determinado	369/370
01/04/2014 até a data da inspeção	Servidor efetivo regressado	Parecer Jurídico pelo regresso do servidor	381/382

A participação de empresa, cujo sócio, ainda que cotista seja de servidor da Administração, mesmo licenciado, na licitação ou da execução da contratação contraria o disposto no art. 9º, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, conforme precedente do TCU⁶ e do STJ⁷:

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - DESCLASSIFICAÇÃO - EMPRESA - SERVIDOR LICENCIADO - ÓRGÃO CONTRATANTE. Não pode participar de procedimento licitatório, a empresa que possuir, em seu quadro de pessoal, servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação (Lei nº 8.666/93, artigo 9º, inciso III). O fato de estar o servidor licenciado, à época do certame, não ilide a aplicação do referido preceito legal, eis que não deixa de ser funcionário o servidor em gozo de licença. Recurso improvido. (STJ – REsp 254115/SP, Rel. Ministro GARCIA VIEIRA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/06/2000, dJ 14/08/2000, p.154)

(Acórdão nº. 934/2011, Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes)

Como visto no relatório precedente, nesta representação aprecia-se irregularidade consistente na contratação de sociedade empresária cujo sócio-cotista era, à época da licitação, servidor do órgão licitante, o que configura violação ao art. 9º, inciso III, da Lei nº. 8.666/1993.

⁶ Ex vi www.integrawebsites.com.br/versao_1/.../e7295bbe31952c6b8fcf6e670f3bc0dd.pdf

⁷ Ex vi www.integrawebsites.com.br/versao_1/.../e7295bbe31952c6b8fcf6e670f3bc0dd.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



(...).

5. A instrução da unidade técnica fundamenta-se em entendimento doutrinário e jurisprudencial para rejeitar os elementos de defesa. Conclui que a situação fática se subsume à hipótese vedada pela Lei de Licitações e independe da situação do servidor, se sócio-cotista ou sócio-gerente. Afasta, também, o argumento relativo à procuração assinada em 6/6/2006 com base no documento acostado à fl. 51, o qual evidenciaria a participação efetiva do responsável numa das contratações decorrentes dos certames acima mencionados.

6. Pelos seus cristalinos argumentos, entendo procedentes as razões defendidas pela unidade técnica. Os fatos não deixam dúvidas acerca do vício de legalidade.

Nos dizeres de Marçal Justen Filho⁸ as vedações do art. 9º da Lei n. 8666/93 *consiste no afastamento preventivo daquele que, por vínculos pessoais com a situação concreta, poderia obter benefício pessoal e incompatível com o princípio da isonomia.*

No caso de credenciamento não é cabível a vedação do art. 9º da Lei n. 8.666/93 por não haver ofensa ao princípio da isonomia, eis que a definição da demanda por contratado não é atribuição da Administração. É o que se depreende dos ensinamentos de Patrícia Cristina Lessa Franco Martins⁹

“Nos cursos de auditoria em licitações que temos ministrado, lembramos que há quatro aspectos fundamentais que definem a possibilidade de uso ou não da pré-qualificação do tipo credenciamento:

- possibilidade de contratação de todos os que satisfaçam às condições exigidas

Se o objeto só pode ser realizado por um, com um viaduto ou um só curso, descabe a pré-qualificação, pois a característica fundamental do tipo credenciamento, é que todos os selecionados são contratados, embora demandados em quantidade diferentes;

- que a definição da demanda por contratado não seja feita pela Administração

Observe que a jurisprudência já consagrou pelo menos três possibilidades do uso do credenciamento, mas sempre excluindo a vontade da Administração na determinação da demanda por credenciado. No caso de serviço médico e de treinamento, o TCU aceitou a escolha pelo próprio servidor interessado; no caso dos serviços advocatícios, a definição do advogado, incumbido de contestar ou propor a ação, será feito por sorteio aleatório entre todos os credenciados, excluindo-se sempre os sorteados anteriormente;

Assim entende-se que o fato do sócio da empresa PATROSAÚDE SERVIÇOS DE MÉDICOS, ENFERMAGEM E PSICOLOGIA – ME”, Sr. José Rogato Gomes Pinheiro, ser Servidor efetivo licenciado e contratado da Prefeitura, não era impeditivo de participar do credenciamento.

⁸ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 14ª edição 2010, p.163

⁹ Martins, Cristina Lessa Franco. O instituto do credenciamento como forma de contratação pela Administração Pública. Disponível em: www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-instituto-do-credenciamento-como-forma-de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Releva-se oportunamente que, numa análise perfunctória das circunstâncias do afastamento e da recondução do servidor, verifica-se indícios de ilegalidade, que poderiam levar a invalidação do seu regresso ao serviço público. Contudo, não é competência deste Tribunal apreciar a referida questão.

V - CONCLUSÃO

As situações descritas neste relatório, a seguir sintetizadas, indicam que na contratação em epígrafe houve ofensa à norma legal e sujeitam os responsáveis à pena de multa nos termos do inciso I do art. 83 da Lei Complementar n. 102/08:

Nome	Cargo	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Fernanda Aparecida de Souza Carvalho	Secretária Municipal de Saúde	A Secretária Municipal de Saúde, na qualidade de responsável pela requisição da contratação de serviços na área de saúde não promoveu o estudo da oferta/demanda dos serviços contratados	A negligência por parte da Secretaria de Saúde em não promover o estudo da oferta e da demanda resultou em solicitar no edital prestador de serviços (pessoa jurídica) em número incompatível com o credenciamento e serviços impróprios de serem realizados em UBS.	A realização de estudos da oferta e da demanda na fase interna da licitação é uma obrigação do setor requisitante do objeto contratado
Fernanda Aparecida de Souza Carvalho	Secretária Municipal de Saúde	A Secretária Municipal de Saúde não promoveu a pesquisa de mercado para estabelecer os valores da contratação	A negligência por parte da Secretaria de Saúde em não promover a pesquisa de mercado resultou na ausência de demonstração da vantajosidade da licitação	A realização de pesquisa de mercado na fase interna da licitação é uma obrigação do setor requisitante do objeto contratado
Geraldo Nei Caetano	Prefeito Municipal	O Prefeito Municipal, aprovou o termo de Referência ante a inexistência de motivação para contratação bem como da justificativa de preços	A atuação do Prefeito resultou em permissão para que no edital fossem estabelecidas exigências despropositadas com o do objeto da licitação e na realização de contratação que não apresentavam vantagem para a Administração.	A aprovação do termo de referência é uma atribuição da autoridade superior da Administração municipal
Geraldo Nei Caetano	Prefeito Municipal	O Prefeito Municipal, não providenciou a publicação da ratificação do edital de credenciamento	A negligência do Prefeito em não realizar a publicação do edital de credenciamento obstruiu o conhecimento dos administrados e, principalmente de eventuais prestadores de serviços do credenciamento que seria realizado na municipalidade, descaracterizando o procedimento	As publicações da ratificação da inexigibilidade de licitação, do edital de credenciamento e do contrato é uma atribuição da autoridade superior da Administração municipal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



As situações descritas neste relatório, a seguir sintetizadas, indicam que houve dano ao erário, no valor de R\$100.988,00 e obrigam os responsáveis a restituir o valor aos cofres públicos, sem prejuízo da aplicação de multa à Secretária Municipal de Saúde e ao Prefeito Municipal, também por esta conduta:

Nome	Atribuição	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Fernanda Aparecida de Souza Carvalho	Secretária Municipal de Saúde	A Secretária Municipal de Saúde não realizou o confronto dos serviços relacionados nas notas fiscais com os constantes dos prontuários médicos	A negligência da Secretaria de Saúde em não realizar a conferência dos serviços executados permitiu que fosse realizado pagamentos por serviços que não foram executados concorrendo para o dano ao erário	A conferência do serviço executados para a realização de pagamentos é atribuição do liquidante da despesa
Geraldo Nei Caetano	Prefeito Municipal	O Prefeito Municipal ordenou pagamentos por serviços que não foram executados.	A atuação do Prefeito Municipal Secretaria de Saúde em ordenar despesas não executadas permitiu que fosse realizado pagamentos por serviços que não foram executados concorrendo para o dano ao erário	A conferência do serviço executados para a realização de pagamentos é atribuição do ordenador da despesa
Empresa “PATROSAÚDE SERVIÇOS MÉDICOS, ENFERMAGEM, E PSICOLOGIA LTDA”	Contratada	A empresa “PATROSAÚDE SERVIÇOS MÉDICOS, ENFERMAGEM, E PSICOLOGIA LTDA” não comprovou a realização dos serviços pelos quais foi pago	A contratada ao atestar por meio de notas fiscais a realização de serviços que não foram efetivamente executados, concorreu para a concretização do dano ao erário	Era obrigação da contratada comprovar a realização dos serviços

O fato do sócio da empresa PATROSAÚDE SERVIÇOS DE MÉDICOS, ENFERMAGEM E PSICOLOGIA – ME”, Sr. José Rogato Gomes Pinheiro, ser Servidor efetivo licenciado e contratado da Prefeitura, não é impeditivo de participar do credenciamento.

Pelas circunstâncias do afastamento e da recondução do servidor, verifica-se indícios de ilegalidade, que poderiam levar a invalidação do seu regresso ao serviço público. Contudo, não é competência deste Tribunal apreciar a referida questão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Assim, sugere-se que tal fato seja levado ao conhecimento do Judiciário para as medidas cabíveis.

1ª CFM/DCEM, em 16/09/2015.

Fernanda de Almeida César
Analista de Controle Externo
TC – 1779-2

Solange Menezes Mibielle Galeno
Analista de Controle Externo
TC – 1111-5



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



PROCESSO N°: 932712

NATUREZA: Representação

REPRESENTANTE: Vereador Liezio Costa

REPRESENTADA: Prefeitura Municipal de Patrocínio de Muriaé

Aos 20 dias do mês de setembro de 2016, faço este processo concluso
ao Exm° Sr. Relator.

Maria Helena Pires
Coordenadora de Área
TC 2172-2