

Processo nº:	TC-21491.989.21-6; TC-21607.989.21-7; TC-21610.989.21-2; TC-21611.989.21-1; TC-21612.989.21-0; TC-21615.989.21-7; TC-21711.989.21-0
Contratante:	Prefeitura Municipal de Aparecida
Contratado:	ANAESP - Associação Nacional de Apoio ao Ensino, Saúde e Políticas Públicas de Desenvolvimento (CNPJ 02.954.994/0001-00)
Interessado:	Prefeito Municipal Luiz Carlos de Siqueira Ex-Prefeita Municipal Dina Maria P. M. da Silva
Objeto:	Prestação de serviços técnicos de administração e de gerenciamento, bem como a operacionalização e a execução das ações e serviços de saúde, visando o apoio na organização da rede assistencial no município.
Valor original:	R\$ 2.900.167,92
Em exame:	Dispensa de Licitação e Contrato; Termo de Rerratificação; Termos Aditivos.

RELATÓRIO.

Em manifestação anterior, datada de 25/04/2022, este Ministério Público de Contas (MPC) manifestou-se pelo **conhecimento** do termo de rerratificação, e pela **irregularidade** da dispensa de licitação, do contrato, e dos termos aditivos 01 a 05 (TC-21491.989.21-6, evento 20.1)¹.

Conclusos os autos ao Relator, foi determinada notificação pessoal dos responsáveis pela entidade contratada (evento 61.1), sendo infrutífera a entrega da aludida notificação (evento 64.1), razão pela qual foi expedida notificação por edital (evento 66.1).

Mesmo assim, representante algum da entidade apresentou qualquer justificativa.

Por outro lado, a Prefeitura Municipal de Aparecida tornou aos autos e apresentou esclarecimentos complementares, dando conta, em síntese, de que *(i)* a nova representante legal da entidade contratada é a Sra. Marcell Pascoal Barros Hemerly², indicando endereço residencial; *(ii)* a dispensa de licitação 425/2019, informada na defesa da Ex-Prefeita Municipal Dina Maria P. M. da Silva e suscitada na manifestação ministerial, não tem relação com o objeto aqui tratado, haja vista que aquele procedimento visou à contratação para administração de Pronto Socorro Municipal, enquanto este visou à contratação para prestação de serviços técnico, de administração e de gerenciamento, bem como a operacionalização e a execução das ações e

¹ Quando não expresso em contrário, os eventos citados nesta manifestação referem-se ao processo TC-21491.989.21-6.

² Em tempo, tal representante não assina o ajuste ou os termos aditivos 01 a 05 aqui em exame.



serviços de saúde, e apoio na organização da rede assistencial; **(iii)** os atos praticados estariam em conformidade, disponibilizando-se a enviar novos esclarecimentos, se assim requerido (evento 69.1).

Em seguida, foi concedida prorrogação de 15 dias para eventuais novos esclarecimentos por parte da Prefeitura Municipal (evento 72.1). Entretanto, uma vez que a Prefeitura Municipal solicitou aludida prorrogação de prazo se determinado algum outro esclarecimento, nada foi juntado (evento 75.0 – término da contagem do prazo).

Retornam os autos com vista ao MPC para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.

É o relatório.

MÉRITO.

Embora de fato o objeto tratado nos autos TC-7783.989.21-3, que cuida do exame da Dispensa de Licitação 405/2019 e o seu decorrente Contrato 94/2019, com vigência de 90 dias contados a partir de 30/09/2019, que foi prorrogado mediante termo aditivo e encerrou-se em 30/03/2020, seja distinto do quanto aqui analisado, ficando afastadas, portanto, as ponderações ministeriais outrora expostas sobre a questão, o panorama irregular de reiterada contratação por meio de dispensa de licitação para serviços previstos e permanentes na área da saúde ainda está presente.

Isso porque, conforme exposto na instrução, houve contratações com a mesma finalidade e objeto idênticos ao aqui contratado já em anos anteriores (evento 25.8, fls. 06):

Dispensa de Licitação – Contrato celebrado em 26/12/2018

PREFEITURA MUNICIPAL DE APARECIDA
DISPENSA DE LICITAÇÃO N.º 545/2018 - EXTRATO DO CONTRATO
CONTRATANTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE APARECIDA
CONTRATADA: SOCIEDADE AMIGA E ESPORTIVA DO JARDIM COPACABANA
CNPJ Nº 52.168.804/0001-06
OBJETO: Da Atenção Básica/Média Complexidade – Programas da Estratégia de Saúde da Família com Saúde Bucal, CAPS – Centro de Atenção Psicossocial, Assistência Farmacêutica, Especialidades Médicas com Equipe Multidisciplinar e a Apoio UBS e Saúde Mulher, Fisioterapia, CEO – Centro de Especialidades Odontológicas, Central de Vagas e Regulação.
DO PAGAMENTO: R\$ 550.000,00 (Quinhentos e cinquenta mil reais).
VIGÊNCIA: 180 (Cento e oitenta) dias.
DATA DO CONTRATO: 26.12.2018
ERNALDO CÉSAR MARCONDES - PREFEITO MUNICIPAL
Fonte: DOE de 28/12/2018

Dispensa de Licitação – Contrato celebrado em 31/07/2019

PREFEITURA MUNICIPAL DE APARECIDA
DISPENSA 329/2019 - EXTRATO DO CONTRATO DISPENSA DE LICITAÇÃO
CONTRATANTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE APARECIDA
CONTRATADA: INSTITUTO LAGOS
CNPJ Nº 10.962.062/0001-38
OBJETO: APOIO TÉCNICO E DE GESTÃO PARA AS UNIDADES DE ATENÇÃO BÁSICA E MÉDIA COMPLEXIDADE – PROGRAMAS DA ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA COM SAÚDE BUCAL, CAPS – CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL, ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA ESPECIALIDADES MÉDICAS COM EQUIPE MULTIDISCIPLINAR E APOIO UBS E SAÚDE DA MULHER, FISIOTERAPIA, CEO – CENTRO DE ESPECIALIDADES ODONTOLÓGICAS, CENTRAL DE VAGAS E REGULAÇÃO.
DO PAGAMENTO: R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais).
VIGÊNCIA: 06 (Seis) meses.
DATA DO CONTRATO: 31.07.2019
DINA MARIA PEREIRA DE MORAES MOREIRA DA SILVA - PREFEITA MUNICIPAL
Fonte: DOE de 10/08/2019



Além disso, a presente contratação foi seguidamente prorrogada, havendo notícia de que houve o firmamento do sexto termo aditivo (TC-15528.989.22-1), estendendo o prazo contratual por mais 6 meses, até 26/09/2022, cumprindo repisar que o ajuste principal (Contrato 16/2020), com prazo inicial também de 6 meses, em caráter emergencial, foi assinado em 01/04/2020, ou seja, há mais de 2 anos, não sendo a norma excepcional para enfrentamento da pandemia da Covid-19 apta a justificar tais prorrogações.

A outro tanto, a Prefeitura Municipal, em razões complementares, informou que teria atendido as recomendações do Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP), e, assim, lançou o Chamamento Público 02/2021, que visava selecionar entidade para assumir a gestão do objeto sob exame.

Entretanto, informa que o próprio MP-SP ingressou com Ação Civil Pública (ACP) em face do município, pedindo a suspensão do citado procedimento, o que teria impedido seu andamento.

Em detalhe, a Prefeitura Municipal não juntou aos autos número da ACP ou decisão judicial determinando a suspensão do Chamamento Público, sequer sendo possível saber se a decisão de suspensão partiu do Poder Judiciário ou do Executivo, preventivamente.

De toda forma, na inicial da ACP (evento 69.2), há relatos de que a Prefeitura Municipal foi negligente ao lançar edital sem as devidas cautelas, o que poderia gerar sérios danos ao erário, sendo observado que já existe decisão judicial da espécie, proferida em 15/02/2022, para suspender o Chamamento Público 03/2021, cujo objeto é a contratação de entidade para gestão do Pronto Socorro Municipal.

Quer dizer, a Prefeitura Municipal, além de retardar o lançamento dos editais de chamamento, quando o lança, o faz sem se atentar às diretrizes legais, tendo o MP-SP que ingressar com medidas judiciais para resguardar o patrimônio público, sem contar que, dessa forma, induz outra incorreção, prorrogando indevidamente os contratos emergenciais de serviços de saúde local. Assim, a situação se assemelha ao conceito de ‘emergência fabricada’.

Ainda que a instrução do feito permita considerar necessária a contratação tida como emergencial, também é possível considerar que a situação adversa se originou de falta de planejamento e atuação tempestiva da própria Administração.



Nesta situação, quando existente inércia ou incúria administrativa que ocasiona a situação emergencial, mesmo sendo possível efetuar a contratação direta com suporte no permissivo do art. 24, inc. IV, da Lei Licitações, deve-se apurar a responsabilidade do agente público que não adotou tempestivamente as providências a ele cabíveis, conforme assentado na jurisprudência³.

À evidência, o que se percebe é que há muito a municipalidade vale-se, indevidamente, da excepcionalidade da Lei de Licitações para contratações de serviços previstos e permanentes na área da saúde, havendo, inclusive medidas judiciais sobre a questão.

Sobre o assunto, assim já se posicionou este Tribunal de Contas:

“A Constituição Federal firma, no artigo 37, XXI, a regra de que os contratos celebrados pela Administração devem ser precedidos de licitação, que assegure a prevalência dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Contratações diretas, sem licitação, constituem exceção e, bem por isso, só devem ser admitidas quando inequivocamente presentes todos os requisitos previstos em lei para que aconteçam.

No caso concreto, não há como reconhecer a alegada situação de emergência para justificar a contratação direta.

Na verdade, era imprescindível que, exaurido o prazo máximo de seis meses, previsto no artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/93 do contrato anterior havido por dispensa de licitação, que a Administração promovesse necessária e regular licitação nos termos do que a lei determina.

Diante disso, sendo certo e previsível a interposição de recursos em processos licitatórios, cabia ao Administrador diligenciar, com a antecedência necessária, para que a licitação se realizasse dentro de tempo hábil, a permitir que, terminada a vigência do primeiro contrato, estivessem corretamente celebrados os contratos necessários para prosseguimento dos serviços.

Não é isso, porém, que os autos retratam.

O Município instaurou licitação para contratar esses serviços tardiamente, isto é, já ao término do primeiro contrato (tanto que a data abertura dos envelopes estava prevista para 09-11-09, ou seja, 2 (dois) dias antes da assinatura do contrato emergencial), quando, evidentemente, já não havia segurança de que seria ultimada a tempo na previsível hipótese de interposição de recursos.

Em suma, foi a desídia da administração que conduziu à contratação direta.

³ Nesse sentido, a Orientação Normativa 11/2009, da Advocacia Geral da União (disponível em <https://antigo.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/189172>): “A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei.”

Cite-se, ainda, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, exemplificada no seguinte julgado:

“7. Exemplificando esse ponto com uma situação extrema, imagine-se que a falta de planejamento de algum gestor conduza à ausência de medicamentos em determinado hospital. Poderá o hospital deixar de adquirir os medicamentos, em caráter emergencial, porque decorreu de omissão da própria entidade? Evidente que não.

(...)

14. Consoante bem definiu o Voto que fundamentou a Decisão nº 138/98 - Plenário acima referenciado, a ausência de planejamento e a contratação direta fundamentada em situação de emergência caracterizam situações distintas, não necessariamente excludentes. Estará incorrendo em duplo erro o administrador que, ante a situação de iminente perigo, deixar de adotar as situações emergenciais recomendáveis, ainda que a emergência tenha sido causada por incúria administrativa. Há que se fazer a clara definição da responsabilidade: na eventual situação aludida, o responsável responderá pela incúria, não pela contratação emergencial.” (TCU, Acórdão 1.138/2011 – Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, j. 04/05/2011)



*A falta de adoção das providências devidas e necessárias, a tempo oportuno, mostra que, no caso, não se está diante de situação real de emergência, não incidindo, portanto, o artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/93; em verdade, o caso concreto é daqueles bem definidos por DIÓGENES GASPARINI [Curso de Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 585/586] como de «**emergência fabricada**»; é fruto da omissão do Administrador de cumprir, oportuna e eficientemente, o dever que o artigo 37 da Constituição impõe aos agentes públicos, de celebrar contratos precedidos de licitação que assegure a prevalência dos princípios básicos da Administração Pública.” (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-3051/003/09, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 26/02/2013) (destaques do MPC)*

Quanto aos termos aditivos, observa-se que mencionados expedientes serviram, ainda que com base na legislação específica para enfretamento e combate ao novo coronavírus, basicamente para prorrogações sucessivas do ajuste, ou seja, modificaram cláusulas ou disposições contratuais, estando umbilicalmente ligados ao contrato objeto da modificação, concluindo-se, portanto, que estes não possuem vida própria, extinguindo-se automaticamente caso o contrato se encerre. Assim, sob aspecto jurídico, a relação de acessoriedade está presente.

Dessa forma, uma vez que a dispensa de licitação e o contrato encontram-se irregulares, no entender deste Ministério Público de Contas, os termos aditivos em exame, pelo princípio da acessoriedade, também estão.

Por fim, considerando a miríade de contratações emergenciais por parte da Prefeitura de Aparecida para serviços previsíveis e permanentes na área da saúde, este MPC considera oportuna a comunicação dos fatos ao relator das contas anuais da Prefeitura, para análise conjunta sobre esta matéria específica, e seu eventual impacto nos respectivos indicadores.

CONCLUSÃO.

Ante todo o exposto, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, retificando parcialmente sua manifestação anterior (evento 20.1), opina pelo **conhecimento** do termo de rerratificação, e pela **irregularidade** da dispensa de licitação, do contrato e dos termos aditivos 01 a 05, sem prejuízo da aplicação de **multa** aos responsáveis, nos termos do art. 104, II, da Lei Complementar Estadual 709/1993⁴.

⁴ LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:



Requer seja determinada à Secretaria-Diretoria Geral (SDG) a inclusão no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea 'r', do Regimento Interno deste Tribunal de Contas⁵, da censura em questão, para fins de **monitoramento**, além de proposta de comunicação dos fatos ao relator das contas anuais da Prefeitura, para análise conjunta da situação das contratações na área da saúde no âmbito do município de Aparecida.

É o parecer.

São Paulo, 16 de setembro de 2022.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-40

II - ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar;

⁵ RITCESP, art. 212. Ao Secretário-Diretor Geral compete:

II - como Diretor Geral:

r) manter cadastro específico das sanções pecuniárias aplicadas aos administradores e das recomendações, que impliquem obrigação de fazer, dirigidas à Administração.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/20QcAcq