



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Distribuição por dependência: Edital de Licitação nº 1.058.835

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, pelos Procuradores signatários, vem, respeitosamente, com fulcro nos artigos 61, I, e 310 da Resolução TCEMG nº 12/2008, apresentar **REPRESENTAÇÃO**, contra:

EUSTÁQUIO DA ABADIA AMARAL, Diretor Geral da Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba – ICISMEP¹, na qualidade de ordenador de despesas;

ANA ISABELA ALVES RESENDE, Diretora de Saúde da ICISMEP, na qualidade de subscritora do Termo de Referência do Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019;

PEDRO HENRIQUE DE ABREU PAIVA, agente responsável pelo setor de Regulação da ICISMEP, na qualidade de subscritor do Termo de Referência do Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019;

VIVIAN TABORDA ALVIM, na qualidade de responsável pela escolha da modalidade licitatória, em 7/2/2019, e subscritora do edital do Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019;

GABRIELA MARIA PEREIRA SANTOS, na qualidade de responsável pela cotação de preços para a formalização do orçamento do Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019

THIAGO CAMILO PINTO, agente do setor de Controladoria, na qualidade de subscritor do “*Parecer Fase Interna*”, de 6/2/2019, que confirmou a regularidade do Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019;

VANESSA DE OLIVEIRA DA SILVA, Advogada da ICISMEP, OAB/MG nº 191.088, subscritora do edital e dos pareceres jurídicos emitidos no âmbito do Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019;

THASSIA ALEXANDRA RODRIGUES, Pregoeira do Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019.

pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

¹ A sede da ICISMEP localiza-se na Rua São Jorge, nº 135, bairro Brasília. CEP nº 32.600-284. Betim/MG.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

DOS FATOS

1. Em 25/2/2019, no exame da Denúncia nº 969.142, em trâmite no TCEMG, este Ministério Público de Contas detectou irregularidades no Processo Licitatório nº 045/2015 – Pregão Presencial nº 030/2015, relativo à “*prestação de serviços médicos, em nível ambulatorial e hospitalar*”, deflagrado pela INSTITUIÇÃO DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL DO MÉDIO PARAOPEBA – ICISMEP. Na oportunidade, reconheceu-se a inadequação do sistema de registro de preços para a contratação de serviços médicos e a existência de falhas na pesquisa de mercado e na ampla publicidade do certame.

2. A partir da matéria enfrentada naqueles autos, e na análise da documentação disponibilizada no endereço eletrônico da ICISMEP, identificou-se indícios de irregularidades no (i) **Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019**, para a “*Contratação de Pessoa Jurídica para Prestação de Serviços Médicos Especializados agregados à Gestão de Escalas e Atividades Médicas Assistenciais*”; e no que tange à (ii) natureza jurídica e as prerrogativas legais da INSTITUIÇÃO.

3. Neste contexto, por meio da Portaria nº 004/2019, de 26/2/2019², foi determinada a instauração de procedimento preparatório para apurar os indícios de irregularidades vislumbrados e identificar os possíveis responsáveis pelos fatos em referência.

4. No curso do Procedimento Preparatório MPC nº 018.2019.072, este Ministério Público de Contas verificou que parte do objeto do **Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019**, relativa à contratação de profissionais médicos, representou terceirização ilícita de serviços públicos e burla à regra constitucional de realização do concurso, em manifesta violação aos artigos 37, caput, e inciso II, da CR/88; 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, e 2-A, inciso I, da Lei nº 10.191/2001.

5. Ainda, identificaram-se graves falhas na elaboração do edital e na condução da licitação, quais sejam:

² Publicação no Diário Oficial de Contas em 1/3/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

- a) irregularidades na caracterização do objeto e na formalização do orçamento, notadamente quanto à ausência de ampla pesquisa de mercado e de elaboração de planilhas com preços unitários, em afronta ao art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002; e arts. 7º, §2º, inciso II, e 40, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993;
- b) ilegalidade no critério de julgamento adotado, que representou violação aos arts. 45, §1º e 5º, da Lei nº 8.666/1993, e 4º, inciso X, da Lei nº 10.520/2002;
- c) frustração do caráter competitivo do certame, em ofensa ao art. 3º, caput, e §1º, I, da Lei nº 8.666/1993:

6. Por fim, também foram vislumbradas circunstâncias de materialidade e relevância que justificam a realização de uma inspeção extraordinária na ICISMEP.

7. Diante disso, considerando as irregularidades detectadas, que violaram frontalmente os preceitos da Constituição Federal, as disposições das Leis nºs 8.666/1993 e 10.520/2002, e os princípios norteadores da Administração Pública, os agentes devem ser responsabilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

PRELIMINAR: DO APENSAMENTO DA REPRESENTAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO Nº 1.058.835

8. Nos autos da Denúncia nº 1.040.536, a empresa MEDICAR EMERGÊNCIAS MÉDICAS SÃO PAULO LTDA. questionou a legalidade do Processo Licitatório nº 16/2018 – Pregão Presencial nº 11/2018 deflagrado pela ICISMEP para a contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços médicos especializados. Entretanto, o certame foi anulado pela INSTITUIÇÃO durante a tramitação do processo no TCEMG.

9. Diante disso, em 8/5/2018, a Denúncia nº 1.040.536 foi extinta sem resolução do mérito, tendo sido determinado que o Superintendente Geral da ICISMEP remetesse ao Tribunal de Contas a cópia integral de eventual processo administrativo que tivesse o mesmo objeto da contratação em referência³.

³ TCEMG. Denúncia nº 1.040.536. Conselheiro Relator Sebastião Helvécio. Primeira Câmara. 11ª Sessão Ordinária de 8/5/2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

10. Em atendimento, os representantes da INSTITUIÇÃO encaminharam os documentos relativos ao **Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019**, que ensejaram a autuação do **Edital de Licitação nº 1.058.835**.

11. Em pesquisa ao Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, verificou-se que em **29/11/2019** foi elaborada a análise técnica inicial dos autos.

12. Depreende-se que a matéria abarcada na presente Representação é conexa ao objeto do Edital de Licitação nº 1.058.835, na medida em que ambos processos englobam o exame de legalidade do **Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019**.

13. Neste sentido, considerando a conexão entre as matérias, o fato de que o processo nº 1.058.835 encontra-se em fase instrutória inicial, e a necessidade da realização de um julgamento conjunto para impedir a manutenção de decisões conflitantes sobre os mesmos fatos, este Ministério Público de Contas REQUER que a Representação seja apensada ao Edital de Licitação nº 1.058.835, nos moldes do art. 55 do CPC⁴, e dos arts. 156, §1º⁵, 157, parágrafo único⁶, e 158, caput⁷, da Resolução TCEMG nº 12/2008.

14. REQUER, ainda, que a Representação seja identificada como processo principal, e o Edital de Licitação como apenso, com fundamento no art. 160 da Resolução TCEMG nº 12/2008⁸.

⁴ Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.

§ 1º Os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado.

§ 2º Aplica-se o disposto no caput:

I - à execução de título extrajudicial e à ação de conhecimento relativa ao mesmo ato jurídico;

II - às execuções fundadas no mesmo título executivo.

§ 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.

⁵ Art. 156. O apensamento de processos, em caráter definitivo ou temporário, decorrente de dependência, conexão ou continência, observará as disposições específicas do Código de Processo Civil.

§ 1º O apensamento definitivo ou anexação de processos ocorre quando se referirem à mesma parte, contiverem o mesmo assunto e não comportarem decisões conflitantes.

⁶ Art. 157. Compete ao Presidente do Tribunal, mediante solicitação do Relator, determinar o apensamento ou desapensamento de autos, ouvido o Relator do outro processo, ressalvados os processos de mesma relatoria. Parágrafo único. O apensamento poderá ser solicitado por Auditor, Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal, Diretor de unidade técnica do Tribunal e pela parte.

⁷ Art. 158. O apensamento não será feito quando deste ato resultar prejuízo para a tramitação do processo, devendo a unidade competente, se necessário, extrair cópias de um processo para juntada no outro, certificando sua autenticidade.

⁸ Art. 160. A tramitação do processo e a prática de atos processuais, quando se tratar de matérias conexas, terão sequência naquele que estiver em fase mais adiantada de instrução, passando esse processo a ser identificado como principal e o processo dependente como apenso.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

DO DIREITO

I. DA ADMISSÃO DE PESSOAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: BREVES CONSIDERAÇÕES

15. A regra geral para o acesso aos cargos e empregos da Administração Pública é a aprovação prévia em concurso público, em consonância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e ao comando do art. 37, caput, e inciso II, da Constituição da República.

16. As exceções são as hipóteses de cargos em comissão previstos em lei; contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária e excepcional; e a admissão de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, com fulcro no art. 37, incisos II e IX⁹, e art. 198, §4^{o10}, todos da CR/88.

17. Ademais, também se admite a terceirização quando a atividade a ser desempenhada não for atividade-fim do Poder Público e não houver identidade entre as atribuições previstas para as funções terceirizadas e as previstas para os cargos integrantes da carreira, conforme entendimento consolidado pelo TCEMG no julgamento da Denúncia nº 951.643, na sessão de 7/8/2018¹¹.

18. No que tange à área da saúde, especificamente, existem algumas peculiaridades. Dentre delas, tem-se a contratação dos profissionais do Programa Saúde da Família – PSF, concebido pelo Ministério da Saúde e atualmente denominado como Estratégia Saúde da Família – ESF.

⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

¹⁰ Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.

¹¹ TCEMG. Denúncia nº 951.643. Sessão de 7/8/2018. Conselheiro Relator Hamilton Coelho. Aprovado o voto vista do Conselheiro Sebastião Helvécio.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

19. A ESF desempenha ações e serviços da Atenção Básica e contempla duas principais categorias: os agentes comunitários de saúde e combate às endemias; e os demais profissionais, tais como médicos, enfermeiros e dentistas.

20. Para a primeira categoria, deve ser promovido o processo seletivo público, conforme art. 198, §§ 4º e 5º, da CR/88, e disposições da Lei Federal nº 11.350/2006.

21. A admissão dos demais profissionais ainda é objeto de discussões doutrinárias e jurisprudenciais, mas o TCEMG consignou, em resposta às Consultas nºs 657.277¹² e 716.388¹³, que seria possível a deflagração de concurso público para provimento de vagas; o remanejamento de servidores efetivos para a execução das atividades do programa; e a contratação de funcionários temporários nos casos de necessidade excepcional do serviço público.

22. Outro ponto que merece destaque refere-se à participação da iniciativa privada no Sistema Único de Saúde – SUS.

23. O artigo 199, §1º, da CR/88, e o artigo 4º, §2º, da Lei Federal nº 8.080/1990 – Lei Orgânica da Saúde (LOS), dispuseram sobre a possibilidade de complementação das ações e serviços da saúde pública pela iniciativa privada:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

§2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.

¹² TCEMG. Consultanº 657.277. Conselheiro Relator Murta Lages. Sessão de 20/3/2002.

¹³ TCEMG. Consultanº 716.388. Conselheiro Relator Antônio Carlos Andrada. Sessão de 22/11/2006.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

24. Entretanto, conforme esclarecido na Consulta nº 896.648, a “*complementação privada para a saúde pública é somente permitida quando utilizada toda a capacidade instalada dos serviços públicos de saúde, comprovada e justificada a necessidade de complementar sua rede e, ainda, se houver impossibilidade de ampliação dos serviços públicos, nos termos da Portaria 3.277/GM, de 22/12/2006*”¹⁴

25. Feitas essas considerações, passo ao caso da INSTITUIÇÃO DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL DO MÉDIO PARAÓPEBA – ICISMEP.

II. DA ADMISSÃO DE PESSOAL POR CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE: O CASO DA ICISMEP - PROCESSO LICITATÓRIO Nº 11/2019 – PREGÃO PRESENCIAL Nº 07/2019

26. O consórcio público é o negócio jurídico em que entes federados se associam para a realização da gestão cooperada de serviços públicos, conforme autorização constitucional insculpida no art. 241, da CR88:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

27. A Lei nº 11.107/2005 disciplinou as normas gerais aplicáveis aos consórcios, que podem ser constituídos na forma de associação pública ou de pessoa jurídica de direito privado (art. 1º, §1º)¹⁵.

28. Independentemente da personalidade jurídica, os consórcios estão submetidos às regras do direito público quanto à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regida pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (art. 6º, §2º)¹⁶.

¹⁴ TCEMG. Consulta nº 896.648. Conselheiro Relator Wanderley Ávila. Sessão de 30/4/2014.

¹⁵ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

¹⁶ Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

29. Na área da saúde, há disposição expressa que estimula a associação de municípios na forma de consórcio, nos moldes do art. 10, da Lei Federal nº 8.080/1990 (LOS)¹⁷. A Lei nº 11.107/2005 define ainda que tais consórcios estariam vinculados a os princípios, diretrizes e normas que regem o SUS (art. 1º, §3º)¹⁸.

30. No caso em exame, verificou-se que a ICISMEP, constituída por 43 municípios do Estado de Minas Gerais, é uma associação pública, de natureza autárquica e integrante da Administração Indireta dos entes consorciados¹⁹.

31. Com efeito, a admissão de pessoal pela INSTITUIÇÃO DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL DO MÉDIO PARAÓPEBA deve ser realizada em consonância aos preceitos do direito público, em que a regra é o concurso.

32. Evidenciada a natureza jurídica da INSTITUIÇÃO, passa-se ao objeto do certame.

33. Por meio do **Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019**, foi realizada a “*Contratação de Pessoa Jurídica para Prestação de Serviços Médicos Especializados agregados a Gestão de Escalas e Atividades Médicas Assistenciais a serem executados em unidade de saúde de quaisquer dos Municípios consorciados ou que venham a se consorciar à ICISMEP das Microrregiões de Betim, Itaúna e Contagem, visando atendimento das demandas que lhe sejam direcionadas pelos respectivos Entes*”.

34. Objetivava-se contratar empresa responsável pela disponibilização de médicos especialistas para o atendimento de demandas de média e alta complexidade²⁰, e pela

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.
§ 2º O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

¹⁷ Art. 10. Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam.

§ 1º Aplica-se aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única, e os respectivos atos constitutivos disporão sobre sua observância.

§ 2º No nível municipal, o Sistema Único de Saúde (SUS), poderá organizar-se em distritos de forma a integrar e articular recursos, técnicas e práticas voltadas para a cobertura total das ações de saúde.

¹⁸ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§ 3º Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

¹⁹ De acordo com a 15ª Alteração Consolidada do Contrato de Consórcio Público da Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba – ICISMEP, de 26/6/2018.

²⁰ No item 3, “Justificativa da Licitação”, do Termo de Referência, foi apontado que a finalidade da licitação era “propiciar assistência médica especializada aos usuários das Unidades de Saúde nos municípios, sendo necessário firmar Contratação de Pessoa Jurídica para Prestação de Serviços



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

gestão de escalas dos serviços desempenhados por tais profissionais.

35. Nos moldes do item 14.3.18 do Termo de Referência (na fase interna), os médicos contratados não teriam qualquer vínculo de natureza empregatícia ou de responsabilidade com a ICISMEP, mas apenas com a sociedade selecionada²¹.

36. Constata-se, assim, que a INSTITUIÇÃO terceirizou a contratação de profissionais médicos, mediante a deflagração de pregão presencial. Neste contexto, surgem duas questões a serem enfrentadas:

- (i) o objeto poderia ter sido terceirizado?
- (ii) a contratação poderia ter sido promovida por meio de processo licitatório, na modalidade pregão?

37. Ao ver do Ministério Público de Contas, ambos os questionamentos devem ser respondidos negativamente.

38. No tocante à terceirização de serviços públicos, o TCEMG já consolidou o entendimento de que a prática só poderá ser admitida na contratação de serviços de natureza auxiliar, ligados à atividade-meio da Administração. Para os serviços atinentes à atividade-fim, que abrangem atribuições típicas de cargos permanentes, como as atividades desempenhadas por médicos, é necessária a realização de concurso público.

39. Esta foi a conclusão alcançada na análise da Consulta nº 783.820, na sessão de 30/3/2011, que reafirmou a tese fixada na Consulta nº 442.370²², da qual destacam-se os seguintes trechos:

Médicos Especializados, agregada à Gestão de Escalas e Atividades Médicas Assistenciais, de forma ampliada e abrangente, compreendendo atividades de caráter ambulatorial e hospitalar, eletivas e de urgência e emergência, conferindo assim à população dos municípios consorciados e assistidos pelo SUS, uma assistência à saúde compatível com as necessidades loco regionais”.

²¹ 14.3.18. A Contratação não estabelece qualquer vínculo de natureza empregatícia ou de responsabilidade entre a ICISMEP e os profissionais médicos, os agentes, prepostos, empregados ou demais pessoas da CONTRATADA designadas para a execução do objeto, sendo a CONTRATADA a única responsável por todas as obrigações e encargos decorrentes das relações de trabalho entre e seus profissionais contratados, previstos na legislação pátria vigente, seja trabalhista, previdenciária, social, de caráter securitário ou qualquer outra.

²² TCEMG. Consulta nº 442.370. Conselheiro Relator Moura e Castro. Sessão de 22/4/1998.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

No mérito, respondendo as dúvidas do consulente nos termos do parecer emitido pela Auditoria, in verbis:

“Preliminarmente, nunca é por demais lembrar que, com fundamento no art. 37, II, da Constituição da República/88, é obrigatória a realização do concurso público para ingresso no serviço público, tanto na administração direta, como na indireta.

(...)

Feito tal registro, a propósito do tema posto na consulta, tem-se que a terceirização significa a transferência de determinadas atividades da Administração Pública, consideradas acessórias, aos particulares. Está fundamentada no Decreto-Lei 200/67 e na Lei n. 5.645/70, sendo estabelecido nessa última, que as atividades referentes a transportes, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras atividades semelhantes poderão ser objeto de execução indireta. A Lei n. 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, também enunciou um rol de serviços que poderão ser contratados, desde que previamente licitados.

Contudo, considera-se irregular a terceirização de mão-de-obra inerente às atividades-fins da Administração Pública, as quais possuam correspondentes efetivos na estrutura de cargos e salários, uma vez tratar-se de substituição a servidor público.²³

(Grifou-se)

40. No mesmo sentido, foi o entendimento adotado na apreciação da Consulta nº 783.098, na sessão de 16/12/2009:

Por isso, a terceirização mostra-se adequada às denominadas atividades-meio do ente público, ou seja, não coincidentes com as suas finalidades institucionais, mas tão-somente instrumentais, também denominadas atos materiais ou de gestão, e que, por isso, são geralmente praticados em igualdade com o particular, sob a regência do Direito comum.

(...)

Este raciocínio se transporta para o Direito Administrativo, pois, no âmbito do serviço público, a terceirização, além de não poder ensejar a delegação de atividades típicas, e, por isso, exclusivas do Estado, não pode servir de instrumento à violação do princípio do concurso público (CR/88, art. 37, II).²⁴

41. No Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019, além da gestão de escalas, visava-se à contratação de serviços de plantão, consulta e atividade médica nas áreas de pediatria, ginecologia, cirurgia, ortopedia, dermatologia, urologia, oftalmologia,

²³ TCEMG. Consultanº 783.820. Conselheiro Relator Elmo Braz. Sessão de 30/3/2011.

²⁴ TCEMG. Consultanº 783.098. Conselheiro Relator Sebastião Helvécio. Sessão de 16/12/2009.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

entre outras especialidades, conforme tabela constante do ANEXO II do edital²⁵.

42. Ou seja, parte do objeto da licitação, relativa aos serviços médicos, corresponde à atividade finalística da Administração Pública que, conseqüentemente, exige a deflagração de concurso.

43. Destaca-se, por oportuno, que este Ministério Público de Contas não desconhece as dificuldades práticas enfrentadas pela maioria dos municípios na promoção de concursos públicos para a contratação de médicos, notadamente quando se tratam de profissionais especializados.

44. Reconhece-se que as demandas próprias dos entes muitas vezes não são suficientes para motivar a admissão dos profissionais, bem como que são encontradas barreiras de ordem econômica e operacional para a realização de certames.

45. Entretanto, o caso em apreço não ilustra contratações realizadas por pequenos municípios, mas uma licitação promovida por um consórcio intermunicipal de saúde, formado por 43 entes, no valor estimado anual de R\$45.000.000,00 (quarenta e cinco milhões de reais).

46. Ora, o consórcio é instituído justamente para congregar esforços na realização cooperativa e comum de serviços públicos, sendo desarrazoado assumir que a INSTITUIÇÃO não teria condições de organização e planejamento para promover um concurso.

47. Inclusive, há alguns anos, o contrato da ICISMEP indicava profissionais da área da saúde para o quadro de pessoal, conforme o teor da 7ª Alteração do Contrato, de 12/12/2013, que elenca, no §3º, da Cláusula 23, os cargos a serem providos mediante concurso público, dentre os quais destacam-se o de psicólogo, farmacêutico e enfermeiro.

²⁵ Além do Anexo II do edital, o item 6 do Termo de Referência, “Da Caracterização do Objeto”, descreve que as atividades médicas técnicas e assistenciais correspondem “plantões médicos de 12 horas, atividades/ hora, por consulta e/ ou outras, prestadas por profissionais médicos”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

48. Não obstante, no âmbito do Procedimento Preparatório MPC nº 018.2019.072, este Ministério Público de Contas questionou se a INSTITUIÇÃO possuía quadro de pessoal próprio para a prestação de serviços da saúde. Em resposta, foram apresentadas as seguintes informações:

A ICISMEP possui quadro próprio de pessoal, constante e estabelecido no seu Contrato Constitutivo (Contrato de Consórcio Público – anexo em CD), com empregos públicos, empregos comissionados e os casos de contratação por excepcional interesse público, nos extamos termos do exigido na Lei Federal nº 11.107/2005, vejamos:

Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

(...)

IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

A contratação dos profissionais se dá por meio de Concurso Público, nomeação ou contratação por excepcional interesse público, a depender de cada caso, sendo que em 2015 foi realizado Concurso Público (Edital nº 01/2015) e atualmente a Instituição encontra-se comprometida com o Ministério Público local (Especializada da Comarca de Betim), para a realização de um novo Concurso Público visando o preenchimento de empregos constantes de sua estrutura administrativa, que passa por reformulação institucional visando cumprimento deste compromisso.

49. Ou seja, o consórcio já realizou concurso para o provimento de vagas de empregos públicos, contudo, não vem adotando essa forma de admissão para os profissionais médicos.

50. Ao contrário. Pelo menos desde o exercício de 2013, em que foi assinado o Contrato nº 13/2013, decorrente do Processo Licitatório nº 046/2013 – Pregão Presencial nº 020/2013 – Ata de Registro de Preços nº 018/2013, tem sido realizada a contratação de serviços médicos mediante a deflagração de pregão presencial.

51. Entretanto, não foi apresentada qualquer justificativa que eximisse o consórcio do cumprimento da regra constitucional para a admissão de pessoal.

52. Assim, a ICISMEP deveria ter realizado o levantamento da demanda dos entes consorciados e promovido o concurso público para o provimento, ao menos, dos empregos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

públicos de médicos pretendido.

53. A conclusão amolda-se à jurisprudência do TCEMG, notadamente quanto a tese consolidada na Consulta nº 896.648:

É possível a contratação de pessoal, inclusive de profissionais médicos, por parte dos consórcios, desde que sejam para o atendimento aos interesses comuns dos entes consorciados e não para atender exclusivamente na rede de saúde de município conveniado, procedimento este que vai de encontro ao modelo associativo dos consórcios públicos, conforme inteligência do art. 241 da Constituição Federal e da Lei Federal n. 11.107/05, e configura a transferência indevida da responsabilidade do município pela contratação de profissionais e pela prestação dos serviços públicos primários de saúde. Salienta-se que a contratação de profissionais médicos, pelo consórcio, necessita ser precedida de concurso público, na forma do inciso II do art. 37 da Constituição da República - CR, independentemente de serem os consórcios pessoas jurídicas de direito privado, criadas antes da Lei n. 11.107/2005. Cabe registrar, nesta oportunidade, que a contratação na forma do inciso IX do art. 37 da CR – hipótese de exceção à regra geral do concurso público, por ser temporária e para atender à situação de excepcional interesse público, deve ser precedida de processo seletivo, na forma dos respectivos editais. Trata-se de respeitar os princípios ínsitos à Administração Pública, notadamente os da impessoalidade, da moralidade e da isonomia, de maneira a dar efetividade ao princípio da ampla acessibilidade também às funções públicas de caráter temporário.²⁶
(Grifou-se)

54. Neste contexto, conclui-se que parte do objeto do **Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019** representou terceirização ilícita de serviços públicos e burla à regra constitucional de realização do concurso.

55. Superado o primeiro questionamento levantado, que já supre a controvérsia de forma satisfatória, a título meramente argumentativo, passa-se à questão relativa à contratação de serviços médicos por processo licitatório, na modalidade pregão.

56. Considerando a improvável hipótese de que a realização do concurso restasse inviabilizada, indaga-se: qual providência poderia ter sido adotada pela ICISMEP?

²⁶ TCEMG. Consulta nº 896.648. Conselheiro Relator Wanderley Ávila. Sessão de 25/6/2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

57. A Constituição da República autoriza a contratação temporária para suprir demandas pontuais e provisórias, na prestação de serviços públicos urgentes e excepcionais, nos moldes do art. 37, inciso IX²⁷.

58. Em situações emergenciais, e até que a Administração se organize para a realização do concurso, é cabível a contratação direta de profissionais médicos, notadamente porque as ações e serviços da saúde são essenciais à população e não podem ser interrompidas.

59. Além da contratação temporária, a inviabilidade de promoção do concurso também admite a utilização do credenciamento, hipótese especial de inexigibilidade de licitação.

60. A medida não pode ser adotada irrestritamente, mas apenas nos casos em que o concurso reste frustrado, de forma fundamentada e motivada. Neste sentido, tem-se o entendimento adotado pelo TCE/MG na Representação nº 876.918, na sessão de 1/7/2014:

Até que o concurso seja realizado e as vagas devidamente preenchidas, é admissível a contratação temporária por excepcional interesse público nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e do inciso II do art. 2º da Lei nº 8745/93.

Frustrada essa possibilidade, sendo o concurso realizado e não tendo as vagas sido preenchidas, ou diante de razões outras, devidamente fundamentadas, que prejudiquem a adoção da medida, é possível que o Município opte pela realização do credenciamento para o atendimento médico.

Consoante entendimento assentado pelo Tribunal, credenciamento é um procedimento de contratação direta fundada na inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, decorrente da possibilidade de absorção de todos os prestadores de serviço que atendam às especificações ou qualificações definidas em edital de chamamento publicado pela Administração Pública.

No caso dos serviços de saúde, reitere-se, tal hipótese só é possível se frustrada a tentativa de prestar o atendimento por profissionais concursados, de forma adequadamente motivada.

No caso em exame, os instrumentos contratuais derivados do Procedimento de Contratação nº 33/2010, Credenciamento nº 0001/2010, fls. 154/186, **descrevem o objeto como serviços de plantão médico no Hospital Municipal Dr. Armando Ribeiro, conforme escala definida pela**

²⁷ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

direção do hospital e pela Secretaria Municipal de Saúde, sendo inequívoco tratar-se de demanda permanente da Administração.²⁸

(Grifou-se)

61. Em nenhum momento discute-se a natureza permanente e finalística dos serviços médicos, tampouco a obrigatoriedade de deflagração do concurso. O que se admite é adoção de outras formas de provimento quando restar inviabilizada a realização do concurso, hipóteses estas que devem ser devidamente justificadas.

62. Ocorre que o pregão não se encaixa como uma dessas possibilidades.

63. O pregão é a modalidade de licitação adotada para a aquisição de bens e serviços comuns, nos moldes do parágrafo único, do art. 1º, da Lei nº 10.520/2002:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

64. Na área da saúde, os bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, conforme disposição insculpida no art. 2-A, inciso I, da Lei nº 10.191/2001²⁹.

65. Os serviços de plantão, consulta e atividade médica, desempenhados por profissionais médicos especializados, não se enquadram no conceito de “serviços comuns” adotado pelas Leis nºs 10.520/2002 e 10.191/2001. Ao contrário, tratam-se de atividades intelectuais e complexas, que não podem ser reduzidas a condições editalícias objetivas.

²⁸ TCEMG. Representação nº 876.918. Conselheiro Relator Cláudio Terrão. Sessão de 1/7/2014.

²⁹ Art. 2-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar, nas licitações de registro de preços destinadas à aquisição de bens e serviços comuns da área da saúde, a modalidade do pregão, inclusive por meio eletrônico, observando-se o seguinte: (Incluído pela Lei nº 10.520, de 2002)

I - 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. (Incluído pela Lei nº 10.520, de 2002).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

66. O TCEMG já se manifestou sobre o tema no julgamento da Representação nº 879.905, oferecida por este Ministério Público de Contas, por intermédio do Procurador Marcílio Barenco, do qual destaca-se o seguinte trecho:

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, por falta de amparo legal. A regra geral 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.³⁰

67. No julgamento do Recurso Ordinário nº 944.612, interposto contra a decisão proferida na citada Representação nº 879.905, o entendimento foi confirmado:

RECURSO ORDINÁRIO. ADMISSIBILIDADE. PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL PROFISSIONAIS LIBERAIS AUTÔNOMOS. CREDENCIAMENTO. PREGÃO. INCOMPATIBILIDADE. BURLA AO CONCURSO PÚBLICO. INSUBSISTÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RECURSAIS. NEGADO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

1) Não é possível a utilização, no mesmo instrumento convocatório, de dois institutos incompatíveis – pregão, modalidade de licitação, e credenciamento, hipótese de inexigibilidade.

2) Foram selecionados apenas alguns profissionais e 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.

3) Não é possível a contratação de 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.

4) O Município adotou, como regra, a 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 e ficando caracterizada a prática de terceirização na área de saúde pública municipal.³¹

(Grifou-se)

³⁰ TCEMG. Representação nº 879.905. Conselheiro Relator Sebastião Helvécio. Sessão de 20/2/2014.

³¹ TCEMG. Recurso Ordinário nº 944.612. Conselheiro Relator José Alves Viana. Sessão de 28/9/2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

68. Recentemente, na sessão de 23/8/2018, no exame da Representação nº 898.493, a 2ª Câmara do TCE/MG reiterou a tese de que o pregão não é a via adequada para a contratação de pessoal na área da saúde:

Diversamente, para atender ao desiderato de admissão de pessoal para as demandas permanentes da Administração, por meio da licitação, tive a oportunidade de analisar a matéria na Representação nº 879.905, apreciada pelo Colegiado da Segunda Câmara na Sessão de 20/2/2014.

Naquela assentada, ao examinar o uso da licitação na modalidade pregão, ressalttei que, a despeito de o art. 12 da Lei nº 10.520, de 2002, autorizar os entes federados a adotar, na hipótese de licitações de registro de preços destinadas à aquisição de bens e serviços comuns da área da saúde, o pregão, o inciso I do mencionado dispositivo legal preconiza 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.

Verdadeiramente é de se assentar que referida lei não autoriza a contratação de pessoal para a área de saúde por intermédio de 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, porquanto a prestação dos serviços contratados exige especificações técnicas e caracteriza atividade de caráter permanente e contínua, necessária ao atendimento das demandas sociais na área finalística das ações e serviços públicos de saúde. Dessa forma, para contratação de mencionados profissionais, a regra prescrita na Constituição da República é realização de concurso público, admitindo-se, visando ao atendimento de possível necessidade transitória e excepcional de interesse público, a celebração de contratação temporária, em estrita observância às exigências constitucionais e ao que dispõe a legislação local, sendo necessário estar dado que tal excepcionalidade não pode se transformar em regra.

(Grifou-se)

69. Assevera-se, assim, que parte do objeto examinado, atinente aos serviços de plantão, consulta e atividade médica, não poderia ter sido contratada mediante a realização de processo licitatório na modalidade pregão presencial.

70. Por todo o exposto, considerando que a ICISMEP é uma associação pública, integrante da Administração Indireta de 43 municípios; considerando que se aplicam aos consórcios os preceitos do direito público no tocante à admissão de pessoal; considerando que os serviços de plantão, consulta e atividade médica correspondem a atividade-fim da Administração Pública; considerando que a inviabilidade no provimento de vagas de médicos por concurso



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

autoriza a contratação temporária prevista no art. 37, IX, da CR/88 e o credenciamento de profissionais, hipóteses que devem ser devidamente motivadas e fundamentadas; e considerando, por fim, que o pregão é a modalidade de licitação adotada para a aquisição de bens e serviços comuns, e os serviços desempenhados por profissionais médicos especializados correspondem a atividades intelectuais e complexas; conclui-se que parte do objeto do **Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019** representou terceirização ilícita de serviços públicos e burla à regra constitucional de realização do concurso.

71. Com efeito, este Ministério Público de Contas REQUER a citação dos responsáveis, Srs. EUSTÁQUIO DA ABADIA AMARAL, Diretor Geral da ICISMEP; VIVIAN TABORDA ALVIM, na qualidade de responsável pela escolha da modalidade licitatória, em 7/2/2019, e subscritora do edital; e VANESSA DE OLIVEIRA DA SILVA, Advogada da ICISMEP, OAB/MG nº 191.088, subscritora do edital e dos pareceres jurídicos, para que se manifestem sobre a irregularidade identificada.

72. Confirmada a ilegalidade na forma de contratação de profissionais médicos, com fundamento nos artigos 37, caput e inciso II, da CR/88; 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, e 2-A, inciso I, da Lei nº 10.191/2001, REQUER a condenação dos agentes elencados ao pagamento de multa, nos termos dos arts. 315, I³², e 318, II³³, do Regimento Interno do TCEMG.

73. Não obstante, como o Contrato nº 008/2019, decorrente do **Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019**, foi celebrado em 4/4/2019 pelo prazo de 12 meses, havendo a previsão de prorrogação de vigência até o limite de 60 meses (Cláusula 13.3), este Ministério Público de Contas REQUER que seja determinado que a ICISMEP se abstenha de prorrogar o instrumento, em razão da ilegalidade na forma da contratação.

³² Art. 315. O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:
I - multa;

³³ Art. 318. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:
II - até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

74. O MPC também REQUER que seja emitida recomendação aos gestores da INSTITUIÇÃO para que **futuramente não sejam realizadas contratações de profissionais médicos mediante processo licitatório, modalidade pregão.**

III. DO PROCESSO LICITATÓRIO Nº 11/2019 – PREGÃO PRESENCIAL Nº 07/2019

75. Conforme esclarecido, parte do objeto em análise não poderia ter sido contratada mediante a realização de processo licitatório, modalidade pregão. Ocorre que, além da ilegalidade na forma de contratação, a ICISMEP também cometeu graves falhas na elaboração do edital e na condução do **Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019**, falhas estas que macularam o certame e impediram a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

76. Este Ministério Público de Contas entende que as referidas irregularidades devem ser punidas autonomamente, conforme disposto a seguir:

III.1) Irregularidades no planejamento, na caracterização do objeto e na formalização do orçamento - Ausência de ampla pesquisa de mercado e de elaboração de planilhas com preços unitários

77. A deflagração de uma licitação exige a adoção de diversas providências preparatórias, na chamada fase interna. Dentre elas, tem-se a necessidade de **caracterização do objeto** de forma clara, precisa e suficiente, que, no caso do pregão, foi expressamente prevista no art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

II - **a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara**, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

(Grifou-se)

78. Sequencialmente, deve ser realizada a **pesquisa de mercado** para a **consolidação do orçamento detalhado**, nos termos do art. 7º, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

§2º- As obras e os serviços **somente poderão ser licitados quando:**

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

(Grifou-se)

79. Apenas após a adoção das referidas medidas o gestor terá os elementos necessários para avaliar se as propostas apresentadas pelas licitantes são compatíveis com o objeto do certame, bem como para detectar, conforme o caso, a existência de sobrepreço ou a apresentação de preços inexequíveis.

80. No caso em apreço, as etapas de planejamento não foram regularmente seguidas e tampouco ensejaram resultados satisfatórios.

81. O objeto do **Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019** era a “*contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços médicos especializados, agregada à gestão de escalas e atividades médicas assistenciais*”. O Termo de Referência, de **14/1/2018**, indicou, de **forma superficial**, que os serviços compreendiam atividades médicas técnicas e assistenciais (plantões médicos de 12 horas, atividades/hora, por consulta e/ou outras), bem como que o **detalhamento seria realizado apenas nos contratos específicos dos municípios e a ICISMEP.**

82. Não há informações claras e precisas sobre quais serviços estariam efetivamente abarcados no certame, em manifesta violação ao art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002.

83. Além da insuficiência na caracterização do objeto, verificaram-se irregularidades na consolidação do orçamento.

84. Em primeiro lugar, o orçamento foi formalizado antes da realização da pesquisa de mercado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

85. O Termo de Referência fixou o montante total de R\$45.000.000,00 (quarenta e cinco milhões de reais) para o período de 12 meses. Corroborando a estimativa, foram colacionadas duas tabelas: os ANEXOS I e II (fase interna). O ANEXO I abarcou a média dos valores liquidados para os profissionais médicos, de acordo com o tipo de serviço/atividade realizados. O ANEXO II discriminou os valores dispendidos por 12 municípios no ano de 2018, chegando-se ao gasto total de R\$31.727.857,56, para todos os entes, durante o período de um ano.

86. Contudo, não consta do processo licitatório o detalhamento dos serviços efetivamente prestados no contrato anterior, isto é, o número de plantões, consultas, cirurgias e demais atividades médicas, executado em cada um dos entes consorciados. Da mesma forma, não consta o quantitativo estimado de serviços a serem desenvolvidos no exercício de 2019 e a respectiva planilha de custos (ANEXO I).

87. Também não foi apresentada a metodologia supostamente empregada para calcular o valor relativo aos oito novos municípios (Itaúna, Piracema, Contagem, Ibirité, Brumadinho, Crucilândia, Piedade dos Gerais e Betim) que não possuíam parâmetro de gastos em contratos anteriores (ANEXO II).

88. Aliado à insuficiência de informações, o item 11.8 do Termo de Referência apontou que “*podem existir serviços que não foram listados, dentre as especialidades reconhecidas pelo CFM*”. No mesmo sentido, o item 14.2.4 dispôs que a Instituição poderia “*solicitar qualquer especialidade dentre aquelas reconhecidas pelo CFM, mediante necessidades do município*”. Por fim, o item 13 previu que “*quaisquer Municípios consorciados a ICISMEP*” poderiam ser incluídos na contratação, mediante a celebração de Termo Aditivo (fase interna).

89. Diante desse cenário de imprecisão e subjetividade, este Ministério Público de Contas questionou, no âmbito do Procedimento Preparatório MPC nº 018.2019.072, como a ICISMEP havia alcançado ao valor estimado de R\$45.000.000,00. Em resposta, foi informado que:

Para alcance do valor estimado de R\$45.000.000,00, foram utilizados como base de referência os valores faturados com os serviços de plantão médico, pelo período de 12 (dozes) meses (jan/2018 a dez/2018), nas unidades de saúde dos municípios das microrregiões de Betim/MG, Contagem/MG e Itaúna/MG. Para tanto, foram consideradas as características dos municípios, a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

região de localização (distância), a conjuntura sócio-econômica atual da população, estimando-se uma margem à maior, necessária ante a essência dos serviços prestados – do qual cogita-se a hipótese de desassistência – e ao crescimento inerente às gestões consorciadas.

90. Também se indagou sobre a metodologia empregada para a obtenção dos valores associados aos municípios que não foram contemplados pelo contrato anterior, tendo sido apresentada a seguinte manifestação:

Quando da instauração do procedimento em comento, não havia condições de delimitar para quais municípios os serviços seriam demandados, razão pelo qual os mesmos foram licitados por microrregiões. A tabela do Anexo III referendiam-se a uma previsão, ou seja, foi feita uma estimativa regional calculada na média estimada dos valores faturados de jan/2018 a dez/2018. Dessa forma, seria impossível incluir nesta tabela os municípios consorciados pertencentes a estas microrregiões que, à época da construção do edital, não haviam contratualizado os serviços, o que inviabiliza responder a questão debatida.

Nenhum ente federativo é obrigado a se consorciar ou manter-se nesta condição. O consórcio e seus desdobramentos dependem de ato volitivo do ente consorciado, o que justifica o fato dos anexos do procedimento licitatório em comento referenciarem-se à estimativas.

Por fim, ressaltamos que mostrou-se importante incluir a possibilidade de que novos municípios venham a contratualizar referidos serviços, para fins de composição de estimativa o que justifica a margem à maior para fins de definição do valor estimado do contrato – visto que a Idsmep segue em constante crescimento.

91. Conforme se depreende, as informações prestadas pelo consórcio não esclareceram as falhas identificadas no edital, que não explicitou, de forma clara e precisa, qual era o objeto da contratação e como foi consolidado o respectivo orçamento.

92. Apuram-se, assim, as seguintes irregularidades: a) ausência de pesquisa de mercado para estabelecer a média dos valores liquidados por profissionais, tendo sido utilizado como referência apenas os valores supostamente adotados na contratação anterior; b) não foram detalhados o tipo (plantão, consulta, procedimentos, cirurgia etc.) e o quantitativo de serviços executados no contrato anterior; c) não foram apresentados o cálculo e a metodologia adotados para estimar os valores que seriam demandados nos municípios que não foram contemplados pelo contrato precedente; e d) não foi demonstrado, mediante cálculos e informações objetivas, como obteve-se a estimativa de R\$45.0000.000,00.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

93. Com efeito, conclui-se que o planejamento do Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019 foi inadequado, haja vista que o objeto não foi satisfatoriamente caracterizado e o orçamento foi consolidado antes da realização da pesquisa de mercado e sem a elaboração das respectivas planilhas com os preços unitários, em violação ao art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002; e arts. 7º, §2º, inciso II, e 40, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993³⁴.

94. Identificadas as irregularidades, a título meramente argumentativo, passa-se ao exame da suposta cotação de preços, realizada após a formalização do orçamento.

95. Entre os dias **8 e 21/1/2019**, a Administração solicitou que algumas empresas fornecessem a cotação de preços, a partir do seguinte quadro:

LOTE ÚNICO – Microrregiões de Betim, Contagem e Itaúna (Betim, Esmeraldas, Florestal, Mateus Leme, Juatuba, Igarapé, São Joaquim de Bicas, Brumadinho, Rio Manso, Crucilândia, Piedade dos Gerais, Mario Campos, Contagem, Ibirité, Sarzedo, Itaúna, Itatiaiuçu, Itaguara, Piracema)				
ITEM	DESCRIÇÃO COMPLETA	UNIDADE	% ESTIMADA	
1	Taxa de Tributos, Custos e Lucros para Prestação dos Serviços Médicos nas Unidades da ICISMEP e dos municípios consorciados	% DE TRIBUTOS	19,00%	R\$45.000.000,00
		% DE CUSTOS	___%	
		% DE LUCRO	___%	
		% DE TOTAL DE CUSTOS, LUCRO E TRIBUTOS	___%	
Valor total estimado:			R\$45.000.000,00	

96. Em **30 e 31/1/2019**, foram apresentados os orçamentos:

EMPRESA	DATA	ORÇAMENTO
VISAR SERVIÇOS DE SAÚDE (07.407.462/0001-77)	30/01/2019	20% de Tributos
		4% de Custos
		5% de Lucro
		29% Taxa de Administração
PROHEALTH SERVIÇOS DE SAÚDE (12.334.997/0001-03)	31/01/2019	19,73% de Tributos
		6% de Custos
		8% de Lucro
		33,73% Taxa de Administração
RCS EIRELI		19,98% de Tributos
		5% de Custos

³⁴ Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

(17.836.262/0001-93) ³⁵		4,02% de Lucro
		29% Taxa de Administração

97. Verifica-se que as empresas foram chamadas a apresentar percentuais de tributos, custos e lucro a partir de um valor já fechado e indicado pelo consórcio, sem que tivesse sido informado o quantitativo de serviços abarcados na futura contratação.

98. Não obstante, foram utilizados apenas três orçamentos para consolidar o percentual médio atinente à taxa de administração, o que não corresponde a uma ampla pesquisa de mercado.

99. Poucas empresas foram consultadas e, além disso, duas delas já haviam prestado serviços para a ICISMEP durante anos.

100. A sociedade VISAR SERVIÇOS MÉDICOS E OFTALMOLOGIA LTDA. foi a responsável pela execução do Contrato nº 13/2013, decorrente do Processo Licitatório nº 046/2013 – Pregão Presencial nº 020/2013 – Ata de Registro de Preços nº 018/2013, que antecedeu o **Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019**. Ou seja, a empresa executou serviços à ICISMEP por pelo menos cinco anos, durante o período de 2013 a 2018.

101. Da mesma forma, a RCS EIRELI prestou serviços no âmbito dos Contratos nºs 022/2015 e 05/2016, decorrentes do Processo Administrativo de Compras nº 045/2015 – Pregão Presencial nº 030/2015 e do Processo Licitatório nº 003/2016 – Pregão Presencial nº 003/2016, ambos referentes à execução de serviços médicos na ICISMEP.

102. Ao ver deste órgão ministerial, a cotação de preços foi realizada apenas para conferir aparência de legalidade ao certame.

103. Primeiro porque o valor do contrato já havia sido previamente fixado, de forma imprecisa e subjetiva, fato que impediu que as interessadas conhecessem a dimensão dos

³⁵ Não consta do processo licitatório o orçamento encaminhado pela RCS – REDE DE CUIDADOS DE SAÚDE, mas apenas o quadro elaborado pela ICISMEP com os valores supostamente propostos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

serviços que seriam prestados.

104. Segundo porque duas das três empresas contatadas já prestavam serviços ao consórcio há anos, o que obstaculiza a verificação de quais preços são compatíveis com o que vem sendo praticado no mercado.

105. Terceiro porque foi estabelecido um valor médio de 30,57% a título de taxa de administração. É dizer que praticamente um terço dos valores dispendidos no contrato seriam relativos ao seu gerenciamento, o que, na visão deste órgão ministerial, apresenta-se excessivo, especialmente diante da total falta de dados objetivos sobre os serviços a serem executados.

106. Diante do exposto, este Ministério Público de Contas REQUER a citação dos responsáveis, Srs. EUSTÁQUIO DA ABADIA AMARAL, Diretor Geral da ICISMEP; ANA ISABELA ALVES RESENDE, Diretora de Saúde, na qualidade de subscritora do Termo de Referência; PEDRO HENRIQUE DE ABREU PAIVA, agente responsável pelo setor de Regulação, na qualidade de subscritor do Termo de Referência; VIVIAN TABORDA ALVIM, na qualidade de subscritora do edital; GABRIELA MARIA PEREIRA SANTOS, na qualidade de responsável pela cotação de preços para a formalização do orçamento; THIAGO CAMILO PINTO, agente do setor de Controladoria, na qualidade de subscritor do “*Parecer Fase Interna*”, de 6/2/2019, que confirmou a regularidade do certame; VANESSA DE OLIVEIRA DA SILVA, Advogada da ICISMEP, OAB/MG nº 191.088, subscritora do edital e dos pareceres jurídicos emitidos; para que se manifestem sobre as irregularidades identificadas.

107. Confirmadas as **irregularidades na caracterização do objeto e na formalização do orçamento, notadamente quanto à ausência de ampla pesquisa de mercado e de elaboração de planilhas com preços unitários**, em violação ao art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002; e arts. 7º, §2º, inciso II, e 40, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, REQUER **a condenação dos agentes elencados ao pagamento de multa**, nos termos dos arts. 315, I, e 318, II, do Regimento Interno do TCEMG.

III.2) Da incompatibilidade do critério “*menor taxa de administração*” com o tipo licitatório “*menor preço*”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

108. O tipo de licitação refere-se ao critério utilizado para o julgamento das propostas apresentadas pelas empresas interessadas no certame. O art. 45, §1º, da Lei nº 8.666/1993, indica, de forma exaustiva (§5º)³⁶, os tipos admitidos em lei:

Art. 45 - O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§º1 - Para os efeitos deste artigo, **constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:**

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.
(Grifou-se)

109. No caso específico do pregão, deve ser adotado o critério “*menor preço*”, com fundamento no art. 4º, inciso X, da Lei nº 10.520/2002:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

X - para julgamento e classificação das propostas, **será adotado o critério de menor preço**, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital;

(Grifou-se)

110. No **Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019**, elegeu-se o critério de julgamento “*menor taxa de administração*”, correspondente ao somatório dos percentuais de tributos, custos e lucro, conforme indicado nos itens 12.1. do edital e 6.1. do Termo de Referência - ANEXO I.

³⁶ § 5º É vedada a utilização de outros tipos de licitação não previstos neste artigo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

111. Em um primeiro momento, a conclusão alcançada seria de que a “*menor taxa de administração*” representa uma forma de aferir o “*menor preço*”, em consonância à exigência do art. 4º, inciso X, da Lei nº 10.520/2002.

112. Todavia, na análise detida do edital, e após a realização de requisições no âmbito do Procedimento Preparatório MPC nº 018.2019.072, verificou-se que o tipo licitatório empregado não se enquadra no critério de julgamento admitido em lei. Trata-se de um novo critério, associado a uma metodologia de funcionamento incompatível com a lógica do tipo “*menor preço*”.

113. Conforme pontuado no capítulo anterior, não foi apresentado o quantitativo de serviços da contratação. A Administração indicou, de forma imprecisa e subjetiva, que o valor anual correspondia R\$45.000.000,00. Assim, a partir desta importância pré-fixada, as licitantes deveriam apresentar as propostas de taxa de administração, ou seja, os percentuais ofertados para gerir aquele montante de recursos.

114. Ora, como as empresas poderiam apresentar percentuais relativos à taxa de administração sem saber ao certo quais serviços seriam realizados? Isto é, como apresentar uma proposta, atinente à gestão de um contrato, sem conhecê-lo?

115. Ao ver deste Ministério Público de Contas, o dado referente ao valor total do contrato não é suficiente para responder a dúvida suscitada.

116. O gerenciamento de 40.000 plantões, ao custo unitário de R\$1.000,00, por exemplo, certamente não se equivale ao gerenciamento de 5.000 plantões, 5.000 consultas e 5.000 cirurgias, com remunerações próprias para cada atividade.

117. A primeira insubsistência refere-se, assim, à impossibilidade de apresentar propostas para administrar determinados serviços, sem conhecer o quantitativo de serviços que seriam gerenciados.

118. Dito isto, e retomando ao caso concreto, verifica-se que foi indicado como



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

parâmetro para a taxa de administração, na fase interna, o percentual médio de 30,57%. Posteriormente, na fase externa, foi homologada a proposta de 24%.

119. Ou seja, a contratada seria remunerada pela taxa de administração de 24% sobre o valor total do contrato, estimado em R\$45.000.000,00, o que corresponde à importância aproximada de R\$10.800.000,00 ao ano.

120. Em tese, a empresa receberia mais de dez milhões de reais para fazer todo o gerenciamento envolvido no contrato. Desde à contratação e pagamento dos médicos, à elaboração das escalas de trabalho e alocação dos profissionais nas unidades de atendimento do SUS.

121. Contudo, verificou-se que, na prática, a contratada não seria responsável por todas as providências exigidas na gestão dos serviços, de modo que algumas atribuições ficariam a cargo da própria ICISMEP.

122. Sobre a questão, no Procedimento Preparatório MPC nº 018.2019.072, questionou-se qual seria o trâmite adotado para a realização dos pagamentos decorrentes da concretização do objeto, nos moldes da cláusula 15.4 do ANEXO I – Termo de Referência. Em resposta, a ICISMEP informou que:

Cada município emite um relatório contendo as informações referentes aos serviços prestados, o nome dos médicos, os quantitativos e valores correlatos. Este relatório é atestado pelo município e encaminhado à ICISMEP que, por meio do Gestor do Contrato, valida as informações, emite a fatura e a encaminha para o município, para que este proceda à efetuação do pagamento. A ICISMEP recebe os valores, tendo o prazo de até 48 (quarenta e oito horas) para repassá-los à empresa prestadora do serviço. Este procedimento encontra-se descrito no correspondente Edital.

123. Ou seja, os municípios deveriam repassar o relatório com as informações dos serviços prestados à ICISMEP, que seria responsável pela respectiva conferência e validação dos dados. Sequencialmente, o consórcio público emitiria as faturas para que os municípios efetuassem os pagamentos. A ICISMEP receberia os valores dos entes e, em seguida, repassaria à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

empresa contratada, que pagaria os profissionais médicos.

124. Ora, tais tarefas não deveriam estar incluídas na taxa de administração? A empresa não é contratada justamente para realizar a gestão do contrato?

125. Considera-se que a forma de contratação e o critério de julgamento foram adotados apenas para conferir aparência de legalidade ao certame, enquanto, na verdade, a empresa contratada foi utilizada pela ICISMEP apenas para que não lhe fossem atribuídos vínculos e responsabilidades com os médicos contratados. A empresa, que recebe um valor extremamente alto a título de taxa de administração, aparentemente não gerencia todo o contrato, blindando a atuação do consórcio público.

126. Também se questiona como foi (e está sendo) realizado o controle dos valores efetivamente faturados e pagos aos profissionais, na medida em que não existem informações suficientes para verificar a legalidade das referidas transações.

127. Diante deste contexto, este Ministério Público de Contas considera que o critério de julgamento adotado não permitiu que fosse contratado o menor preço por meio da taxa de administração.

128. Conclui-se, assim, que não foi adotado o tipo licitatório compatível com a legislação, na medida em que a “*menor taxa de administração*”, neste caso concreto, não selecionou o “*menor preço*”.

129. Diante disso, este Ministério Público de Contas REQUER a citação dos responsáveis, Srs. EUSTÁQUIO DA ABADIA AMARAL, Diretor Geral da ICISMEP; ANA ISABELA ALVES RESENDE, Diretora de Saúde, na qualidade de subscritora do Termo de Referência; PEDRO HENRIQUE DE ABREU PAIVA, agente responsável pelo setor de Regulação, na qualidade de subscritor do Termo de Referência; VIVIAN TABORDA ALVIM, na qualidade de subscritora do edital; THIAGO CAMILO PINTO, agente do setor de Controladoria, na qualidade de subscritor do “*Parecer Fase Interna*”, de 6/2/2019, que confirmou a regularidade do certame; VANESSA DE OLIVEIRA DA SILVA, Advogada da ICISMEP, OAB/MG nº 191.088,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

subscritora do edital e dos pareceres jurídicos emitidos; para que se manifestem sobre a irregularidade identificada.

130. Confirmada a **ilegalidade no critério de julgamento adotado**, que representou violação aos arts. 45, §§1º e 5º, da Lei nº 8.666/1993, e 4º, inciso X, da Lei nº 10.520/2002, o Ministério Público de Contas REQUER **a condenação dos agentes elencados ao pagamento de multa**, nos termos dos arts. 315, I³⁷, e 318, II³⁸, do Regimento Interno do TCEMG.

III.3. Da frustração do caráter competitivo do certame – Indícios de direcionamento da licitação

131. Apenas três empresas manifestaram interesse em participar do **Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019**:

- (i) PROHEALTH LTDA. (12.334.997/0001-03);
- (ii) RCS EIRELI (17.836.262/0001-93);
- (iii) JWMP CLÍNICA MÉDICA (18.649.288/0001-95).

132. Verifica-se que as licitantes são **exatamente as mesmas empresas** que apresentaram orçamentos na fase interna da licitação. Isto porque a empresa JWMP CLÍNICA MÉDICA foi criada a partir da cisão parcial da sociedade empresária VISAR SERVIÇOS DE SAÚDE.

133. Ademais, conforme previamente destacado, duas das três sociedades já prestaram serviços à ICISMEP. Inclusive, para o cumprimento dos requisitos de habilitação, as empresas JWMP CLÍNICA MÉDICA e RCS EIRELI colacionaram atestados de capacidade

³⁷ Art. 315. O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:
I - multa;

³⁸ Art. 318. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:
II - até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

técnica emitidos pelo próprio consórcio público.

134. Em pesquisa, não se localizou contrato entre a PROHEALTH e a ICISMEP, contudo, causou estranheza o fato de tratar-se de empresa com sede no Estado do Paraná. Isto porque certamente existem diversas empresas localizadas no Estado de Minas Gerais cuja área de atuação abarque a gestão e/ou prestação de serviços médicos.

135. Além da baixa adesão ao certame, que previu o valor extremamente significativo de R\$45.000.000,00, também chamou à atenção deste órgão ministerial a condução dos atos relativos ao julgamento das propostas.

136. Na primeira sessão do **Pregão Presencial nº 07/2019**, em **27/2/2019**, foram recebidos os envelopes de “*Proposta Comercial*” e “*Documentação de Habilitação*”. As empresas foram credenciadas e apresentaram os percentuais de taxa de administração: a) PROHEALTH LTDA. – 23%; b) RCS EIRELI – 28% e c) JWMP CLÍNICA MÉDICA – EPP – 22,88%;

137. Ainda em **27/2/2019**, o responsável pelo setor de regulação atestou a capacidade técnica das licitantes nos seguintes termos: “*em análise as documentações exigidas nos itens 10.1.5 a 10.6 do edital, estas foram devidamente conferidas e autenticadas, assim atesto a capacidade técnica comprovada por meio dos documentos solicitados e apresentados no momento do certame*”.

138. Sequencialmente, as empresas PROHEALTH e RCS impugnaram a habilitação da empresa JWMP CLÍNICA MÉDICA, alegando, em suma, que a sociedade não fazia jus aos benefícios da Lei Complementar nº 123/2006, uma vez que possuía os mesmos sócios que a empresa VISAR.

139. Em **7/3/2019**, o representante da JWMP formalizou a desistência da proposta apresentada.

140. Apesar da desistência, em **14/3/2019**, a comissão de licitação concluiu que a empresa JWMP deveria ser desclassificada, devendo ser reconhecida como **vencedora a empresa PROHEALTH**. A comissão também sugeriu que o setor competente analisasse a conduta praticada



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

pela JWMP.

141. Em 18/3/2019, a documentação apresentada pela PROHEALTH foi inadmitida, sob o argumento de que não havia sido apresentado o layout e/ou sistema de informática em funcionamento que disponibilizasse a escala de serviços prestados nas unidades, em violação ao item 10.6 do edital. Foi oportunizado à empresa o momento para comprovar a existência do sistema via internet, mas o representante da sociedade entendeu que seria desnecessário.

142. Ainda, em 18/3/2019, a empresa RCS ofertou a proposta de taxa de administração de 25%, contudo, a documentação veio com numeração própria, motivo pelo qual a comissão solicitou que a proposta fosse reformulada no prazo de 24 horas.

143. Em 19/3/2019, foi reapresentada a proposta de 25%.

144. Em 22/3/2019, a Pregoeira apontou que o percentual ofertado não se mostrava vantajoso à ICISMEP e, assim, solicitou a renegociação da taxa a menor.

145. A RCS apresentou a proposta final de 24% em 26/3/2019.

146. A comissão declarou a empresa RCS EIRELI vencedora do certame, com a taxa de 24%. Em 28/3/2019, o Diretor Geral da ICISMEP homologou a licitação e, em 4/4/2019, o Contrato nº 08/2019 foi assinado pelas partes.

147. Traçado este breve histórico, cumpre destacar algumas incongruências.

148. A documentação apresentada pela empresa PROHEALTH foi inadmitida em 18/3/2019, embora os mesmos requisitos já tivessem disso examinados e admitidos em 27/2/2019. Além disso, foi apontado que os representantes da empresa simplesmente não quiseram demonstrar o cumprimento dos requisitos via internet no momento da sessão. A sociedade também não recorreu da decisão que inadmitiu os documentos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

149. Após a ocorrência destes fatos suspeitos, foi homologada a proposta mais alta apresentada, ofertada pela RCS.

150. Também causou estranheza o fato da pregoeira ter considerado que a proposta de 25% não era vantajosa para a Administração. Ora, a suposta cotação de preços não alcançou o percentual médio de 30,57%? Por qual motivo a proposta de 25% não seria vantajosa?

151. As apurações representam indicativos de que o processo licitatório foi montado e direcionado à RCS, bem como que a ICISMEP já havia combinado qual seria a taxa de administração adotada.

152. Isoladamente, os indícios evidenciados não são suficientes para confirmar a ocorrência de fraude à licitação, contudo, este Ministério Público de Contas considera que ficou demonstrado que o caráter competitivo do certame restou frustrado e, conseqüentemente, que não foi selecionada a proposta mais vantajosa à Administração, em afronta ao art. 3º, caput e §1º, I, da Lei nº 8.666/1993³⁹.

153. Ora, apenas três empresas, as mesmas que ofereceram orçamentos na fase interna, manifestaram interesse em participar do pregão. Dentre as três, duas prestaram serviços ao consórcio durante anos. Como se não bastasse, no curso do procedimento licitatório, uma empresa foi desclassificada e a outra teve a sua documentação inadmitida de forma pouco fundamentada, especialmente porque os mesmos documentos já haviam sido previamente admitidos. Remanesce habilitada apenas a licitante que apresentou o maior lance. Ao final, a Administração parece “combinar” a redução da proposta oferecida para o percentual de 24%.

154. Diante disso, este Ministério Público de Contas REQUER a citação dos responsáveis, Srs. EUSTÁQUIO DA ABADIA AMARAL, Diretor Geral da ICISMEP;

³⁹ 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.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

VANESSA DE OLIVEIRA DA SILVA, Advogada da ICISMEP, OAB/MG nº 191.088, subscritora dos pareceres jurídicos emitidos; e THASSIA ALEXANDRA RODRIGUES, Pregoeira, para que se manifestem sobre a irregularidade identificada.

155. Confirmada a irregularidade relativa à **frustração do caráter competitivo do certame**, que representou violação ao art. 3º, caput e §1º, I, da Lei nº 8.666/1993, REQUER **a condenação dos agentes elencados ao pagamento de multa**, nos termos dos arts. 315, I⁴⁰, e 318, II⁴¹, do Regimento Interno do TCEMG.

156. Alternativamente, caso este Tribunal entenda que a falha não pode ser punida autonomamente, REQUER que os fatos associados à frustração do caráter competitivo do certame sejam considerados como circunstância agravante à majoração das multas arbitradas aos gestores públicos responsáveis pelas outras irregularidades apontadas na presente Representação, nos moldes do art. 22, § 2º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁴².

IV. DA NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA NA ICISMEP

157. Além das graves falhas no **Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019**, este Ministério Público de Contas também identificou circunstâncias de materialidade e relevância que justificam a realização de uma inspeção extraordinária na ICISMEP.

158. O primeiro apontamento que merece destaque refere-se à impossibilidade de verificação da parcela de ações e serviços da saúde, dos municípios consorciados, que vem

⁴⁰ Art. 315. O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:

I - multa;

⁴¹ Art. 318. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

II - até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

⁴² 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

sendo executada por meio da ICISMEP.

159. O consórcio público só pode realizar os referidos serviços de forma complementar, não estando autorizado a substituir as obrigações municipais. Com base nesta preocupação, este órgão ministerial indagou a associação, no curso do Procedimento Preparatório MPC nº 018.2019.072, qual era o *“valor total dos serviços prestados em cada município; o gasto anual total de cada município com ações e serviços da saúde e, sequencialmente, o percentual deste valor que se refere ao pagamento dos serviços prestados por meio do ICISMEP”*.

160. O questionamento foi respondido de forma insubsistente, tendo sido apontado que o consórcio não dispõe dos dados relativos aos gastos de cada município com ações e serviços de saúde. Também foi alegado que a informação requisitada *“certamente é fruto de prestação de contas junto à Corte de Contas Mineira”*.

161. Ocorre que a análise dos processos de prestações de contas no âmbito do TCEMG é realizada a partir de um escopo pré-definido, razão pela qual, na maioria dos casos, não há o enfrentamento dos gastos em um grau aprofundado de detalhamento.

162. Além disso, o Tribunal de Contas também não analisa a prestação de contas dos consórcios, em que pese integrem a Administração Indireta dos entes consorciados e serem responsáveis pelo gerenciamento de recursos públicos.

163. Diante disso, não foi possível aferir se as ações e serviços da área da saúde, dos municípios consorciados, vêm sendo prestadas pela associação pública de forma complementar.

164. Ao ver deste Ministério Público de Contas, a confirmação destas informações é medida indispensável às atividades fiscalizatórias desempenhadas pelo Tribunal, especialmente pelo fato de que as contas da ICISMEP não vêm sendo examinadas.

165. Com efeito, a falta de dados relativos a extensão dos serviços desempenhados pela associação e a ausência do controle externo na apreciação das contas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

correspondem, neste caso concreto, a critérios de materialidade e relevância que justificam a promoção de inspeção extraordinária.

166. O segundo apontamento refere-se à possível fuga ao controle externo praticada pela ICISMEP.

167. Verificou-se que, nos últimos anos, foram denunciadas diversas incongruências nas licitações e nos contratos relacionados à prestação de serviços da saúde promovidos pelo consórcio.

168. Em pesquisa ao SGAP⁴³, constatou-se que, em três oportunidades, os certames foram anulados ou revogados antes que esta Corte realizasse a análise de mérito. Também se apurou que, aparentemente, as irregularidades nos procedimentos se repetem, muito embora não tenham sido enfrentadas de forma definitiva pelo TCEMG:

PROCESSO	MPC	RELATOR	OBJETO	TRAMITAÇÃO
Denúncia nº 969.142 (2015)	Daniel Guimarães	Sebastião Helvécio	Denúncia apresentada por Vanderleia Flor de Maio da Silva Santos noticiando a ocorrência de possíveis irregularidades no <u>Processo Licitatório nº 045/2015 – Pregão Presencial nº 030/2015</u> , deflagrado pela Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba – ICISMEP, relativo ao <u>registro de preço para futura e eventual prestação de serviços médicos, em nível ambulatorial e hospitalar</u> , constituída por equipe especializada com capacidade técnica, humana e tecnológica, com execução continuada, conforme especificações constantes do Termo de Referência, Anexo I. <u>Valor estimado de R\$110.676.000,00 (cento e dez milhões seiscentos e setenta e seis mil reais)</u> .	Em tramitação. Em 26/2/2019 , o MPC apontou as seguintes irregularidades: a) objeto não poderia ser contratado pelo sistema de registro de preços; b) a licitação não foi precedida de ampla pesquisa de preços, tendo sido consultadas apenas as empresas RCS – EIRELI; VISAR SERVIÇOS MÉDICOS; e IRMANDADE NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS; c) não foi dada ampla publicidade ao certame, haja vista que apenas uma empresa participou (RCS). Em 17/7/2019 , o Relator determinou a intimação dos responsáveis para conhecimento da manifestação apresentada pela terceira interessada, a empresa RC EIRELI.
			Denúncia subscrita por Elizabeth	

⁴³ Foram localizados outros processos, além dos identificados na tabela, associados à ICISMEP. Contudo, os autos não se relacionam com a matéria ora enfrentada: Relatório de Inspeção Extraordinária nº 448.484 (1997); Denúncia nº 862.791 (2011); Edital de Licitação nº 911.867 (2013); Denúncia nº 913.480 (2014); Representação nº 944.552 (2014); Denúncia nº 932.578 (2014).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Denúncia nº 980.412 (2016)	Cristina Melo	Gilberto Diniz	da Consolação Braga, em face do <u>Processo Licitatório nº 004/2016, Pregão Presencial nº 004/2016</u> , publicado pela Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba – i.CISMEP, cujo objeto consistiu no “ <u>registro de preço para futura e eventual prestação de serviço de exames complementares de ressonância magnética e medicina nuclear</u> ”, conforme especificações constantes do Termo de Referência”.	Na sessão de <u>11/5/2017</u> , foi aprovado o voto pela extinção do processo, sem resolução do mérito, diante da comprovação da perda do objeto da denúncia (<u>Revogação do certame</u>).
Denúncia nº 1.007.552 (2017):	Glaydson Massaria	Sebastião Helvécio	Denúncia, protocolada pela empresa “ <i>Human Concierge Logística Eireli</i> ”, em face do <u>Pregão Eletrônico nº 9/2017</u> , deflagrado pelo ICISMEP - Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba/MG, cujo objeto era a “ <u>Prestação de Serviço de Gestão e Operação Logística de Fluxo de Materiais Médico-hospitalares, Medicamentos, Medicamento de Controle Especial, Correlatos, OPME, Saneantes, Donissanitários, Cosméticos, Produtos de Higiene, Material de Escritório, Equipamentos, Móveis, Materiais médico Hospitalares e demais definidos pelo ICISMEP</u> ”.	Na sessão de <u>3/12/2019</u> , foi aprovado o voto pela extinção do processo, sem resolução de mérito, diante da comprovação da <u>revogação do certame</u> .
Denúncia nº 1.013.278 (2017)	Glaydson Massaria	Sebastião Helvécio	Denúncia apresentada por Human Concierge Logística Eireli em face do <u>Pregão Presencial nº 40/2017, Processo Licitatório nº 64/2017</u> , que tem como objeto o <u>registro de preços para futura e eventual prestação de serviço de gestão e operação logística de fluxo de materiais médico-hospitalares, medicamentos, medicamento de controle especial, correlatos, OPME, saneantes domissanitários, cosméticos, produtos de higiene, material de escritório, equipamentos, móveis, materiais médico-hospitalares e demais definidos pela ICISMEP</u> .	(Apensada à Denúncia nº 1.007.552)
Denúncia nº 1.040.536	Cristina Melo	Sebastião Helvécio	Denúncia formulada por Medicar Emergências Médicas São Paulo Ltda., na qual se questiona a	Na sessão de <u>8/5/2018</u> , foi aprovado o voto que extinguiu o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

(2018)			legalidade do <u>Processo Licitatório n. 16/2018, Pregão Presencial n. 11/2018</u> , deflagrado pela Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba - ICISMEP, cujo objeto é a <u>prestação de serviços médicos especializados, em nível ambulatorial e hospitalar, constituída por equipe especializada com capacidade técnica, humana e tecnológica.</u>	processo sem resolução de mérito, em razão da perda do objeto, pela <u>anulação do certame</u> pela ICISMEP. Foi determinado que a Instituição encaminhasse a cópia de eventual processo deflagrado com o mesmo objeto do certame. Sequencialmente, foi autuado o Edital de Licitação n° 1.058.835
Edital de Licitação n° 1.058.835 (2019)		Sebastião Helvécio	Edital de licitação, encaminhado em cumprimento à determinação constante na decisão proferida nos autos da denúncia n° 1.040.536. <u>Pregão presencial n° 07/2019, processo licitatório n° 11/2019</u> , para a <u>contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços médicos especializados agregados à gestão de escalas e atividades médicas assistenciais a serem executados em unidades de saúde de quaisquer dos municípios consorciados ou que venham a se consorciar à ICISMEP</u> das microrregiões de Betim, Itaúna e Contagem, visando ao atendimento das demandas que lhe sejam direcionadas pelos respectivos entes.	Em tramitação. Em <u>29/11/2019</u> , a unidade técnica considerou que as irregularidades apontadas na Denúncia n° 1.040.536 foram sanadas.
Tomada de Contas Especial n° 1.066.513 (2019)		José Alves Viana	Tomada de Contas Especial n° 001/2017 instaurada pela Prefeitura de Ribeirão das Neves, por intermédio da Portaria n° 47/2017, alterada pela Portaria n° 76/2018, relativa ao Termo de Cooperação n° 009/2016 – Processos n°s 021 e 026 – Contrato de Programa n° 006/2016, que apurou fatos relativos à <u>investigação quanto à irregularidades no cumprimento do contrato de Programa firmado entre o Município de Ribeirão das Neves e a Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba - ICISMEP, suspensão do serviço médico de urgência e emergência nas atividades da UPA – Joanino Cirilo de Abreu e do Hospital</u>	Em tramitação. Em <u>26/6/2019</u> , a Unidade Técnica sugeriu a intimação do gestor para a apresentação de: (i) relatórios de serviços médicos - contendo o valor bruto total devido a cada médico pelos plantões realizados - do período de maio de 2016 a dezembro de 2016, referente a unidade Hospital São Judas Tadeu, e de fevereiro de 2016, maio de 2016 e do período de julho a dezembro de 2016, relativos a unidade UPA Joanino Cirilo de Abreu; (ii) Íntegra do procedimento de dispensa de licitação que resultou no contrato de programa n° 006/2016; (iii) Cópia da lei que ratificou o protocolo de intenções assinado pelo Município de Ribeirão das Neves junto ao consórcio Instituição de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

			<u>São Judas Tadeu.</u>	Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba - ICISMEP para ingresso do mesmo na entidade consorcial, conforme comprovado pela 10ª Alteração do Contrato de Consórcio Públicos do ICISMEP.
Denúncia n° 1.066.545 (2019)	Marcílio Barenco	Cláudio Terrão	Denúncia oferecida pelo Instituto Nacional de Ciências da Saúde – INCS em face de supostas irregularidades contidas no edital de <u>Concorrência n° 01/2019 – Processo Licitatório n° 15/2019</u> , deflagrado pela Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba – ICISMEP, cujo objeto consiste na <u>contratação de entidade filantrópica ou de fins não econômicos para, integrado ao conceito de empreendedorismo social, prestar serviços de apoio técnico-operacional, administrativo e de serviços gerais nas atividades da ICISMEP</u> junto a seus entes consorciados, com contrapartida social, <u>no valor estimado de R\$100.000.000,00 (cem milhões de reais)</u>	Em <u>29/10/2019</u> , o MPC apontou a irregularidade relativa à <u>ausência do orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários</u> . Na sessão de <u>5/12/2019</u> , a Denúncia foi julgada <u>parcialmente procedente</u> , tendo sido apontada a irregularidade na ausência do orçamento estimado em planilhas de custos unitários, com a aplicação de multa a responsável no valor de R\$1.000,00.

169. Verifica-se que as contratações realizadas pela ICISMEP são extremamente onerosas e, até o momento, este Tribunal não deu a devida atenção à forma como os recursos públicos vem sendo aplicados pelo consórcio. Também foi constatado que, aparentemente, a associação pública revoga ou anula os certames no curso da tramitação dos processos no TCEMG, em possível fuga ao controle externo.

170. Ao ver deste Ministério Público de Contas, a autuação de diversos processos no Tribunal para o exame de irregularidades em licitações e contratos da ICISMEP associados à prestação de serviços na área da saúde, aliada à falta de enfrentamento definitivo sobre a matéria, correspondem a critérios de materialidade e relevância que justificam a promoção de inspeção extraordinária

171. Por fim, o terceiro apontamento que merece destaque refere-se ao fato de que outras instâncias também vêm sendo reiteradamente demandadas para apurar irregularidades



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

na ICISMEP.

172. No âmbito do Procedimento Preparatório MPC nº 018.2019.072, solicitou-se à 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Betim, especializada na defesa do patrimônio público, informações sobre a instauração de eventuais procedimentos, ou a adoção de outras providências, relacionados ao exame de irregularidades em contratações e licitações realizadas pela ICISMEP.

173. Em resposta, obteve-se o seguinte panorama:

<u>PROCEDIMENTO / PROCESSO</u>	<u>OBJETO</u>	<u>TRAMITAÇÃO</u>
Inquérito Civil nº 0027.12.000607-0	Eventuais irregularidades em contratações de médicos não concursados pelo CISMEP – Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paraopeba	No procedimento verificou-se que <u>desde 2012 a ICISMEP vem prestando serviços de mão de obra médica, especialmente urgência e emergência, por meio de profissionais não integrantes do quadro de pessoal.</u> O inquérito foi arquivado em <u>18/9/2017</u> , em razão da elaboração da <u>Nota Jurídica nº 24/2017 – CAOPP / CAOSAÚDE.</u>
Inquérito Civil nº MPMG-0027.15.002121-3	Aferir notícia sobre possíveis irregularidades na contratação de empresa para prestação de serviços pela ICISMEP – Pregão Eletrônico nº 059/2009. <u>Valor estimado de R\$12.000.000,00</u>	Em tramitação. Em <u>28/11/2017</u> , foi emitido parecer técnico-contábil no âmbito do inquérito civil, do qual destacam-se as seguintes apurações: <u>(i) não consta no processo licitatório projeto básico, quantitativo dos exames e consulta licitadas, e orçamento prévio detalhado; (ii) o edital não permite avaliar a compatibilidade dos preços com os valores de mercado; (iii) não há qualquer metodologia de cálculo do valor estimado da contratação; (iv) não foi dada ampla publicidade ao edital; (v) a empresa vencedora não atendeu a todos os requisitos de qualificação previstos no edital.</u>
Inquérito Civil nº MPMG-0027.15.003555-1	Aferir notícia sobre supostas irregularidades ocorridas no <u>Processo Licitatório nº 045/2015, Pregão Presencial nº 030/2015</u> , realizado pela ICISMEP. <u>Valor estimado de R\$110.676.000,00</u>	Em tramitação. Em <u>25/2/2019</u> , foi emitido parecer técnico-contábil no âmbito do inquérito civil, do qual destacam-se as seguintes apurações: (i) foi adotado o critério “ <i>menor taxa de administração</i> ”, embora o haja



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

		entendimento do TCU de que “ <i>em licitações para registro de preços, não há amparo legal para critério de escolha da melhor proposta fundado no maior desconto incidente sobre o BDP</i> ”; e (ii) <u>taxa de administração maior que o devido.</u>
Inquérito Civil nº MPMG-0027.16.001906-6	Aferir notícia sobre supostas irregularidades em pagamentos de médicos efetivos do Município de Betim, haja vista que os mesmos estão recebendo também pela ICISMEP	Em tramitação.
Inquérito Civil nº MPMG-0027.17.002927-9	Aferir eventual irregularidade na forma de contratação pela Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba – ICISMEP de prestação de serviços médicos de oftalmologia	Em tramitação.

174. A 4ª Promotoria de Justiça também informou que ofereceu, em 10/5/2019, cinco denúncias criminais em desfavor dos agentes públicos da ICISMEP, todas envolvendo a comunhão de esforços para fraudar o caráter competitivo de licitações realizadas pelo consórcio público.

175. Além disso, foi apontado que, em 9/8/2012, o Sindicato dos Médicos de Minas Gerais – SINMED ajuizou a Ação Civil Pública nº 0223360-42.2012.8.13.0027 em desfavor da ICISMEP e do Município de Betim, em razão da forma de contratação de profissionais médicos adotada pelo consórcio. Em pesquisa, verificou-se que, em 2/8/2019, o feito foi extinto sem resolução do mérito, em razão da ausência de legitimidade ou interesse processual (art. 485, VI, CPC). O processo ainda está em tramitação⁴⁴.

176. Conforme se depreende, as irregularidades na contratação de serviços médicos se repetem e vêm sendo reiteradamente noticiadas. Considera-se que tal apuração representa um critério de materialidade e relevância que justifica a realização de inspeção extraordinária.

177. Destaca-se que a INSTITUIÇÃO DE COOPERAÇÃO DO MÉDIO

⁴⁴ Conforme informações disponibilizadas no endereço eletrônico do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Disponível em <https://www4.tjmg.jus.br/judico/sf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&txtProcesso=02233604220128130027&comrCodigo=27&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=1&select=1&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&listaProcessos=02233604220128130027>. Acesso em 7/2/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARAOPEBA – ICISMEP é uma associação pública formada por 43 municípios do Estado de Minas Gerais que atende aproximadamente 2.000.000 (dois milhões) de habitantes. O consórcio gerencia um montante extremamente considerável de recursos públicos que, aparentemente, não está sendo controlado e fiscalizado de forma eficiente.

178. Diante deste cenário de diversos indícios de irregularidades permeando as contratações promovidas pelo consórcio, e considerando, ainda, a competência e a especialização em razão da matéria conferidos ao TCEMG, este Ministério Público de Contas REQUER a **realização de inspeção extraordinária na ICISMEP** para que seja apurada a regularidade das licitações e contratos da área da saúde.

179. O requerimento fundamenta-se nos seguintes critérios de materialidade e relevância: a) a falta de dados relativos a extensão dos serviços desempenhados pela associação e a ausência do controle externo na apreciação das contas dos consórcios públicos; b) a autuação de diversos processos no Tribunal de Contas para o exame de irregularidades em licitações e contratos da ICISMEP associados à prestação de serviços na área da saúde, aliada à falta de enfrentamento definitivo sobre a matéria; e c) outras instâncias também vêm sendo reiteradamente demandadas para apurar irregularidades nas contratações promovidas pelo consórcio.

DOS PEDIDOS

180. Diante de todo o exposto, REQUEIRO:

A) O RECEBIMENTO e o REGULAR PROCESSAMENTO da presente Representação, nos termos do art. 310 da Resolução TCEMG nº 12/2008⁴⁵;

B) Considerando a conexão entre as matérias, o fato de que o processo nº 1.058.835 encontra-se em fase instrutória inicial, e a necessidade da realização de um julgamento conjunto para impedir a manutenção de decisões conflitantes sobre

⁴⁵ Art. 310. Serão recebidos pelo Tribunal como representação os documentos encaminhados por agentes públicos, comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento, em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de lei específica.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

os mesmos fatos, o APENSAMENTO da Representação ao Edital de Licitação nº 1.058.835, nos moldes do art. 55 do CPC, e dos arts. 156, §1º, 157, parágrafo único, e 158, caput, da Resolução TCEMG nº 12/2008;

C) A identificação da presente Representação como processo principal, com fundamento no art. 160 da Resolução TCEMG nº 12/2008;

D) A CITAÇÃO dos responsáveis para, querendo, apresentarem defesa quanto às irregularidades noticiadas, relativas ao **Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019**, nos seguintes termos:

D.1) ILEGALIDADE NA FORMA DE CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS MÉDICOS, POR MEIO DE PROCESSO LICITATÓRIO, MODALIDADE PREGÃO, com fundamento nos artigos 37, caput, e inciso II, da CR/88; 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, e 2-ºA, inciso I, da Lei nº 10.191/2001:

- Sr. Eustáquio da Abadia Amaral, Diretor Geral da ICISMEP, na qualidade de ordenador de despesas;
- Sra. Vivian Taborda Alvim, na qualidade de responsável pela escolha da modalidade licitatória, em 7/2/2019, e subscritora do edital;
- Sra. Vanessa de Oliveira da Silva, Advogada da ICISMEP, OAB/MG 191.088, subscritora do edital e dos pareceres jurídicos,

D.2) IRREGULARIDADES NA CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO E NA FORMALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO, NOTADAMENTE QUANTO À AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE MERCADO E DE ELABORAÇÃO DE PLANILHAS COM PREÇOS UNITÁRIOS, em violação ao art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002; e arts. 7º, §2º, inciso II, e 40, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993:

- Sr. Eustáquio da Abadia Amaral, Diretor Geral da ICISMEP, na qualidade de ordenador de despesas;
- Sra. Ana Isabela Alves Resende, Diretora de Saúde, na qualidade de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

subscritora do Termo de Referência;

- Sr. Pedro Henrique de Abreu Paiva, agente responsável pelo setor de Regulação, na qualidade de subscritor do Termo de Referência;
- Sra. Vivian Taborda Alvim, na qualidade de subscritora do edital;
- Sra. Gabriela Maria Pereira Santos, na qualidade de responsável pela cotação de preços para a formalização do orçamento;
- Sr. Thiago Camilo Pinto, agente do setor de Controladoria, na qualidade de subscritor do “*Parecer Fase Interna*”, de 6/2/2019, que confirmou a regularidade do certame;
- Sra. Vanessa de Oliveira da Silva, Advogada da ICISMEP, OAB/MG nº 191.088, subscritora do edital e dos pareceres jurídicos emitidos;

D.3) ILEGALIDADE NO CRITÉRIO DE JULGAMENTO ADOTADO, que representou violação aos arts. 45, §§1º e 5º, da Lei nº 8.666/1993, e 4º, inciso X, da Lei nº 10.520/2002:

- Sr. Eustáquio da Abadia Amaral, Diretor Geral da ICISMEP, na qualidade de ordenador de despesas;
- Sra. Ana Isabela Alves Resende, Diretora de Saúde, na qualidade de subscritora do Termo de Referência;
- Sr. Pedro Henrique de Abreu Paiva, agente responsável pelo setor de Regulação, na qualidade de subscritor do Termo de Referência;
- Sra. Vivian Taborda Alvim, na qualidade de subscritora do edital;
- Sr. Thiago Camilo Pinto, agente do setor de Controladoria, na qualidade de subscritor do “*Parecer Fase Interna*”, de 6/2/2019, que confirmou a regularidade do certame;
- Sra. Vanessa de Oliveira da Silva, Advogada da ICISMEP, OAB/MG nº 191.088, subscritora do edital e dos pareceres jurídicos emitidos;

D.4) FRUSTRAÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME, que representou violação ao art. 3º, caput, e §1º, I, da Lei nº 8.666/1993:

- Sr. Eustáquio da Abadia Amaral, Diretor Geral da ICISMEP, na qualidade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

de ordenador de despesas;

- Sra. Vanessa de Oliveira da Silva, Advogada da ICISMEP, OAB/MG nº 191.088, subscritora do edital e dos pareceres jurídicos emitidos;
- Sra. Thassia Alexandra Rodrigues, Pregoeira;

E) No mérito, que:

E.1) Sejam CONFIRMADAS AS IRREGULARIDADES elencadas nesta representação, com a CONDENAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS AO PAGAMENTO DE MULTA, com fulcro nos artigos 315, I, e 318, II, da Resolução nº 12/2008 do TCEMG;

E.2) Seja DETERMINADO que a ICISMEP se ABSTENHA DE PRORROGAR O CONTRATO Nº 008/2019, decorrente do **Processo Licitatório nº 11/2019 – Pregão Presencial nº 07/2019**, em razão da ilegalidade na forma de contratação de profissionais médicos;

E.3) Seja recomendado aos gestores da ICISMEP que não realizem, futuramente, contratações de profissionais médicos mediante processo licitatório, modalidade pregão;

E.4) Alternativamente, que os fatos associados à frustração do caráter competitivo do certame sejam considerados como circunstância agravante à majoração das multas arbitradas aos gestores públicos responsáveis pelas outras irregularidades apontadas na presente Representação, nos moldes do art. 22, § 2º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro;

F) Seja determinada a REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA NA ICISMEP, com base nos seguintes critérios de materialidade e relevância: falta de dados relativos a extensão dos serviços desempenhados pela associação e a ausência do controle externo na apreciação das contas dos consórcios públicos; autuação de diversos processos no Tribunal de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Contas para o exame de irregularidades em licitações e contratos da ICISMEP associados à prestação de serviços na área da saúde, aliada à falta de enfrentamento definitivo sobre a matéria; e o fato de que outras instâncias também vêm sendo reiteradamente demandadas para apurar irregularidades nas contratações promovidas pelo consórcio.

Pede deferimento.

Belo Horizonte, 7 de fevereiro de 2020.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES
Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais

CRISTINA ANDRADE MELO
Procuradora do Ministério Público de Contas de Minas Gerais