



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Processo n.: 1107535
Natureza: Denúncia
Ano de Referência: 2021
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Planura

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

1. Tratam os autos de Denúncia apresentada pela empresa Diagnóstico Vida Gestão e Saúde Ltda., em face do Processo Licitatório n.086/2021, Edital de Credenciamento n. 005/2021 - Inexigibilidade n. 007/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Planura, que teve como objeto o *“credenciamento e cadastramento de reserva de pessoa jurídica para a prestação de serviços médicos no Município de Planura/MG”* (Peça n.9).
2. Nos autos da exordial, a denunciante alegou que a qualificação técnica concernente ao registro prévio no CRM/MG constituiu limitação indevida, indo de encontro ao princípio da competitividade. Nesse sentido, pediu liminarmente pela suspensão do procedimento licitatório (Peça n. 1).
3. Em conjunto com a Denúncia, foram colacionados os documentos das Peças n.1-12.
4. Na sequência, o Conselheiro-Presidente recebeu os autos como Denúncia (Peça n.14).
5. No despacho da Peça n.16, o Conselheiro-Relator determinou a intimação dos responsáveis nos seguintes termos:

Desse modo, determino, nos termos do art. 306, II, do Regimento Interno, a intimação, por meio eletrônico, do Sr. André Luiz de Moraes Parula, secretário municipal de saúde e subscritor do edital, e da Sra. Angelita de Lima Pedro, responsável pelo departamento de licitações e subscritora do edital, para que, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, enviem cópia dos documentos atualizados relativos às fases interna e externa do credenciamento, e, ainda, apresentem as justificativas e documentos que entenderem cabíveis acerca das alegações da empresa denunciante. Determino, ainda, que os gestores informem o estágio do procedimento do credenciamento no momento do cumprimento desta intimação.

6. Em atendimento à determinação do TCEMG, os responsáveis colacionaram a documentação constante nas Peças 21-32.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

7. Ainda, apresentaram esclarecimentos no documento da Peça n. 30, afirmando, em síntese, que a exigência do registro dos licitantes no CRMMG está amparada pela Resolução CFM n. 1980/2011. Também argumentaram que a denunciante deixou de impugnar o edital em tempo hábil, o que ocasionou na presunção de aceitação das regras.

8. Após, o Conselheiro-Relator fez as seguintes observações no despacho da Peça n.35:

Compulsando os autos (pág. 12 do documento eletrônico, código do arquivo n. 2523205, disponível no SGAP como peça n. 22), constatei que, de fato, a Prefeitura de Planura firmou termo de credenciamento com a empresa Atento Serviços de Saúde Ltda., consoante extrato de contrato publicado, no valor global de R\$ 2.591.458,56, com vigência de 24/8/2021 a 31/12/2021, o que, por si só, atrairia regime diferenciado de atuação deste Tribunal, no que tange à impossibilidade de eventual sustação deste contrato, nos termos do art. 71, § 1º, da CR/88, e da parte final do art. 267 do RITCEMG.

Não obstante, chama atenção o fato de o referido ajuste ter sido firmado no mesmo dia da abertura do credenciamento e de suas etapas finais (parecer jurídico final, parecer final da controladoria, termo de ratificação), em 24/8/2021. Além disso, chama atenção a ausência de justificativas para as escolhas administrativas quanto ao desenho da licitação, notadamente na modalidade credenciamento. Ademais, ressalto que não identifiquei a justificativa do preço na fase interna da licitação que fundamentou, a partir, por exemplo, de pesquisa de mercado ou de preços praticados por outros órgãos da Administração Públicas na contratação de serviços idênticos, os valores contidos no termo de referência, o que, em tese, contraria o disposto no 26, III, da Lei n. 8.666/1993.

9. Ademais, remeteu os autos à análise pelo Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência - SURICATO, nos seguintes termos:

Nesse cenário, considerando a materialidade dos valores envolvidos na contratação e a ausência de justificativas para o preço decorrente do Credenciamento n. 5/2021, bem como que se trata de um município com 12.445 habitantes², e, ainda, considerando a essencialidade dos serviços, especialmente neste momento de pandemia de Covid-19, remeto os autos para análise da compatibilidade dos valores contratados com aqueles praticados no mercado, bem como para pesquisa, nas bases de dados do Tribunal, sobre a empresa Atento Serviços de Saúde Ltda., a fim de que seja verificado se ela presta serviços em outros municípios e se há indícios de irregularidades na constituição ou na atuação da referida empresa. Fixo o prazo de 72 horas para a análise.

10. O SURICATO realizou sua análise técnica na Peça de n.36, tendo concluído nos seguintes termos:

3.1 Compatibilidade de Valores com o Mercado

Com base nos valores dispostos nas tabelas da seção “Análises”, não observamos indícios de superfaturamento no preço pago por hora de serviço prestado. Entretanto, nossa análise ficou prejudicada pois não obtivemos amostra satisfatória para comparação. Além disso, a municipalidade deveria



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

haver encaminhado os critérios estabelecidos para os valores estabelecidos no edital.

3.2 Vínculos Societários

Com base nas análises, não observamos indícios de irregularidades nos vínculos societários. Entretanto, salienta-se tratar de uma análise exploratória sem maiores aprofundamentos.

3.3 Atuação em Outros Municípios

Não foi possível concluir sobre indícios de irregularidades na constituição ou atuação da empresa. Apenas notamos que a referida empresa possui contratações com diversas pessoas jurídicas de direito público desde sua fundação.

11. Retornaram os autos ao Conselheiro-Relator, que indeferiu o pleito cautelar para suspensão do credenciamento e determinou seu encaminhamento à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (Peça n.37).
12. À Peça n.44, a Unidade Técnica concluiu da seguinte forma:

Diante do exposto, entende-se que é irregular a exigência de registro junto ao CRM/MG de todos os licitantes na fase de habilitação, cabendo a aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

Desse modo, sugere-se a citação, para apresentar defesa quanto à irregularidade anteriormente identificada, do Sr. André Luiz de Moraes Parula, secretário municipal de saúde e subscritor do edital, e da Sra. Angelita de Lima Pedro, responsável pelo departamento de licitações e subscritora do edital.

13. Em seguida, os autos foram remetidos a este *Parquet* para emissão de parecer preliminar.
14. No essencial, é o relatório. Passo à manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

I.Do Credenciamento

15. O Processo Licitatório n. 086/2021, referente ao Edital de Credenciamento n. 005/2021 - Inexigibilidade n.007/2021, teve como objeto o “*credenciamento e cadastramento de reserva de pessoa jurídica para a prestação de Serviços Médicos ao Município de Planura/MG*” (Peça n.9).
16. Consta justificativa no Anexo VII do Edital (fl.18), nos seguintes termos:
 2. JUSTIFICATIVA: A execução do serviço em tela atenderá às necessidades de urgência e emergência da Unidade Mista de Saúde do Município de Planura. Compete ressaltar que se trata de Unidade de Saúde com atendimento à população em período integral e ininterrupto, cuja demanda



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

vem se tornando crescente tanto pelo aumento da população quanto pelo cenário pandêmico atual, bem como o quadro de profissional insuficiente, competindo ao município o dever de garantir os serviços, com amparo nos princípios norteadores da Administração Pública cuja solução vá ao encontro do interesse público. Os serviços de saúde compõem o rol de garantias constitucionais e estão intimamente ligados à dignidade da pessoa humana. Nesta linha, cabe transcrever o que dispõe os Art. 196 e 197 da Constituição Federal:

“Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

“Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.”

Deste modo, sujeitamos nossa justificativa a apreciação, entendemos ser ela sustentável, ratificando nossas razões para a contratação dos profissionais na Modalidade Credenciamento por Inexigibilidade.

17. Consta na Peça n.22 (fl. 12) que a Prefeitura Municipal de Planura firmou termo de credenciamento no valor global de R\$ 2.591.458,56, com a empresa Atento Serviços de Saúde Ltda., vigente de 24/08/2021 a 31/12/2021.
18. Embora não previsto no art. 25 da Lei 8.666/93, o credenciamento é uma forma de inexigibilidade da licitação, sendo, portanto, cabível quando houver inviabilidade de competição. Insta observar que o TCU recomenda a contratação de serviços médicos por meio de credenciamento nas seguintes hipóteses, conforme visto no Acórdão 352/16:
[...]
9.1.2. o credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde para atuarem tanto em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, sendo o instrumento adequado a ser usado quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados, sendo necessário o desenvolvimento de metodologia para a distribuição dos serviços entre os interessados de forma objetiva e impessoal;
[...]
19. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais enfatizou, nos autos da Consulta n. 791.229, *in verbis*:

(...) o entendimento desta Corte de Contas é no sentido de que é facultado à Administração Pública utilizar o sistema de credenciamento de prestadores de serviços, nas hipóteses em que não for possível promover a licitação em decorrência de inviabilidade de competição, desde que observados os princípios da isonomia, impessoalidades, publicidade e eficiência.
20. Todavia, é importante que seja observado o disposto no inciso II, do art. 37, da CRFB/88, no sentido de que, em regra, o titular do exercício do serviço público



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

há de ser ocupante de cargo ou emprego público, preenchido mediante concurso público.

21. Ademais, diante de uma eventual situação emergencial, é possível que a Administração Pública realize a contratação por prazo determinado, visando o atendimento à necessidade temporária de excepcional interesse público, com fulcro no inciso IX do art. 37 da CRFB.
22. Dessa forma, tendo em vista que pode ter ocorrido violação ao princípio do concurso público, os gestores responsáveis devem informar se anteriormente foram realizados outros procedimentos licitatórios visando à contratação de profissionais para prestação de serviços médicos no Município de Planura.

II. Da ausência de justificativa de preço (art. 26, III, da Lei 8.666/93)

23. A Lei n. 8.666/93 dispõe em seu art. 26, *in verbis*:

Art. 26. (...):

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

[...]

III - justificativa do preço.

24. A justificativa de preço é imprescindível para comprovar que o preço ajustado no contrato administrativo é compatível com os valores praticados pelo mercado, tanto nos procedimentos de contratação quando nas contratações diretas, dispensáveis ou inexigíveis.
25. Nesse sentido, a Instrução Normativa n.73, de 5 de agosto de 2020, dispõe no seu art. 7º:

Art. 7º Os processos de inexigibilidade de licitação deverão ser instruídos com a devida justificativa de que o preço ofertado à administração é condizente com o praticado pelo mercado, em especial por meio de:

I - documentos fiscais ou instrumentos contratuais de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, emitidos no período de até 1 (um) ano anterior à data da autorização da inexigibilidade pela autoridade competente;

II - tabelas de preços vigentes divulgadas pela futura contratada em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, contendo data e hora de acesso.

§1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.

§2º Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o caput pode ser realizada com objetos de mesma natureza.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

§3º Caso a justificativa de preços aponte para a possibilidade de competição no mercado, vedada está a inexigibilidade.

26. Para além das opções de documentação para justificativa de preços previstas nos incisos I e II do artigo supracitado, o §1º também admite a utilização de outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.
27. Todavia, em análise perfunctória da documentação juntada aos autos, não se vislumbra a apresentação de qualquer justificativa do preço. Nesse ínterim, o Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência - SURICATO, na conclusão de sua análise técnica na Peça n.36, observou que o Município deveria ter demonstrado os critérios estabelecidos para os valores estabelecidos no edital.
28. Assim, a Administração Pública deverá apresentar os critérios adotados como justificativa de preço, conforme disposto no art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93.

III. Da exigência do CRM/MG na fase de habilitação

29. A Denunciante insurgiu-se contra o item 3.1.3, do Edital de Credenciamento n.005/2021 - Inexigibilidade n. 007/2021, que exigiu, em sua alínea “c”, a apresentação de prova de registro da empresa no Conselho Regional de Medicina de Minas Gerais.
30. Segundo a Denunciante, tal item viola o princípio da competitividade, tendo em vista que impede a participação de diversas licitantes no certame. Nesse ínterim, para a Denunciante, a exigência de registro prévio no CRM/MG, ainda na fase da habilitação, configura limitação indevida.
31. À Peça n. 30, os responsáveis afirmaram que a referida exigência editalícia embasou-se no art. 3º da Resolução CFM n.1980/2011.
32. A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios concluiu no mesmo sentido da Denunciante, na análise da Peça n.44:

Diante do exposto, entende-se que é irregular a exigência de registro junto ao CRM/MG de todos os licitantes na fase de habilitação, cabendo a aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

33. Vale observar que o art. 3º da Resolução CFM n.1980/2011, citada pelos responsáveis, dispõe, *in verbis*:

Art. 3º As empresas, instituições, entidades ou estabelecimentos prestadores e/ou intermediadores de assistência à saúde com personalidade jurídica de direito privado devem registrar-se nos conselhos regionais de medicina da jurisdição em que atuarem, nos termos das Leis nº 6.839/1980 e nº 9.656/1998.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

34. Da redação do dispositivo supramencionado, é possível inferir que a exigência de inscrição no CRM do local da sede da empresa licitante é plenamente válida na fase de habilitação, conforme determina o art. 30 da Lei 8.666/93, em seus incisos I e IV.
35. Todavia, tem-se que a exigência - especificamente - do CRM/MG, ainda na fase de habilitação, pode restringir indevidamente a participação das empresas interessadas no certame e que tenham sede em outros estados, de modo a configurar direcionamento da licitação para aqueles licitantes que se encontram no estado de Minas Gerais.
36. Dessa forma, a Administração Pública não pode exigir o registro no CRM-MG, para fins de habilitação no certame, mas sim para o momento de assinatura do contrato, quando as empresas vencedoras efetivamente irão atuar no estado de Minas Gerais. Como já dito, a empresa licitante deverá estar previamente registrada no CRM do local da sua sede, e, caso vença o certame, terá que se registrar no CRM/MG.
37. Pelos motivos expostos, verifica-se que a Administração Pública incorreu em irregularidade com tal exigência, ensejando à aplicação de multa aos responsáveis, em conformidade com o art. 85, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, em seu *caput* e inciso II.

CONCLUSÃO

38. Pelo exposto, o Ministério Público de Contas opina pela citação do Sr. André Luiz de Moraes Parula, secretário municipal de saúde e subscritor do edital, e da Sra. Angelita de Lima Pedro, responsável pelo departamento de licitações e também subscritora do edital, a fim de que, caso queiram, prestem esclarecimentos acerca dos fatos expostos no estudo do Setor Técnico e neste parecer.
39. É o parecer.

Belo Horizonte, 8 de abril de 2022.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)