



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Processo nº: 924.166

Natureza: Denúncia

Denunciante: Almir Silva Alves

Denunciado: Joaquim Simeão de Faria Neto- Prefeito

Órgão: Município de Pequeri

Ano Ref.: 2014

I - Relatório

Tratam os autos de Denúncia formulada por Almir Silva Alves contra Joaquim Simeão de Faria Neto, Prefeito de Pequeri em 2014, tendo em vista que a Administração Municipal contratou médicos sem a realização de concurso público, ferindo preceito constitucional e ainda, que estas despesas não teriam sido contabilizadas como “Outras Despesas de Pessoal”, conforme determina o § 1º do art. 18 da LRF.

O Conselheiro Presidente, conforme despacho de fl. 12, recebeu a documentação como Denúncia e sua distribuição, nos termos regimentais.

O Conselheiro Relator Sebastião Helvécio, à fl. 15, determinou a intimação do Prefeito Municipal de Pequeri, Sr. Joaquim Simeão de Faria Neto, diante da ausência de documentos na formulação da denúncia, para que apresentasse esclarecimentos acerca dos apontamentos do denunciante e, ainda, para que encaminhasse a este Tribunal, no prazo de 15 dias, documentos relacionados, notadamente o procedimento licitatório, Pregão nº 34/2013, completo, atualizado e acompanhado dos documentos da fase interna para informar o estado em que se encontrava o Processo.

O responsável encaminhou a documentação, juntada, às fls. 33 a 260. Em seguida os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria para análise dos fatos denunciados.

Naquela oportunidade esta Unidade concluiu, diante da documentação juntada, que a realização da licitação por meio da modalidade pregão não guardou conformidade com os ditames legais, haja vista que o objeto contratado não se caracterizou como bem ou serviço comum, mas sim atividade-fim do Município, a qual deveria ser realizada por meio de profissionais legalmente contratados por meio de concurso público.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Concluiu ainda aquele exame que os gastos decorrentes da contratação de médicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem para plantões médicos atinentes ao Pregão Presencial nº 034/2013, não foram computados nos gastos com pessoal, apesar de ter sido constatado que esses gastos, mesmo que somados, não extrapolariam o limite estabelecido no art. 20, III, “b”, da Lei Complementar Nº 101/2000.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação, aquele *Parquet* ratificou o entendimento técnico e opinou pela citação dos responsáveis.

Na sequência, o Relator promoveu a citação dos responsáveis, Prefeito e Pregoeiro, para que apresentassem defesa e após, determinou que os autos retornassem a esta Coordenadoria para análise da documentação apresentada, nos termos do despacho à fl. 293.

O Sr. Prefeito, Joaquim Simeão de Faria Neto, e o Pregoeiro, Sr. Rafael de Freitas Menezes, apresentaram defesa conjunta, a qual será examinada a seguir.

II- Análise da defesa apresentada, fls. 300 a 304 e documentação, fls. 307 a 351.

- De acordo com o estudo técnico de fls. 268 a 271, foi apurado que o Município de Pequeri realizou licitação na modalidade Pregão Presencial nº 034/2013, fls. 37 a 260, para a execução dos serviços de saúde na rede pública municipal, contudo o procedimento licitatório, realizado na modalidade pregão presencial não teve por objeto a contratação de bens ou serviços comuns, estando em desacordo com o disposto no artigo 12 da Lei Federal nº 10.520/2002. uma vez que os serviços contratados se referem a atividades fim e deveriam, portanto, serem contratados por meio de concurso público, nos termos do art. 37, inciso II da CR/88.

Relatam os interessados que o Município de Pequeri, por meio de sua Comissão de Licitação, elaborou o Edital do Pregão Presencial nº 34/2013, que teve como objeto “Serviço de Plantão Médico”, para suprir as necessidades da Unidade Básica de Saúde, conforme informações já prestadas às fls. 33 e seguintes dos autos, bem como com os documentos que a acompanham.

Asseveram que em momento algum quiseram burlar a Lei de Licitações, fizeram sim, valer os direitos dos munícipes, previstos na Constituição da República, qual seja de



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



complementar os serviços de saúde do Município, já que nos quadros da municipalidade não dispunham de profissionais suficientes para atendimento da população.

Transcrevem o art. 196 da CR/88 para afirmar que a saúde se encontra entre os bens intangíveis mais preciosos do ser humano, digna de receber a tutela protetiva estatal, porque se consubstancia em característica indissociável do direito à vida. Dessa forma, a atenção à Saúde constitui um direito de todo cidadão e um dever do Estado.

Informam que por ocasião da realização do Pregão, não havia no Município profissionais para a contratação temporária por excepcional interesse público, nos termos do art. 37 da Constituição, por este motivo foi realizado o Pregão, observando o inciso XXI, do mesmo diploma legal.

Os defendente sustentam que a Administração Pública é regida pela Lei de Licitação nº 8.666/93, que estabelece normas gerais sobre licitação e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito das entidades federativas, a fim de que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, respeitados os preceitos e garantias constitucionais da ampla concorrência, objetividade, razoabilidade, isonomia, tudo a fim de se selecionar a proposta mais vantajosa ao interesse público social.

Afirmam que o procedimento licitatório adotado foi legal e visou objetivamente compatibilizar critérios de vantagens e isonomia, pois necessitava recorrer ao setor privado para fazer cumprir os ditames constitucionais de saúde para a população, tendo em vista que não dispunha sem seus quadros de profissionais para atender à crescente demanda da área de saúde do Município de Pequeri.

Transcrevem manifestação de Cristiana Fortini, em sua obra – O Perfil do Direito Administrativo Atual e o Emprego da Terceirização, publicado na Revista eletrônica, sobre a Reforma do Estado N. 8, p.5, no sentido de que a participação de terceiros nos serviços de saúde faz-se possível em caráter de complementariedade ao Estado, jamais em caráter substitutivo.

Atestam que a Administração seguiu os ditames do instrumento convocatório que funciona como uma Lei a ser cumprida. O Município possui jurisdição no âmbito do seu território, para tanto o exercício das suas competências, como para o cumprimento das suas



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



obrigações. Daí que a ideia de competência é indissociável da ideia de jurisdição ou circunscrição, porquanto esta define o alcance daquela.

Definem a origem latina da palavra circunscrição, “*circumscriptione*”, “ato ou efeito de circunscrever, linha que limita a extensão de um corpo, divisão territorial administrativa, judicial, policial, eleitoral, eclesiástica”.

Fazem menção ao § 2º do art. 165 da Constituição do Estado de Minas Gerais para afirmarem que a Carta Mineira ao se referir às atribuições do Município, também justapõe a ideia de competência à de circunscrição, esta por seu turno, está vinculada à ideia de território delimitada em lei. O que significa que o Município, ao desempenhar suas funções, o fará em área determinada do território e em favor dos interesses da população aí fixados.

Lembram que a doutrina é uníssona em apontar como pedra de toque da competência municipal, o interesse local. Neste sentido cita entendimentos de Regina Maria Macedo Nery Ferreira e do Mestre Sampaio Dória.

Asseveram que o critério da predominância para aferição da existência ou não de interesse local é defendida ainda por Hely Lopes Meireles.

Para exaltar novamente que a autonomia municipal há que ser exercida nos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico, transcreve o artigo 165, §§ 1º e 2º da Constituição Mineira.

Assim ressaltam que no que diz respeito propriamente ao mérito da denúncia, não se vislumbra qualquer lesão de direito individual e nem tampouco coletivo, pois cumpriu-se o atendimento médico da população.

Informam que no exercício de 2014 deu-se início a realização do Concurso Público, conforme edital anexo, e as vagas foram todas preenchidas, inclusive as da área da saúde, fazendo-se cumprir o art. 37 da CR/88.

Verifica-se diante da defesa apresentada que os interessados não trouxeram elementos relevantes capazes de alterar o exame inicial, conforme relatório às fls. 269 a 270.

Em primeiro lugar, no que tange o aspecto abordado sobre a autonomia municipal, não resta dúvida de que o Município possui competência para criar suas próprias leis e a Constituição da República deixa claro em seus artigos 20 e 30 que os municípios possuem capacidades próprias.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Observação imprescindível que deve ser feita é que os Municípios, mesmo com autonomia legislativa, não podem ferir os princípios e normas da Constituição, tampouco legislação federal sobre matérias de competência exclusiva ou privativa da União, assim como normas gerais no âmbito da legislação concorrente, assim como as citadas matérias relativas aos Estados.

Importa relevar, conforme discorreu a defesa, que não resta dúvida de que a Poder Público é responsável pelo cumprimento das normas constitucionais e ordinárias que regulamentam a saúde pública, e deve prestar atendimento que satisfaça as necessidades das pessoas.

Verdade é que mesmo sendo a saúde reconhecida como um direito social fundamental, conforme dispõe o art. 196 da CR/88, o gestor público somente pode fazer o que a Lei lhe permitir para assegurar tal direito aos cidadãos.

Conforme se depreende da leitura do relatório técnico inicial não se questionou ali a importância e obrigatoriedade da realização destes serviços essenciais de saúde pública, mas sim, a maneira como a Administração formalizou a contratação destes serviços.

Num primeiro ponto questionou-se a modalidade adotada. Contratou-se por meio de Pregão n. 034, profissionais de saúde que não se enquadram na categoria de serviços comuns, dispostos nos artigos 1º e 12 da Lei Federal nº 10.520/2002.

Noutro ponto, importante constatação foi de que, independente de modalidade utilizada para a contratação dos profissionais da saúde, de fato tratou-se de terceirização de atividade fim do serviço público, portanto, atividade esta que para ser exercida, depende, via de regra, da realização de concurso, nos termos do art. 37, inciso II da CR/88.

Quanto à alegação do gestor de que a contratação em referência se deu tendo em vista que não dispunha sem seus quadros de profissionais para atender à crescente demanda da área de saúde do Município de Pequeri, tem-se como já informado no relatório inicial, que o Gestor dispunha da alternativa de contratar por prazo determinado até a realização do concurso, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, consoante o inciso IX do art. 37 da CR/88, observada a legislação municipal que deve estabelecer as condições, critérios e regramentos para a contratação temporária.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Diante disto, fica mantida o entendimento técnico inicial, fls. 269 a 270, de que a realização da licitação por meio da modalidade pregão não guardou conformidade com os ditames legais, haja vista que o objeto contratado não se caracterizou como bem ou serviço comum, mas sim atividade-fim do Município, a qual deveria ser realizada por meio de profissionais legalmente contratados através de concurso público.

Importa lembrar, conforme anotou o exame inicial que, de acordo com os dados encaminhados via SIACE/PCA/2013, não se comprovou que as despesas decorrentes do Pregão nº 034 tenham sido computadas na Despesa Total com Pessoal, no entanto, mesmo somadas, ainda assim, restariam abaixo do limite estabelecido no art. 20, III, “b”, da Lei Complementar nº 101/2000.

III – CONCLUSÃO

Após análise das defesas apresentadas, ficou demonstrado que as justificativas trazidas não foram capazes de derrubar a denúncia apresentada pelo Sr. Almir Silva Alves, permanecendo irregulares:

- Contratação dos profissionais da saúde por meio do Pregão Presencial nº 034/2013, uma vez que os serviços contratados se referem a atividades fim e deveriam, portanto, serem contratados por meio de concurso público, nos termos do art. 37, inciso II da CR/88.
- Verificou-se que os gastos empenhados, conforme relatório do SICOM, em favor dos médicos plantonistas vencedores do Pregão nº 34/2013 não foram computadas na “Despesa Total com Pessoal”, conforme pesquisa no SIACE/LRF. Entretanto, mesmo somados restariam abaixo do limite estabelecido no art. 20, III, “b”, da Lei Complementar nº 101/2000.

1ª CFM, em 18 de outubro de 2018.

Márcia Carvalho Ferreira
Analista de Controle Externo
TC 1483-1



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Processo nº: 924.166

Natureza: Denúncia

Denunciante: Almir Silva Alves

Denunciado: Joaquim Simeão de Faria Neto

Órgão: Município de Pequeri

De acordo com a análise de fls. 353 a 355.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas, em cumprimento ao despacho de fl. 293.

DCEM/1ª CFM, 19 de outubro de 2018.

Maria Helena Pires
Coordenadoria de Área
TC 2172-2