



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 924166/2014
Natureza: Denúncia
Procedência: Prefeitura Municipal de Pequeri
Denunciante: Almir Silva Alves
Denunciado (s): Joaquim Simeão de Faria Neto – Prefeito municipal
Rafael de Freitas Menezes – Pregoeiro

RELATÓRIO

1. Denúncia formulada pelo Sr. Almir Silva Alves, noticiando supostas irregularidades no edital do Processo Licitatório nº 034/2013 – Pregão Presencial nº 001/2013, promovido pelo município de Pequeri, cujo objeto é a contratação de médicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem, para plantão médico nas UBS de Pequeri e cadastro de reserva.

2. Alegou o denunciante, em suma, fls. 1/3, que o município estava contratando pessoal por meio de licitação, configurando fraude ao concurso público e que também não estava computando este valor nos gastos com pessoal, em afronta ao disposto na LRF.

3. A Conselheira Presidente, à fl. 5, determinou a intimação do denunciante para que apresentasse, no prazo de 10 dias, os esclarecimentos necessários à admissibilidade da denúncia, uma vez que a petição inicial não estava redigida com clareza e não continha os elementos de convicção sobre os fatos denunciados.

4. O denunciante manifestou-se novamente à fl. 9, tendo a Conselheiro Presidente, à fl. 12, determinado a autuação da documentação como denúncia.

5. À fl. 15, o Conselheiro Relator determinou a intimação do prefeito municipal e do pregoeiro para que apresentassem, no prazo de 15 dias, cópia das fases interna e externa do pregão denunciado, sob pena de multa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

6. Às fls. 24/25, os denunciados solicitaram prorrogação do prazo para apresentação dos documentos, o que foi indeferido, nos termos do despacho de fl. 22, por falta de previsão legal.

7. Posteriormente, o Sr. Joaquim manifestou-se às fls. 33/34, acompanhado dos documentos de fls. 35/260 e o Sr. Rafael manifestou-se à fl. 264, acompanhada do documento de fls. 265/266.

8. A unidade técnica manifestou-se, às fls. 268/271, acompanhada dos documentos de fls. 272/290, concluindo pela irregularidade da contratação de médicos, enfermeiro e técnicos de enfermagem por meio de pregão e opinando pela citação do prefeito municipal para que apresentasse defesa e documentos que entendesse pertinentes e informando de que as despesas realizadas com esta contratação, caso tivessem sido computadas como gasto de pessoal, o que não ocorreu, ainda assim estariam dentro do limite determinado pela LRF.

9. Vieram os autos a este MPC para manifestação preliminar, tendo sido requerida a citação dos responsáveis, fls. 391/392.

10. O Conselheiro Relator, nos termos do despacho de fl. 293, determinou a citação do prefeito municipal e do pregoeiro, Srs. Joaquim Simeão de Faria Neto e Rafael de Freitas Menezes, para que, querendo, apresentassem defesa.

11. Os denunciados manifestaram-se às fls. 300/351. A unidade técnica realizou o exame das defesas apresentadas, concluindo em seu relatório de fls. 353/356 que restaram mantidas as irregularidades anteriormente apontadas.

12. Vieram os autos novamente a este MPC para parecer conclusivo, nos termos do disposto no despacho de fl. 293.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

FUNDAMENTAÇÃO

Da contratação dos serviços de saúde, na modalidade pregão, em desacordo com o art. 12 da Lei Federal nº 10.520/2002 e com o art. 37, II da CF/88

13. O denunciante alegou que o município de Pequeri realizou, no exercício de 2013, a contratação irregular de profissionais de saúde para a realização de plantões na UBS, em afronta ao preceito constitucional que determinava a investidura em cargos públicos mediante concurso, fls. 1/3.

14. Analisando os autos do procedimento licitatório, a unidade técnica entendeu que, além de burlar o inciso II do art. 37 da CF/88, contratando por meio de licitação os serviços que deveriam ser precedidos de concurso público, o município tinha desrespeitado também o art. 12 da Lei 10.520/2002, ao contratar na modalidade pregão presencial serviço que não se configurava como bens e serviços comuns, fls. 268/271.

15. Os defendentes alegaram em sua defesa, fls. 300/304, que a contratação em exame ocorreu para suprir necessidade da Unidade Básica de Saúde, que não quiseram burlar a Lei de Licitações, mas que não podiam deixar de fazer valer o direito dos munícipes ao atendimento básico de saúde.

16. Esclareceram que não dispunham de pessoal suficiente em seus quadros e que não havia no município profissionais para contratação temporária por excepcional interesse público e que, por esse motivo, optaram pelo pregão.

17. Destacaram que, ao optar pela realização do certame, visavam proporcionar um tratamento isonômico e vantajoso aos interessados, atendendo simultaneamente aos ditames estritamente legalistas do Direito Administrativo.

18. Discorreram sobre a autonomia municipal e a supremacia do interesse



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

local, citando doutrina sobre o tema, e concluíram informando que não houve lesão a qualquer direito individual e tampouco coletivo, pois a população ficou assistida, e que no exercício de 2014 foi realizado o concurso público que preencheu as vagas então existentes, encerrando-se a contratação em exame.

19. A unidade técnica, às fls. 353/356, destacou que a autonomia municipal não poderia justificar a violação de normas constitucionais e legais sobre matérias de competência exclusiva ou privativa da União e de normas gerais da competência concorrente dos Estados. Ressaltou que, mesmo sendo a saúde um direito social fundamental, o município tem que agir dentro da lei para garanti-lo aos seus cidadãos.

20. Apontou, por fim, que a modalidade licitatória escolhida não era compatível com o serviço contratado; que não poderia ter sido feita a terceirização de uma atividade-fim e que, para esse tipo de situação, a escolha mais acertada teria sido a contratação temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX da CF/88.

21. Pois bem. Ao contratar na modalidade pregão, a administração pública tem que verificar se o bem ou serviço contratado está elencado nos art. 1º e 12 da Lei federal nº 10.520/2002. Não é o caso dos autos.

22. No caso em análise, a realização de licitação por meio da modalidade pregão não guarda conformidade com os ditames legais, haja vista que o objeto contratado não se caracteriza como bem ou serviço comum, mas sim atividade-fim daquele município, a qual deveria ser realizada por meio de profissionais legalmente contratados através de concurso público.

23. O Tribunal de Contas da União assim define o que seriam serviços comuns:

Bens e serviços comuns são produtos cuja escolha pode ser feita tão somente com base nos preços ofertados, haja vista serem comparáveis entre si e não necessitarem de avaliação minuciosa. São encontráveis facilmente no mercado. São exemplos de bens comuns: canetas, lápis, borrachas, papéis, mesas cadeiras, veículos, aparelhos de ar refrigerado etc. e de execução de serviços:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

confecção de chaves, manutenção de veículos, colocação de piso, troca de azulejos, pintura de paredes, etc.

24. Em outras palavras, o serviço prestado pelos profissionais de saúde não se enquadra na categoria de serviços comuns, sendo incompatível a contratação de serviços médicos e profissionais de saúde por meio de licitação nessa modalidade.

25. A solução ao caso concreto seria a contratação dos profissionais mediante concurso público para o provimento de cargos efetivos e, no intervalo de tempo até essa conclusão, a contratação temporária com base no art. 37, IX, da CR.

26. O TCEMG já se manifestou neste sentido, conforme se vê no voto proferido na Representação nº 879905 (TCEMG – Segunda Câmara – Sessão de 20/02/2014:

Depreende-se, da documentação que instrui os autos, que o Município, visando à contratação de serviços médicos, odontológicos e de enfermagem, optou por realizar credenciamento de profissionais especializados, por meio de procedimento licitatório na modalidade pregão, como regra, tanto que houve reiterados aditivos a essas contratações, sem qualquer planejamento com vistas à criação de cargos, empregos e funções públicas, em afronta às disposições do art. 37 da Constituição da República.

(...)

Verifica-se que a Lei nº 10.520, de 2002, em seu art. 12, *caput*, autoriza a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a adotar, nas licitações de registro de preços destinadas à aquisição de bens e serviços comuns da área da saúde, a modalidade do “pregão”, e, no inciso I do mesmo dispositivo, prescreve que são considerados bens e serviços comuns da área da saúde aqueles necessários ao atendimento dos órgãos que integram o Sistema Único de Saúde, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais do mercado.

Na verdade, os serviços médicos, odontológicos e de enfermagem exigem especificações técnicas, caracterizando-se como serviços especializados, portanto, afastada a hipótese das contratações por procedimento licitatório na modalidade pregão, conforme realizado no Município de Buritis, por falta de amparo legal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

A propósito, a lei não autoriza a contratação de pessoal para a área de saúde por processo licitatório na modalidade pregão, mas tão somente a contratação de bens e serviços comuns da área de saúde. E não poderia ser de outra forma porque a Constituição da República elegeu o Concurso Público, em regra, como instituto para selecionar aqueles que venham a ser nomeados para ocupar cargos ou empregos públicos, ressalvando que, em caráter excepcional e por tempo determinado, o Gestor pode contratar sem concurso para suprir necessidades emergenciais no atendimento ao cidadão, nos termos do que prescreve a lei de cada ente político sobre essa matéria.

A regra geral, pois, é a criação, por meio de lei, dos cargos efetivos ou empregos públicos, para posterior preenchimento por concurso público, nos termos do art. 37 da Constituição da República.

Inviabilizado, todavia, o concurso público, o gestor municipal tem a alternativa de contratar pessoas para trabalhar na área de saúde, temporariamente, por excepcional interesse público, consoante o inciso IX do art. 37 da Constituição da República, observada a legislação municipal, uma vez que a prestação de serviços de saúde é indispensável para a população e não pode ser interrompida.

Dada a autonomia legislativa municipal outorgada pelo art. 29 e inciso I do art. 30 da Constituição da República compete ao Município a edição de lei local estabelecendo as condições, critérios e regramentos para a contratação temporária. Nesse sentido, vale ressaltar que não se aplica a legislação federal ao município, no que concerne à citada espécie de contratação.

(...)

Verifica-se, *in casu*, que a Administração não recorreu aos instrumentos legais previstos para contratação de profissionais para atuarem na área e saúde. Constatou-se que foram realizados diversos “credenciamentos”, sob a modalidade pregão presencial, sendo que tais institutos são incompatíveis entre si pela própria natureza jurídica, já que o primeiro é hipótese de inexistência e o segundo modalidade de licitação. Ademais, não podem tais institutos ser abarcados em um único processo administrativo.

(...)

Diante do exposto, no caso em exame, ficou demonstrado:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

-
- . a utilização no mesmo instrumento convocatório de dois institutos incompatíveis – Pregão, modalidade de licitação, e credenciamento, hipótese de inexigibilidade;
 - . que foram selecionados apenas alguns profissionais e que a prestação de serviço não seria paga por serviço efetivamente prestado em valores tabelados, mas por salário, demonstrando que o credenciamento foi travestido de pregão e não foi devidamente utilizado;
 - . a impossibilidade de se contratar serviços de saúde especializados na forma de pregão. A lei tão somente prevê a utilização da modalidade pregão para a contratação de bens e serviços comuns da área de saúde.
 - . o Município adotou, como regra, à contratação de pessoas naturais – profissionais liberais e autônomos – por pregão presencial na área de saúde, tanto que houve reiterados aditivos, sem qualquer planejamento com vistas à criação e preenchimento de cargos públicos, violando a regra do concurso público, ficando caracterizada a prática de terceirização na área de saúde pública municipal.

27. Por fim, é necessário estabelecer os responsáveis pela ilicitude constatada. A meu ver, dentre os participantes do processo, apenas o então Prefeito Municipal, Sr. Joaquim Simeão de Faria Neto, merece ser reconhecido como responsável e submetido à aplicação de multa. Por ter sido o prefeito a autoridade municipal que determinou a forma de contratação na modalidade de pregão, e não por concurso público ou contratação temporária, não vislumbro conduta praticada pelo pregoeiro na configuração da ilicitude. É que a sua atuação se deu após a decisão administrativa sobre a forma de contratação ter sido tomada pelo então prefeito, cabendo ao pregoeiro, dentro das competências que lhe são atribuídas, realizar o pregão.

28. Neste contexto, considero irregular a modalidade de contratação realizada, devendo o Tribunal de Contas aplicar sanção pecuniária ao responsável, Sr. Joaquim Simeão de Faria Neto, então prefeito municipal, nos termos do art. 85, II, da Lei Complementar Estadual nº 102/08.

Da não inclusão dos gastos com o pregão em exame no cômputo das despesas totais com pessoal, contrariando determinação da LRF



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

29. O denunciante alegou em sua manifestação inicial que a contratação em comento, além de burlar o concurso público, também ofendia a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que permitia ao prefeito realizar despesas de pessoal sem que este valor fosse computado no limite de Despesa Total com Pessoal, estabelecido no art. 20, III, *b* da LRF.

30. Em seu primeiro exame, a unidade técnica apurou que, de fato, as despesas referentes a esta contratação não figuraram entre aquelas consideradas como despesas de pessoal para fins do cumprimento dos limites impostos pela LRF. No entanto, apontou que ainda que tivessem sido incluídas as despesas deste contrato, ainda assim o limite não teria sido ultrapassado.

31. Em sua defesa, os denunciados ressaltaram que todas as contas do município prestadas ao TCEMG, no período de 2013/2016, foram aprovadas e que, ainda que tivessem sido computadas as despesas decorrentes do contrato ora em exame, o município estaria em dia com suas despesas totais de pessoal, sem descumprir o limite imposto pela LRF.

32. A unidade técnica em novo exame corroborou as informações inicialmente prestadas.

33. Ainda que a conduta omissiva do Prefeito em deixar de incluir as despesas do contrato em análise como despesas com pessoal nos termos dos arts. 18 e 20, III, *b*, da LRF não resultara em descumprimento do limite legal, entendo que deve haver a aplicação de sanção pecuniária ao prefeito, diante do descumprimento de dispositivo legal.

CONCLUSÃO

34. Diante de todo o exposto, OPINO pela condenação do Sr. Joaquim Simeão de Faria Neto – Prefeito Municipal ao pagamento de multa pelas seguintes ilicitudes, nos termos do art. 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

-
- a) contratação de profissionais de saúde na modalidade pregão, fora das hipóteses legais, em especial contra os arts. 37, II e IX, da CR/88 e 12, da Lei nº 10.520/2002;
 - b) exclusão do valor das despesas decorrentes da contratação do índice de pessoal nos termos do arts. 18 e 20, III, b da LC nº 101/2000;

É o parecer.

Belo Horizonte, 5 de abril de 2019.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas de Minas Gerais
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)