



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Procuradoria de Contas

TC - 18606.989.20-0

Fl. 1

Processo nº:	TC-18606.989.20-0
Órgão:	Prefeitura Municipal de Itápolis.
Apartado:	Contas 2018 (TC-4532.989.18-3)
Assunto:	Item B.3.9 do relatório – Intervenção na Santa Casa de Itápolis.

O presente TC foi autuado na forma de Apartado para tratar da análise de possíveis irregularidades, referentes à intervenção na Associação Santa Casa de Misericórdia e Maternidade Dona Julieta Lyra, ora denominada Santa Casa de Itápolis, e identificadas no decorrer da análise de contas anuais da Prefeitura Municipal de Itápolis do exercício de 2018 (Item B.3.9 do Relatório da Fiscalização do TC-4532.989.18-3, evento 82.75).

Eis o quanto apontado pela Fiscalização na ocasião:

B.3.9. – INTERVENÇÃO NA SANTA CASA DE ITÁPOLIS:

A Santa Casa de Itápolis está sob intervenção desde outubro de 2007.

Questionada a origem acerca das providências adotadas no sentido de cessar a intervenção, a mesma informou que nos próximos meses publicará o chamamento público convocando os municípios a formação da mesa diretora, com esse objetivo (evento 53.49).

Assinado prazo para apresentação de justificativas e documentos (eventos 9.1 e 16.1), a Prefeitura de Itápolis, representada pelo Sr. Prefeito Edmir Antonio Gonçalves, esclarece, em linhas gerais, que: (i) dada a dificuldade financeira pela qual passa a Santa Casa de Itápolis, cuja extinção ocasionaria prejuízos ao interesse público municipal, a intervenção tem sido medida adequada e necessária; (ii) a referida entidade tem auxiliado o município com a prestação de serviço de utilidade pública, principalmente neste momento de crise sanitária ocasionada pela Covid-19; (iii) há dificuldade na formação de nova composição da mesa diretora; e (iv) há esforços no sentido de solucionar as pendências administrativas e financeiras, para, assim, retirar-se definitivamente a intervenção sobre a referida entidade (evento 21).

Vêm os autos com vista ao Ministério Público de Contas para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.

É o breve relatório.



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcAcq



Cumprе anotar, de início, que é de responsabilidade do Poder Público Municipal a organização e prestação de serviço público de saúde, sem prejuízo dos serviços assistenciais de saúde¹. Por essa razão, admite-se, nos casos de carência ou deficiência de serviço, que resulte na iminência de perigo público, excepcionalmente, a intervenção municipal em entidades privadas, notadamente mediante o instituto da requisição administrativa.

É dizer – com base no artigo 5º, XXV, da Constituição Federal², e no artigo 15, da Lei 8.080/1990, assim como em homenagem ao princípio da continuidade dos serviços públicos –, pode o Poder Público, diante de iminente perigo público, requisitar bens e serviços do particular para o atendimento de necessidades coletivas, desde que preenchidos os requisitos da urgência e transitoriedade da medida, de modo a não interromper a prestação de serviço de saúde indispensável à população.

Assim é a lição do professor José dos Santos Carvalho Filho:

“Verificada a situação de perigo público iminente, a requisição pode ser de imediato decretada. Significa, pois, que o ato administrativo que a formaliza é autoexecutório e não depende, em consequência, de qualquer decisão do Judiciário. É esse ato administrativo, portanto, que institui a atuação interventiva sob a modalidade de requisição.

O ato de requisição apresenta dois ângulos que devem ser devidamente analisados. Sob o aspecto da necessidade da situação de perigo público iminente, pressuposto do instituto, o ato de requisição é vinculado. Quer dizer que o agente administrativo não pode praticá-lo se ausente esse pressuposto; nenhuma liberdade de ação se lhe confere nesse ponto. A situação de perigo público, porém, só pode ser avaliada pelo administrador, e nessa avaliação não há como deixar de se lhe reconhecer o poder jurídico de fixá-la como resultado de valoração de caráter eminentemente administrativo.

Nem por isso o ato pode ser infenso à apreciação judicial. A apreciação, todavia, há de cingir-se ao exame da legalidade do ato, e não aos aspectos de avaliação reservados ao administrador. Se falta o pressuposto do perigo público iminente, por exemplo, cabe ao Judiciário invalidar o ato por vício de legalidade. O mesmo sucederá se houver arbítrio do administrador na avaliação do perigo: nesse caso, o vício estará localizado no motivo ou no objeto do ato, ou, ainda, na falta de congruência entre esses elementos, o que possibilita a sua invalidação na via judicial. Mas, sem haver arbítrio na valoração, não pode o juiz substituir-se ao administrador; sendo assim, ser-lhe-á vedado alterar o conteúdo da manifestação volitiva do administrador.

A extinção da requisição se dará tão logo desapareça a situação de perigo público iminente. Por essa razão, a requisição é de natureza transitória, sabido que aquela situação não perdurará eternamente.” (CARVALHO Filho, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020. pp. 861-862, destaques do MPC-SP).

¹ CF, art. 30. Compete aos Municípios:

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

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. 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:

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

² CF, art. 5º, XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;





Tem-se reconhecido, inclusive, além da possibilidade de intervenção municipal em entidades privadas de saúde, a responsabilidade do Poder Público no que diz respeito à gestão de bens e serviços, bem como aos danos causados a terceiros.

Assim se manifestou o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO - INTERVENÇÃO MUNICIPAL EM HOSPITAL PARTICULAR - Possibilidade - Instituto sufragado pela Constituição Federal, em seu art. 5º, inc. XXV - Garantia da continuidade da prestação do serviço de saúde - Incidência do disposto nos arts. 196 e 198, inc. II, da CF/1988 Atribuições do Município, entre outras, de controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde, bem como de requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais, quanto de jurídicas, para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente Inteligência dos arts. 15, inc. XIII, e 18, inc. XI, da Lei nº 8.080/1990 Perseguição de cunho político não evidenciada Presunção de legitimidade do ato administrativo não ilidida “Decisum” recorrido que não padece de teratologia ou ilegalidade - Recurso não provido, com determinação.” (TJ-SP, Agravo de Instrumento nº 2177180-47.2015.8.26.0000, 8ª Câmara de Direito Público, Relator Des. Manoel Ribeiro, j. 18/05/16, destaques do MPC-SP).

“INDENIZATÓRIA. EVASÃO DE PACIENTE DA SANTA CASA DE SOROCABA. ÓBITO. REMESSA NECESSÁRIA. Valor da condenação inferior ao limite do art. 496, § 3º, III, do CPC. Sentença não sujeita à remessa necessária. LEGITIMIDADE PASSIVA. Decretação de estado de emergência no âmbito do Sistema Único de Saúde do Município de Sorocaba e requisição de bens, equipamentos, serviços, móveis e utensílios da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia, pelo Decreto 20.952/14. Durante a intervenção, o Município é responsável, não apenas pela gestão dos bens e serviços, como também pelos danos causados a terceiros pelos funcionários sob custódia, que atuam como se agentes públicos fossem. Ilegitimidade passiva da Santa Casa. REMESSA NECESSÁRIA NÃO CONHECIDA. RECURSO PROVIDO.” (TJSP, Apelação 1000451-26.2015.8.26.0602, 2ª Câmara de Direito Público, Rel. Alves Braga Junior, julgado em 25/10/2018, destaques do MPC-SP).

De igual modo, poder-se-ia aplicar, de forma análoga, o contido na Lei 8.987/1995, a qual autoriza, nos casos de concessão e permissão de serviço público, que o Poder Público intervenha na prestação de serviço público delegado, sendo imprescindível a edição de decreto, em cujos termos constará a designação do interventor, bem como os prazos, objetivos e limites da medida³.

Sendo as Santas Casas de Misericórdia entidades do terceiro setor, caracterizadas como prestadoras de serviços assistenciais de saúde, constituídas sob a forma de associação privada, sujeitam-se, em última instância, ao controle da Administração Pública, visto que, embora não pertençam à Administração Pública Indireta, cooperam com o Poder Público, por

³ Lei 8.987/1995, art. 32. O poder concedente poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes. Parágrafo único. A intervenção far-se-á por decreto do poder concedente, que conterá a designação do interventor, o prazo da intervenção e os objetivos e limites da medida.





meio da prestação de serviços de utilidade pública. Com efeito, em hipóteses extremas, podem vir a ser objeto de intervenção municipal.

Admitida a possibilidade de intervenção municipal sobre entidades do terceiro setor, sobretudo sobre as prestadoras de serviços assistenciais de saúde, passa-se a análise do caso em tela.

Depreende-se dos autos as sucessivas edições de decretos de instauração e nomeação de agente interventor, desde o ano de 2007, sem, todavia, a estipulação de prazo de vigência da medida excepcional de intervenção, bem como dos seus limites e objetivos (eventos 21.7 e 21.8).

É dizer, **o administrador público tem sido incapaz de demonstrar a manifesta necessidade excepcional de adoção da medida de intervenção**, diante da declarada iminência de perigo público.

Não há como sustentar a alegação de que o município de Itápolis esteja passando pela situação de iminência de perigo público há treze anos, de tal sorte que o mero e conveniente pretexto de calamidade pública, dada a crise sanitária ocasionada pela Covid-19, não pode ser justificativa passível a dissuadir o juízo de irregularidade da matéria em análise.

Deste modo, aquilo que, num primeiro momento, deveria ter sido medida transitória e excepcional, devidamente fundamentada, adquiriu, ao longo dos períodos, caráter de perpetuidade, de modo que não há que falar em requisição administrativa, haja vista o não preenchimento dos requisitos exigidos pelo ordenamento jurídico, sob pena de cometimento de ato de improbidade administrativa por desvio de finalidade⁴.

Por outro lado, a retirada definitiva da intervenção, sem a apresentação de um plano concreto e estratégico naqueles termos, tem o condão de comprometer a saúde financeira e operacional da entidade.

Por essa razão, impõe-se ao Poder Público que apresente, previamente, cronograma de cessação de intervenção, apontando os impactos econômico-financeiros e operacionais da providência a ser adotada.

⁴ Lei 8.429/1992, art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;





Percebe-se, ainda, que o prévio procedimento licitatório para a contratação de bens e serviços não tem sido realizado pela interventora⁵, descumprindo o insculpido na Lei 8.666/1993, a cujos termos se submetem as entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo município (art. 1º, parágrafo único, da referida lei⁶). Sendo assim, dado o controle exercido pelo Poder Público sobre a Santa Casa de Itápolis, torna-se indispensável a licitação, sob pena, até mesmo, de configuração de crime, inclusive de responsabilidade do Prefeito⁷.

Nesse sentido é a jurisprudência desta Corte de Contas:

Assim se essa excepcionalidade se prolonga com o tempo, por meio das sucessivas prorrogações, pode haver consequências que não são de interesse público. O Poder Público, sob o pretexto dessa intervenção, eis que subsiste a personalidade jurídica da titular que a sofreu, deixa de realizar concurso público, conforme determina o artigo 37 da Constituição Federal e de licitar nos termos da Lei Federal nº 8.666/93. (TCESP, TC-14431.989.19-3, 1ª Câmara, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, por unanimidade, julgado em 25/06/2020).

No mais, a respeito dos débitos trabalhistas, embora não tenha havido a sucessão de empregador, nos termos dos artigos 10 e 448 da CLT⁸, nem vínculo de emprego⁹, o Poder Público, durante o tempo de intervenção, tem agido como se empregador o fosse.

Em decorrência disso, pode eventualmente ser responsabilizado solidariamente pelos débitos trabalhistas no curso da medida excepcional, em razão da responsabilidade

⁵ Destaque-se o reiterado apontamento da Comissão Especial para Fiscalização do Terceiro Setor em outubro de 2018 (evento 21.2, fls. 02) e junho de 2019 (evento 21.2, fls. 4):

“Nas compras de medicamentos não verificamos a realização de cotação de preços conforme a Lei nº 8.666/93, pois como se trata de repasse de recurso público precisa-se de transparência”

⁶ Lei 8.666/1993, art. 1º. Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. **Subordinam-se ao regime desta Lei**, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e **demais entidades controladas direta ou indiretamente** pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

⁷ Lei 8.666/1993, art. 89. Dispensar ou inexistir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexistência:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexistência ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Decreto-Lei 201/1967, art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

XI - Adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei;

⁸ CLT, art. 448-A. Caracterizada a sucessão empresarial ou de empregadores prevista nos arts. 10 e 448 desta Consolidação, as obrigações trabalhistas, inclusive as contraídas à época em que os empregados trabalhavam para a empresa sucedida, são de responsabilidade do sucessor. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

Parágrafo único. A empresa sucedida responderá solidariamente com a sucessora quando ficar comprovada fraude na transferência. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

⁹ CLT, art. 3º - Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

Parágrafo único - Não haverá distinções relativas à espécie de emprego e à condição de trabalhador, nem entre o trabalho intelectual, técnico e manual.





objetiva a que se sujeita pelos danos causados a terceiros, nos termos do art. 37, §6º, da Constituição Federal¹⁰ (evento 21.4).

Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho:

“DECISÃO REGIONAL PUBLICADA NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.467/2017. RECURSO DE REVISTA. MUNICÍPIO DE SUZANO. INTERVENÇÃO MUNICIPAL EM HOSPITAL. RESPONSABILIDADE DO INTERVENTOR. TRANSCENDÊNCIA POLÍTICA CONSTATADA.

A intervenção com assunção plena da administração e gestão do hospital implica responsabilização do Município pelos danos resultantes do inadimplemento das obrigações trabalhistas, em relação ao período em que perdurou. E tal se deve pelo fato de, visando à manutenção da prestação do serviço público essencial de saúde, utilizar-se da força de trabalho da parte autora, assumindo, assim, as obrigações da empregadora principal. Se o interventor deixa de regularizá-las, desrespeitando o contrato de trabalho havido com o hospital sob intervenção, a sua responsabilidade encontra fundamento no artigo 37, § 6º, da Constituição da República, que não isenta de responsabilidade o ente público perante terceiros. **Descumpridas, imperioso reconhecer a responsabilidade solidária, visto que quem sofreu a intervenção não tem o controle e gestão do empreendimento e não pode o trabalhador ficar desamparado.** A jurisprudência desta Corte Superior tem se manifestado no sentido de que reconhecido o inadimplemento da empregadora pelas obrigações trabalhistas deve responder subsidiariamente pelos créditos pendentes dos trabalhadores que lhe serviram. Recurso de revista conhecido e não provido.” (TST, RR-1001944-98.2015.5.02.0491, 7ª Turma, Rel. Min. Cláudio Brandão, por unanimidade, julgado em 06/11/2019, destaques do MPC-SP).

“AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA - PROCESSO SOB VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.015/2014 - MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ - INTERVENÇÃO MUNICIPAL - RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO INTERVENTOR.

A Lei nº 8.080/90 dispõe ser atribuição dos municípios, entre outras, controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde (art. 18, XI), podendo requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais, quanto de jurídicas, para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente (art. 15, XIII). O ato de intervenção é um mecanismo que encontra guarida constitucional - art. 5º, XXV - e destina-se a garantir a continuidade do serviço público essencial de saúde, devendo ser interpretado como medida que se limita a sanear irregularidades. **Logo, se o Município assumiu a gestão do hospital e, em decorrência, utilizou-se da mão de obra de trabalhadores para viabilizar atendimento médico à população, deverá ser responsabilizado pelos danos resultantes do inadimplemento das obrigações trabalhistas. Assim, como o ente municipal assumiu as obrigações da empregadora principal, ele deve ser responsabilizado solidariamente pela dívida trabalhista, mormente em se considerando a responsabilidade objetiva da Administração Pública pelos danos causados a terceiros.** Agravo de instrumento desprovido. (TST, AIRR-2041-24.2012.5.12.0045, 7ª Turma, Rel. Min. Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, por unanimidade, julgado em 29/03/2017, destaques do MPC-SP).

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, como fiscal da ordem jurídica, opina pela **irregularidade** da matéria *sub examine*, com base no art. 33, inc. III, alínea ‘b’ (infração a norma legal ou regulamentar) da Lei Complementar Estadual 709/1993, com aplicação de **multa**, nos termos do art. 36, parágrafo único c/c art. 104, inc. II, ambos da lei mencionada.

¹⁰ § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Procuradoria de Contas**

TC - 18606.989.20-0

Fl. 7

Pugna-se, ainda, pela pronta remessa de cópias ao Ministério Público do Estado de São Paulo dos elementos probatórios constantes dos autos, para que possa formar sua *opinio delicti* a respeito das condutas enquadráveis como crime e/ou ato de improbidade administrativa, esferas de responsabilidade estas que independem do julgamento proferido pela Corte de Contas.

É o parecer.

São Paulo, 26 de agosto de 2020.

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-66

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ND7Y-HG2T-5U4E-7WLV



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