



Processo nº: 912.152

Natureza: Representação

Procedência: Câmara Municipal de Guarda-Mor

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Guarda-Mor

I – Relatório

Tratam os autos de documentação protocolizada nesta Casa, sob o nº 189010/2013, em 16/12/2013, assinadas pelo Sr. Hélio Silveira Machado, Presidente da Câmara Municipal de Guarda-Mor, Ernane Soares de Faria, Arildo Machado Rocha, Mário Ferreira de Melo e Charles Caldeira de Camargos que imputam à Administração Municipal os seguintes fatos:

1) Irregularidade na contratação de clínica médica para prestação de serviços aos pacientes do SUS, no valor de R\$ 165.760,00, por dispensa de licitação, por 30 dias, sob a alegação de emergência, sem a elaboração da devida justificativa;

Alegam que apenas uma empresa foi consultada, a MM Clínica Médica Ltda. - EPP, segundo evidencia a ata de reunião da Comissão de Licitação, havendo suspeita de direcionamento;

1.1) Alegação de que o Vice-Prefeito, Rômulo Ferreira da Silva, que tomou posse em 1º de janeiro de 2012, recebeu como plantonista no hospital municipal no mesmo horário do evento, ferindo frontalmente o §4º do art. 2º, da Lei Municipal nº 919, de 09/05/2007;

2) Indevida e ilegal terceirização do serviço de saúde;

3) Provável direcionamento na contratação visando beneficiar os Senhores Rômulo Ferreira (Vice-Prefeito) e seu irmão Reinaldo Ferreira, entendendo que as propostas apresentadas supervalorizam as especialidades Ginecologia e Cardiologia, anexando quadro sobre os valores mensais da proposta. Além, disso colocam em dúvida os plantões realizados pelo referidos senhores, na especialidade Ginecologia,

realizando pequenos procedimentos, de forma irregular e recebendo, ainda, remuneração a título de sobreaviso, conseguindo “a proeza de prestar serviço médicos” nas cidades de Uberlândia e Patrocínio;

4) O Senhor Reinaldo Ferreira da Silva, recebe como Diretor Clínico do hospital municipal, por plantões como cardiologista, por pequenos procedimentos e por algumas horas avulsas, sendo anexado quadro contendo a carga horária deste profissional que soma 174 horas semanais – a semana contém 168 horas, sendo o médico residente em Patos de Minas, trabalhando em Abadia dos Dourados e Guarda-Mor, entendendo os denunciantes que isto configura prática de “improbidade administrativa prevista no inciso IX do art. 10 e no art. 11, inciso I, da Lei 8429/1992, causando dano ao erário e violando princípio administrativo”;

5) Dúvida sobre a especialidade dos médicos, pois não foram atendidos em ofícios dirigidos à Prefeitura e à Secretária Municipal de Saúde, solicitando a comprovação das especialidades dos referidos senhores com documentos;

6) Prática de nepotismo, devido à nomeação do irmão do Vice-Prefeito para Diretor Clínico do Hospital Municipal, ferindo o disposto na Súmula Vinculante nº 13, do STF, além da legislação própria municipal, Lei Complementar nº 48, de 28/02/2008, que veda a nomeação de parentes de Prefeito, Vice e Secretários para cargos em comissão ou funções de confiança, configurando ato de improbidade administrativa;

7) Irregularidades nos pagamentos dos pequenos procedimentos e de até cinco plantões de 24 horas, ininterruptas, de forma abusiva ou irregular, realizadas nos meses de janeiro a julho de 2013, contrariando legislação do Município, como a Lei Complementar 51/2009, que disciplina os serviços e procedimentos médicos, estabelece regras e valores atinentes a plantões e afins e Lei Municipal nº 1036/2012, que autoriza a contratação de serviços médicos e dá outras providências;

8) Irregularidades na contratação de aproximadamente 100 (cem) servidores, contrariando a Constituição Federal e as leis municipais.

Entendem os subscritores do documento protocolado nesta Casa, que os atos irregulares cometidos no âmbito da Administração Municipal de Guarda-Mor, podem configurar ato de improbidade e/ou crime de responsabilidade.

Posteriormente, os documentos foram autuados como Representação e, posteriormente, convertidos em diligência, sendo o Prefeito Municipal intimado a encaminhar os seguintes documentos e/ou informações:

- 1) Esclarecer os valores pagos às especialidades Cardiologia e Ginecologia, considerados supervalorizados pelos signatários da documentação enviada a esta Corte;
- 2) Esclarecer os seguidos plantões de 24 horas realizados por um mesmo médico;
- 3) Esclarecer os valores pagos por cada plantão, por sobreaviso e procedimentos cirúrgicos;
- 4) Esclarecer e documentar toda a carga horária do Senhor Rômulo Ferreira da Silva e do Senhor Reinaldo Ferreira da Silva como Diretor Clínico e como médico contratado da MM Clínica Médica Ltda. e,
- 5) Encaminhar Termos Aditivos, cópias de notas de empenho, notas de autorização de pagamentos e notas fiscais, durante todo o período em que perdurou o contrato com a empresa MM Clínica Médica Ltda. – EPP.

II – Da análise da documentação enviada

De forma resumida, verifica-se que as irregularidades apontadas pelos autores estão centradas na contratação da clínica médica, por dispensa de licitação, com possível direcionamento e vantagens auferidas irregularmente por determinados médicos, entre eles o Vice-Prefeito e seu irmão, em plantões e por pequenos

procedimentos, alegando, ainda, ter havido a indevida e ilegal terceirização do serviço de saúde.

Apontam, ainda, para a prática de nepotismo, devido à nomeação do irmão do Vice-Prefeito para Diretor Clínico do Hospital Municipal e irregularidades na contratação de servidores, sem concurso público.

1) Analisando o processo de Dispensa nº 01/2013, que foi anexado ao ofício, verifica-se que:

Em 03/01/2013 foi instaurado o processo administrativo na modalidade de Dispensa de Licitação, ou seja, logo no início do mandato do atual Prefeito.

No parecer do Coordenador Jurídico, nas fls. 715 a 718, é citada a carência de profissionais da área da saúde, afirmando ser um problema comum a quase todos os municípios brasileiros.

Ressaltou que a forma correta seria a realização de concurso público para selecionar esses profissionais, o que esbarra, porém, na falta de atratividade tanto das condições estruturais do município quanto dos salários oferecidos.

Discorrendo sobre a mencionada dispensa citou o Professor Marçal Justen Filho:

(...) Na generalidade dos casos em que o Estado dispõe a contratar, é motivado a atuar para evitar dano potencial. Toda e qualquer contratação administrativa retrata a necessidade e a conveniência de uma atuação conjugada entre o Estado e terceiros. Uma interpretação ampla do inc. IV acarretaria, por isso, a dispensa de licitação como regra geral. O argumento da urgência sempre poderia ser utilizado. Ora, a ausência de licitação não constitui a regra, mas a exceção. O inc. IV deve ser interpretado à luz desse princípio. O dispositivo enfocado refere-se aos casos onde o decurso de tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis. Quando fosse concluída a licitação, o dano já estaria concretizado. A dispensa de licitação e a contratação imediata representam uma modalidade de atividade acautelatória do interesse público. (Comentários à Lei de Licitação e Contratos

Administrativos – São Paulo, Didática, 5ª edição revista e ampliada, 1998, p. 215).

Citando, ainda, o mestre:

(...) No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores (In Ob. CITE. P. 216).

No seu parecer, o Coordenador Jurídico falou da competência constitucional exclusiva do poder público de levar aos seus munícipes condições de saúde e da necessidade de ações imediatas e tempestivas visando impedir o comprometimento da saúde e da vida dos cidadãos, que não podem ser privados do atendimento por motivos de ordem administrativa.

O Prefeito Municipal, na fl. 275, afirmou que a contratação por Dispensa ocorreu no início do seu mandato, com validade por 30 dias, enquanto se procedia ao Pregão para contratação de tais serviços médicos, o que de fato ocorreu.

O defendente anexou nas fls. 688 a 699, em prol de sua defesa, dois contratos para prestação de serviços na área da saúde, relativos ao Pregão nº 008/2012, processo licitatório nº 021/2012, ou seja, realizados na administração municipal anterior e cujo encerramento se deu em 31/12/2012, ou seja, ao assumir a Prefeitura Municipal os contratos com os médicos se encontravam encerrados.

O Art. 24 inciso IV da Lei 8.666/93 dispõe:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo

máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

O art. 26 da mesma Lei prevê:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

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

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

De acordo com os elementos constantes dos autos, contratos oriundos de Pregão realizado em 2012, com o objetivo de prestação de serviços na área da saúde, junto ao hospital municipal e Unidades Básicas de Saúde, findaram em 31/12/2012, fls. 688 a 699.

A caracterização da situação emergencial estava presente e, no entendimento desta Unidade Técnica justificava-se a dispensa, porquanto as medidas a serem tomadas teriam que ser concretas e efetivas e realizadas num prazo bastante curto.



O contrato 01/13, oriundo da Dispensa de Licitação, fls. 739 a 742, vigorou por 30 dias (10/01 a 10/02/2013), e seu valor foi de R\$ 98.995,00.

Foram anexadas propostas de 3 empresas, porém sem assinatura dos responsáveis.

A razão da escolha do contratado e a justificativa do preço estão presentes no ato de dispensa, fls. 721 a 723.

Quanto à documentação exigida, esta foi apresentada com data posterior à assinatura do contrato:

“A regularidade junto ao INSS e FGTS é condição necessária a ser observada, inclusive nos casos de contratação direta”.(Acórdão nº 1782/2010- Plenário, TC-003.971/2009-9, Relator Ministro Raimundo Carreiro, julgado em 21/07/2010. Precedentes: Decisão nº 705/1994; Acórdãos nºs 1.467/2003 e 361/2007, todos do Plenário do TCU).

Verificou-se que, **simultaneamente** ao processo de Dispensa, foi autuado o processo licitatório 01/2013 na modalidade Pregão Presencial nº 01/2013, fls. 746 a 840, com duração do contrato a partir de 01/02/13, objetivando a contratação de serviços de assistência médica, pequenos procedimentos cirúrgicos e cirurgias junto ao hospital municipal e Unidade Básicas de Saúde, no valor de R\$ 2.358.120,00, fls. 746/840, com vigência entre 01/02/2013 a 31/12/2013, contrato este aditado até 30/01/2014.

Em 22 e 24/07/2013 foi afixado do quadro geral de aviso da Prefeitura e publicado no Diário Oficial “Minas Gerais” instrumento convocatório referente ao Pregão Presencial nº 44/2013, com contratos homologados às empresas Clínica Santa

Elizabeth Ltda., Consultório Odontológico Matos Ltda., Germed Clínica Ltda. e MVC Clínica Ltda, com o valor total do certame de R\$ 792.680,00, fls.841/974

1.1) Quanto à alegação que o Senhor Rômulo Ferreira da Silva teria recebido como plantonista no dia 1º/01/2013, ao mesmo tempo em que tomava posse como Vice-Prefeito, verifica-se pela folha de presença nos plantões, apresentada pelo defendente fl. 506, que este Senhor assinou a referida folha no plantão das 7 às 19 horas e das 19 às 7 horas do dia seguinte, 02 de janeiro.

O §4º do art. 2º, da Lei 0919, de 09/05/2007, fl. 285, prevê que:

O profissional deverá permanecer no interior do estabelecimento em que estiver de plantão durante todo o período de duração do mesmo, salvo por motivos emergenciais ou por consequência do próprio trabalho, sob pena de lhe ser descontado à razão de 1/12 no plantão de 12 horas e 1/24 no plantão de 24 horas, por hora de ausência do local do trabalho, do valor da remuneração estabelecida no parágrafo anterior. (grifo nosso)

O Conselho Federal de Medicina que estabelece critérios para a autorização de funcionamento dos serviços médicos de quaisquer naturezas, bem como estabelece critérios mínimos para seu funcionamento, estipula que o médico plantonista não pode ausentar-se do plantão, salvo por motivo de força maior, justificada por escrito ao diretor técnico médico obrigando-se a esperar seu substituto e, ao fazer a passagem de plantão, a informar-lhe sobre as principais ocorrências. (grifo nosso)

A cidade de Guarda-Mor é pequena, com população de aproximadamente 6.500 habitantes, não constando da denúncia o tempo em que o médico se ausentou e se alguma providência interna foi tomada para substituí-lo na ausência.

A defesa não se pronunciou sobre a denúncia e esta Unidade Técnica entende que o médico, Dr. Rômulo Ferreira da Silva, deve devolver o valor recebido pelo plantão do dia 1º/01/2013, no hospital municipal, pelo período em que ficou ausente, nos termos do § 4º do artigo 2º, da Lei 0919, de 09/05/2007.

2) Com relação à denúncia de que os serviços de prestação de serviços à saúde do município foi todo terceirizado não houve manifestação da defesa, apesar do seu acesso aos autos.

Na Ementa de Parecer em Consulta–Tribunal Pleno Processo: 808.104, sessões de 16/12/09 e 05/09/12, da lavra do Relator Conselheiro Sebastião Helvécio, extrai-se:

[...]

Nessa seara, estatui a Constituição da República: 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. Atuar em prol da saúde é, pois, dever do Estado, e os municípios foram constitucionalmente contemplados com a específica competência de “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população” (inciso VII do art. 30 da CR). **Também o art. 197 da Constituição dispõe que a execução das ações e serviços de Saúde “deve ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”.** Vê-se, desse modo, que os serviços públicos de saúde devem ser executados diretamente pelo Estado, ou seja, por meio de servidores ou empregados públicos, os quais, em regra, exercem as suas atividades precipuamente em postos de saúde e hospitais públicos. **Ou, ainda, “através de terceiros”, cujos serviços – contratados ou conveniados – são prestados por entidades privadas com fins lucrativos, tais como laboratórios, clínicas e hospitais particulares ou instituições filantrópicas, sem fins lucrativos, como as Santas Casas de Misericórdia, por exemplo.**

É a própria Constituição que não deixa dúvidas a respeito da forma de **participação de terceiros na execução dos serviços de saúde.** De fato, nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição da República, “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”. Em suma, cabe ressaltar, com arrimo na Constituição, que o Estado deverá prestar diretamente os serviços de saúde ou poderá recorrer, de forma complementar, aos serviços ofertados por terceiros em hospitais privados ou filantrópicos e instituições congêneres, sempre mediante a formalização de contratos de direito público ou convênios. Como passo a demonstrar, as regras jurídicas referentes à participação complementar da iniciativa privada aludem à terceirização de serviços e jamais à terceirização de mão-de-obra. Com efeito, a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, determina: Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada. Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público. Além disso, a Lei Orgânica da Saúde atribui competência a “direção nacional” com vistas à elaboração de “normas para regular as relações entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e os serviços privados contratados de assistência à saúde” (inciso XIV do art. 16).

Em sintonia com o texto constitucional, é irrefutável a dedução de que a saúde constitui atividade-fim do Estado, e que serviços de saúde que não forem prestados diretamente poderão ser executados por entidades de saúde privadas contratadas ou conveniadas, sempre a título de participação complementar. (grifos nossos)

[...]

Nas fls. 159 a 166, encontram-se folhas de pagamento referentes a médicos do município de Guarda-Mor com salários na faixa de R\$ 2.300,00 a R\$ 2.400,00 reais.

A título ilustrativo, recorreremos à reportagem da Folha de São Paulo, datada de 22 de julho de 2014, que abordava a falta de médicos, principalmente fora dos grandes centros, que assim abordou o tema:

[...] Atualmente, gestores de cidades e hospitais reclamam da dificuldade de contratar pediatras, anesthesiologistas, psiquiatras e outros, mesmo em centros de referência.

O Hospital de Câncer de Barretos (SP), por exemplo, não consegue suprir sua demanda por especialistas, mesmo pagando salários iniciais de até R\$ 30 mil - seja na sede ou em centros que mantém em outras regiões.

Na semana passada, por exemplo, pela falta de quatro médicos, um centro de diagnóstico foi aberto em Campo Grande (MS) com apenas metade da capacidade.

"Há serviços ociosos por falta de especialista. A quantidade de residências é muito insuficiente pelo crescimento da demanda com o envelhecimento e crescimento da população", diz Henrique Prata, gestor do hospital.

[...]

Sobre a participação complementar, assim prevê a Lei Orgânica da Saúde –

Lei 8.080/90:

Art. 24 – Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único – A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante **contrato** ou **convênio**, observadas, a respeito, as normas de direito público. (grifo nosso)

Art. 25 – Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

O papel da iniciativa privada na prestação de serviços do SUS é acessório, coadjuvante. Ou seja, não pode caracterizar verdadeira transferência do serviço para um particular.

Essa é a opinião, inclusive, da doutrina e da jurisprudência.

Marlon Alberto Weichert observa:

“Reconhecendo que a estrutura pública não seria suficiente para dar plena assistência a toda a população (especialmente pela herança de contratação de serviços privados no modelo do então INAMPS), a Constituição Federal permitiu a participação de entidades particulares no âmbito do Sistema Único de Saúde.”

Essa participação deve se dar de forma complementar à rede pública, ou seja, somente pode haver contratação de serviços privados quando forem insuficientes as estruturas do Poder Público. A simples menção a uma participação complementar permite concluir que **a Constituição concedeu primazia à execução do serviço público de saúde por uma rede própria dos entes federativos. Atendimento público através de serviços privados deve consistir exceção, tolerável apenas se e enquanto não disponibilizado diretamente pelo Poder Público.**” (WEICHERT, Marlon Alberto. Saúde e Federação na Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 199)

É notório, o Gestor Público não possui condições de prestar um serviço de qualidade, digno aos que necessitam de atendimento médico-hospitalar especializado.

Visando suprir esta necessidade faz-se mister ressaltar que será sempre necessária a observância do procedimento da licitação quando surja possibilidade de competição objetiva entre os particulares.

Outra possibilidade nasceu na Carta Magna, em seu artigo 199, §1º, que é o alicerce para a realização do credenciamento, pois concede a iniciativa privada a possibilidade de participação complementar na rede de assistência a saúde.

Importante frisar que a realização do credenciamento de prestadores de serviço especializado na área de saúde tem caráter suplementar, ou seja, não se confunde com os serviços básicos de saúde prestados pelo Poder Público que ainda devem ser realizados pelo

mesmo. A pretensão primordial da participação de particulares na área de saúde é a prestação de serviços especializados, insuficientes ou não disponíveis na rede pública.

Esta Unidade Técnica opina, s.m.j., no sentido de orientar o Gestor Municipal a:

- a) realizar concurso público para preenchimento das vagas de médicos e auxiliares;
- b) utilizar-se do procedimento licitatório quando houver competição objetiva ou a forma de credenciamento, ambos de forma acessória, suplementar, em sintonia com o texto constitucional e a Lei Orgânica da Saúde – Lei 8.080/90.

3) Em relação à denúncia de provável direcionamento na contratação da MM Clínica Médica Ltda. – EPP para beneficiar os Senhores Rômulo Ferreira (Vice-Prefeito) e seu irmão Reinaldo Ferreira, supervalorizando os valores pagos por suas especialidades, o Senhor Prefeito Municipal alegou, nas fls. 271/272, que tal situação não existe, sendo os valores condizentes com o mercado, estando incluído, na especialidade ginecologia, exame pré-natal, colo do útero, ultrassonografia gineco-obstétrica e no atendimento em cardiologia, além da consulta médica, laudo de eletro, risco cirúrgico, encaminhamentos e outros, tudo conforme se extrai dos relatórios de atendimento praticados pelos médicos, alegando, ainda, que o valor pago aos médicos se dá conforme a proposta vencedora no processo licitatório na modalidade pregão e em conformidade com o disposto no art. 1º da Lei Municipal nº 51 de julho de 2009, fls. 282, votada pelos mesmos vereadores que firmaram a denúncia.

Afirma, ainda, na fl. 276, que a Lei Municipal nº 1.036, de fevereiro de 2012, fls. 287/290 também votada pelos vereadores denunciantes, nos seus artigos 1º a 3º, regulamenta a prestação de serviço médico referente a valores pagos por plantões e horas avulsas.

Afirma que o trabalho do profissional do Dr. Rômulo em Guarda-Mor é prestado de forma correta e adequada e quanto ao trabalho em outras cidades, a carga horária foge ao controle do município.

Esta Unidade Técnica entende que os contratos trabalhistas realizados com outros municípios, desde que não interfiram na jornada de trabalho estabelecida no contrato com o Município de Guarda-Mor, não são de alçada do Representado.

Quanto ao recebimento por pequenos procedimentos, sobreavisos e excesso de plantões o tema será analisado no item 7 (sete) deste relatório.

4) Quanto à carga horária do médico Dr. Reinaldo Ferreira da Silva a defesa se pronunciou nas folhas 274/279, informando que o Ministério da Saúde, através do Cadastro Nacional dos Servidores – CNES controla a carga horária de todos os profissionais da saúde, glosando o pagamento relativo à carga horária excessiva de um profissional, deixando o valor de ser repassado, fato este nunca ocorrido.

Afirma que é leviana a denúncia de que o médico Reinaldo Ferreira da Silva labora 174 horas semanais, incluindo-se aí a carga horária de Diretor Clínico do hospital municipal, ressaltando que se trata de um cargo que possui responsabilidade técnica junto aos órgãos de controle (GRS, CRM), uma exigência do Ministério da Saúde, que cadastra o médico responsável, sem o qual o hospital não pode funcionar.

Informa o Representado, na fl. 277, que nenhum médico possui interesse em assumir o cargo de diretor clínico e cumprir a carga horária de 40 horas semanais pelo salário em torno de R\$ 2.500,00, informando, ainda, que “nem salário o Diretor Clínico recebe”

Afirma que o trabalho do profissional em outras cidades, cuja carga horária foi somada no quadro de fl. 35, foge ao controle do município, importando é o fato de que, em Guarda-Mor, o serviço é prestado de forma correta e adequada.

A afirmativa do Representado, de que o Dr. Reinaldo presta serviço como Diretor Clínico sem ônus para o município, não encontra respaldo quando cotejada

com as folhas de pagamento, fls. 167/172, período de fevereiro a julho/13 onde consta o salário de R\$ 2.043,36.

Porém, segundo informações obtidas em pesquisas junto a Conselhos de Medicina, p. ex. em <http://www.cremec.com.br/pareceres/2001/par3101.htm> é permitido o acúmulo de funções e remuneração:

[...]

Deste modo, o médico pode, eventualmente, acumular as funções de Diretor Técnico e Diretor Clínico, desde que distribua bem seus horários e tarefas, de modo a agir com zelo e diligência, cumprindo as atribuições referidas para cada função. O mesmo raciocínio vale para o trabalho como Plantonista. Em princípio, não vemos porque um médico que ocupa um dos citados cargos de direção, ou mesmo ambos, não poderia também dar plantões. E, naturalmente, se o médico pode desempenhar essas tarefas, também faz jus às respectivas remunerações.

Quanto à prestação de serviços em outros municípios, repisamos o entendimento desta Unidade Técnica de que, desde que não interfiram na jornada de trabalho estabelecida no contrato com o Município de Guarda-Mor, tal assunto não é de responsabilidade do Representado.

Quanto ao recebimento por pequenos procedimentos e excesso de plantões o tema será analisado no item 7 (sete) deste relatório.

5) Da ilegalidade no recebimento como especialista

A dúvida levantada pelos representantes sobre a especialização dos médicos Dr. Rômulo Ferreira da Silva e Dr. Reinaldo Ferreira da Silva, sem apresentação de documentos por ambas as partes, representantes e representados, não permite nenhuma análise por esta Unidade.

6) A alegação de que a nomeação do Senhor Reinaldo Ferreira da Silva, irmão do Vice-Prefeito, para Diretor Clínico do hospital municipal se insere na prática de nepotismo, ferindo o disposto na Súmula Vinculante nº 13, do STF, além da própria legislação municipal, mereceu da defesa a seguinte explicação: a escolha é feita por eleição que ocorre entre os médicos que prestam serviço no hospital; portanto, não é uma escolha do Prefeito, sendo que no caso em espécie, o serviço é prestado sem ônus, o que, segundo a defesa, afasta qualquer hipótese de nepotismo.

Afirma o defendente que, na gestão anterior, o mesmo médico ocupou este cargo de forma remunerada, sendo que o Vice-Prefeito daquela gestão também era irmão do citado médico, e que não houve denúncia por parte dos vereadores denunciantes.

Foi anexada aos autos, pela defesa, fl. 318, ata da reunião que elegeu o Senhor Reinaldo Ferreira da Silva Diretor Clínico do hospital municipal, eleito pela maioria dos votos dos médicos presentes, em atendimento à Resolução CFM nº 1657/2002, citada na ata.

Tal Resolução, em seu art. 1º, resolve que devem ser eleitos entre o corpo clínico, as Comissões de Ética Médica, competindo ao Diretor Clínico encaminhar ao Conselho Regional de sua jurisdição a ata da eleição e, segundo o Conselho Federal de Medicina a necessidade de eleição do diretor clínico, pelo corpo clínico, é um procedimento legal e justo, referendado pelo Poder Judiciário.

Assim, entende esta Unidade Técnica, que não existiu prática de nepotismo na escolha do Dr. Reinaldo Ferreira da Silva, realizada pelos médicos, para Diretor Clínico do hospital municipal, posto que, de acordo com a Resolução nº 1.342/91, do Conselho Federal de Medicina, em seu art. 4º, afirma: “O Diretor Clínico será eleito

pelo Corpo Clínico, sendo-lhes assegurada total autonomia no desempenho de suas atribuições.”

7) Quanto às denúncias contidas na Representação de irregularidades nos pagamentos dos pequenos procedimentos e de até cinco plantões de 24 horas ininterruptas, de forma abusiva ou irregular, realizadas nos meses de janeiro a julho de 2013, contrariando legislação do Município, como a Lei Complementar 51/2009, que disciplina os serviços e procedimentos médicos e estabelece regras e valores atinentes a plantões e afins e a Lei Municipal nº 1036/2012, que autoriza a contratação de serviços médicos e dá outras providências, a defesa alegou na fl. 275 que, quanto aos procedimentos, os valores pagos estão em conformidade com o disposto no art. 1º da Lei Municipal nº 51/2009, fl. 282.

Porém, os Representantes alegam que o pagamento por procedimentos cirúrgicos está limitado pelo art. 3º e §§ 1º e 2º da referida Lei, ou seja, no valor máximo de R\$ 3.000,00 mensais.

É reproduzido, aqui, o artigo citado:

Lei Complementar nº 051 de 09 de julho de 2009

Art. 1º. Fica instituída “Gratificação de Procedimentos Cirúrgicos”, a ser concedida exclusivamente aos servidores efetivos ou temporários no exercício do cargo ou da função de médico que preste serviço em regime de plantão, nos termos da Lei.

[...]

Art. 3º. “A Gratificação de Procedimentos Cirúrgicos” é fixada em R\$ 300,00 (trezentos reais) por cada plantão médico de 24 (vinte e quatro) horas e R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por plantões de 12 (doze) horas, independente do número de procedimentos realizados, desde que tais procedimentos remunerados não sejam lançados nos laudos da AIH.

§ 1º. O pagamento da “Gratificação de Procedimentos Cirúrgicos” fica limitado mensalmente a até 10 (dez) plantões de 24 (vinte e quatro) horas e/ou 20 (vinte) plantões de 12 (doze) horas, não podendo exceder o valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) mensais.

§ 2º. O profissional somente receberá a gratificação prevista no artigo 1º em caso de ocorrência de intervenções cirúrgicas durante o plantão. (grifo nosso)

Após levantamento realizado nas fls. 492 a 687 dos autos, verifica-se que os limites estabelecidos na referida Lei, para pagamento de Gratificação de Procedimentos Cirúrgicos, não foi respeitada.

No quadro a seguir ficam demonstrados os valores recebidos a maior pelos médicos Drs. Rômulo e Reinaldo Ferreira da Silva, Glênio e Leonardo Cortes de Queiroz, a título de gratificação de procedimentos cirúrgicos:

Pagamento da gratificação de R\$ 150,00, limitado a 20 plantões de 12 horas – TOTAL: R\$ 3.000,00 (art. 3º, §§ 1º e 2º da Lei 051/2009)

Dr. Rômulo Ferreira da Silva - plantões de 12 horas

Plantões 12 h	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Total (R\$)
Nº de plantões	16	12	12	14	17	15	14	
Procedimentos devidos	16	12	12	14	17	15	14	15.000,00
Recebidos	32	24	24	28	34	30	28	30.000,00
Recebidos a maior	16	12	12	14	17	15	14	15.000,00

Dr. Reinaldo Ferreira da Silva - plantões de 12 horas

Plantões 12 h	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Total (R\$)
Nº de plantões	10	06	08	08	08	08	09	
Procedimentos devidos	10	06	08	08	08	08	09	8.550,00
Recebidos	20	12	16	16	16	16	18	17.100,00
Recebidos a maior	10	06	08	08	08	08	09	8.550,00

Dr. Glênio - plantões de 12 horas

Plantões 12 h	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Total (R\$)
Nº de plantões	26	22	26	27	23	22	24	
Procedimentos devidos	20	20	20	20	20	20	20	21.000,00
Recebidos	52	42	52	54	46	44	48	50.700,00
Recebidos a maior	32	22	32	34	26	24	28	29.700,00

Dr. Leonardo Cortes de Queiroz - plantões de 12 horas

Plantões 12 h	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Total (R\$)
Nº de plantões	-	-	14	12	14	12	04	
Procedimentos devidos	-	-	14	12	14	12	04	8.400,00
Recebidos	-	-	28	24	28	24	08	16.800,00
Recebidos a maior	-	-	14	12	14	12	04	8.400,00
TOTAL								61.650,00

Quanto à prática de seguidos plantões médicos por um mesmo profissional, segundo a defesa, isto ocorre em situações excepcionais e que o hospital conta com centro de apoio e descanso e após certa hora da noite, com a queda da demanda por médico, este tem momentos de descanso consideráveis.

Registrou que esta prática é utilizada em cem por cento dos hospitais do Brasil, pela enorme deficiência de médicos para suprir demandas, inclusive com a necessidade de se importar médicos.

Ressaltou, novamente, o controle da carga horária dos médicos pelo Ministério da Saúde, através do CNSE – Cadastro Nacional de Servidores, que faz a glosa quando de carga horária excessiva.

Afirmou na fl. 274, que os mesmos vereadores que firmaram a denúncia são os mesmos que votaram a Lei Municipal nº 1036/2012, fls. 287/290, que em seu art. 3º, Parágrafo Único dispõe:

Art. 3º -

[...]

Parágrafo Único – Não poderão ser contratados mais de 10 (dez) plantões de 24 horas e 20 (vinte) plantões de 12 horas de especialistas por mês, salvo no caso de comprovada necessidade, devidamente justificada. (Grifo nosso)

Apesar do Parágrafo Único do art. 3º da Lei 1.036/2012 permitir, em casos justificados, um número superior de plantões, em caso de comprovada necessidade, esta Unidade Técnica entende que a carga horária semanal dos médicos é uma questão que diz respeito não apenas à saúde do profissional, mas, sobretudo, à qualidade do serviço prestado à população.

Por isso, há necessidade de controle da jornada dos profissionais como forma de garantir qualidade de atendimento, transparência e lisura.

Diante desta análise, entendemos devam ser responsabilizados os ordenadores de despesas, identificados às fls. 2995/2996, Senhores Edgard José de Lima, Prefeito Municipal e Gilmar Antônio da Silva, Secretário Municipal de Saúde, a ressarcir aos cofres municipais os valores pagos indevidamente a título de “Gratificação de Procedimentos Cirúrgicos”, por infringir a Lei nº 051, de 09 de julho de 2009, em seu artigo 3º e § 1º, que limita o pagamento mensal da citada gratificação a R\$ 300,00 por 10 plantões médicos de plantões de 24 horas e R\$ 150,00 por 20 plantões médicos de 12 horas, independente do número de procedimentos realizados, limitada a despesa mensal a R\$ 3.000,00.



Cabe ao Senhor Edgard José de Lima, Prefeito Municipal, o ressarcimento do valor de R\$ 8.700,00, (oito mil e setecentos reais) referentes a 58 gratificações pagas a maior em janeiro/13, conforme autorizações nos empenhos nºs. 375, 376 e 377/13 e documentos de fls. 464 a 508.

Ao Senhor Gilmar Antônio da Silva, Secretário Municipal de Saúde cabe o ressarcimento dos valores pagos a maior no período de fevereiro a julho/13, totalizando 353 gratificações pagas a maior, totalizando R\$ 52.950,00 (cinquenta e dois mil e novecentos e cinquenta reais), de acordo com autorizações nos empenhos nºs. 618, 676, 617, 938, 1.303, 1.817, 2.079 e 2.410, e documentos de fls. 510 a 687.

8) Quanto às afirmações de irregularidades na contratação de aproximadamente 100 (cem) servidores, que contrariariam a Constituição Federal e a Lei Municipal nº 960/2009, que estabelece os casos de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, os subscritores do documento aqui analisado anexaram cópias de nomeações, a maioria para cargos de livre nomeação e exoneração.

Anexou, ainda, a Lei nº 960, de 26 de maio de 2009, que estabelece os casos de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

Apesar do acesso aos autos, conforme fls. 260/261, a defesa não se manifestou a respeito, apenas anexando a referida Lei, além da Lei nº 995/2010 que acrescenta dispositivo à lei anteriormente citada.

Segundo as Portarias anexadas aos autos pela representação, verifica-se que houve nomeação de servidores para cargos de livre nomeação e exoneração como motorista de gabinete, Supervisor, algumas designações de servidores para exercer função gratificada, além de nomeações para cargos de secretário municipal, assessor de gabinete, coordenador de jurídico, defensora pública, e chefes de seções e

designações de membros para a comissão permanente de licitação e pregoeira, além de concessões de gratificações e adicionais baseadas na Lei nº 040, de dezembro de 2005.

Entende esta Unidade Técnica que a representação envolveu cargos de confiança, agentes políticos e outros que envolvem servidores com promoção, gratificações e adicionais, situações contempladas em plano de cargos e carreiras, dificultando a análise sobre o prisma da Lei 960/2009, que trata das contratações temporárias.

Esta Unidade entende, pelos motivos expostos e s.m.j., não ter condições de analisar esta vaga representação.

III - Conclusão

Em face do exposto, esta Unidade Técnica, s.m.j., assim se posiciona sobre as denúncias:

1) Justifica-se a contratação da Clínica Médica por Dispensa de Licitação, durante o mês de janeiro/13, atendidos que foram os pressupostos dos artigos 24, inciso IV e artigo 26, Parágrafo Único e incisos I, II e III.

Porém, encontram-se sem assinatura do responsável, as propostas de três empresas, anexadas às fls. 704 a 711.

Quanto à documentação exigida, esta foi apresentada com data posterior à assinatura do contrato:

“A regularidade junto ao INSS e FGTS é condição necessária a ser observada, inclusive nos casos de contratação direta”.(Acórdão nº 1782/2010- Plenário, TC-003.971/2009-9, Relator Ministro Raimundo Carreiro, julgado em 21/07/2010. Precedentes: Decisão nº 705/1994; Acórdãos nºs 1.467/2003 e 361/2007, todos do Plenário do TCU)



Isto posto, esta Unidade Técnica sugere, s.m.j., que sejam os responsáveis, Sr. Edgard José de Lima, Prefeito Municipal, e a Sr. Alan Eustáquio de Souza, Presidente da Comissão Permanente de Licitação à época, penalizados com a multa prevista no art. 85, inciso II, da Lei Complementar nº 102/2008, Lei Orgânica do TCEMG.

1.1) O Dr. Rômulo Ferreira da Silva deve devolver o valor recebido pelo plantão do dia 1º/01/2013, nos termos do § § 4º do artigo 2º, da Lei Municipal nº 0919, no período em que se ausentou do hospital municipal para tomar posse como Vice-Prefeito;

2) Quanto à denúncia de indevida e ilegal terceirização do serviço de saúde do município a Prefeitura Municipal deve tomar as seguintes medidas: a) realizar concurso público para preenchimento das vagas de médicos e auxiliares; b) utilizar-se do procedimento licitatório quando houver competição objetiva ou a forma de credenciamento, ambos de forma acessória, suplementar, em sintonia com o texto constitucional e a Lei Orgânica da Saúde – Lei 8.080/90;

3) A Prefeitura Municipal de Guarda-Mor não tem como se responsabilizar pelos serviços médicos prestados pelos Drs. Rômulo e Reinaldo Ferreira da Silva em outras cidades;

4) Quanto ao Dr. Reinaldo Ferreira da Silva, segundo informações obtidas em pesquisas junto a Conselhos de Medicina, é permitido o acúmulo de funções e remunerações entre Diretor Clínico e plantonista. Quanto à prestação de serviços em outros municípios, repisamos o entendimento desta Unidade Técnica de que, desde que não interfiram na jornada de trabalho estabelecida no contrato com o Município de Guarda-Mor, tal assunto não é de responsabilidade do Representado.

5) A dúvida levantada pelos representantes sobre a especialização dos médicos Dr. Rômulo Ferreira da Silva e Dr. Reinaldo Ferreira da Silva, sem apresentação de documentos por ambas as partes, representantes e representados, não permite nenhuma análise por esta Unidade.

6) Não existiu prática de nepotismo na escolha do Dr. Reinaldo Ferreira da Silva, para Diretor Clínico do hospital municipal, em eleição realizada entre os médicos, atendido que foi o disposto no art. 4º da Resolução nº 1342/91 do Conselho Federal de Medicina que determina: *“O Diretor Clínico será eleito pelo Corpo Clínico, sendo-lhe assegurada total autonomia o desempenho de suas atribuições.”*

7) Quanto às irregularidades no excessivo pagamento de pequenos procedimentos, contrariando o artigo 3º, § 1º, da Lei Complementar nº 051, de 09 de julho de 2009, cabe ao Senhor Edgard José de Lima, Prefeito Municipal, o ressarcimento aos cofres municipais do valor de R\$ 8.700,00, (oito mil e setecentos reais) referentes a 58 gratificações pagas a maior em janeiro/13;

Ao Senhor Gilmar Antônio da Silva, Secretário Municipal de Saúde cabe o ressarcimento dos valores pagos a maior no período de fevereiro a julho/13, totalizando 353 gratificações pagas a maior, totalizando R\$ 52.950,00 (cinquenta e dois mil e novecentos e cinquenta reais);

Entende, ainda, esta Unidade Técnica que os responsáveis ficam sujeitos às penalidade previstas no artigo 85, inciso II, da Lei Complementar nº 102 de 17/01/08.

8) Apesar do Representado não ter se manifestado sobre a denúncia de contratação de servidores de forma ilegal, esta Unidade Técnica entendeu como vaga a representação, diante dos elementos constantes dos autos, dificultando a análise sobre o prisma da Lei 960/2009.

À consideração superior.

5ª CFM, 29 de julho de 2014.

Dalton Sales

Analista de Controle Externo

TC 2151-0