



PROCESSO Nº : 17.859-4/2020
REPRESENTANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
REPRESENTADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE TANGARÁ DA SERRA/MT
FÁBIO MARTINS JUNQUEIRA – PREFEITO MUNICIPAL
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO ISAIAS LOPES DA CUNHA

JULGAMENTO SINGULAR

I – Relatório

Trata-se de Representação de Natureza Interna, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Ministério Público de Contas, em face da Prefeitura Municipal de Tangará da Serra/MT, sob a responsabilidade do Sr. Fábio Martins Junqueira, em razão de supostas irregularidades na Dispensa de Licitação nº 04/2020.

2. O objeto do certame consiste no fornecimento de mão de obra qualificada na área de saúde, em regime temporário, para atendimento de casos de COVID-19, referentes ao funcionamento de 49 (quarenta e nove) leitos de enfermaria e 13 (treze) leitos de UTI, no Hospital Municipal Arlete Daisy Cichetti de Brito, com valor estimado de R\$ 3.520.096,00 (três milhões, quinhentos e vinte mil e noventa e seis reais), onde figura como contratada para a prestação dos serviços solicitados a empresa FAMVAG/S.A.

3. O Representante narra que o Ministério Público do Estado de Mato Grosso propôs Ação Civil Pública nº 1001815-66.2020.8.11.0055, que tinha o escopo de obrigar o Município de Tangará da Serra a colocar em funcionamento as UTI's médicas destinadas a tratamento da COVID-19, visto haver denúncias a respeito do encaminhamento de pacientes para tratamento em outros Municípios, ainda que havendo 13 leitos disponíveis.

4. Informou ter sido realizada perícia nos autos do processo supramencionado, que constatou a existência de 10 leitos de UTI, destacando ao final que o pleno funcionamento das Unidades de Tratamento Intenso dependeria da existência de profissionais com registro de especialidade em medicina intensiva no CRM, devendo haver a



apresentação de no mínimo dois.

5. Ademais, narra que no dia 22/06/2020, foi concedida medida liminar, que compeliu o Município de Tangará da Serra a promover o funcionamento dos leitos de UTI, oportunidade em que se verificou que apenas na concessão da medida cautelar é que foram apresentados os médicos intensivistas pela empresa FAMVAG S.A para operacionalização das UTI's.

6. Após a análise dos documentos contidos na Denúncia, o Representante alegou que o gestor do Município de Tangará da Serra havia realizado estimativa de impacto financeiro para contratação do mesmo quadro de profissionais, carga horária e plantões, mediante a realização de processo seletivo, tendo optado pela dispensa de licitação, conforme Decisão nº 205/GP/2020, em razão de suposta maior celeridade e vantajosidade da Administração Pública em função de seu “menor custo”.

7. A estimativa de impacto financeiro da contratação por meio de processo seletivo alcançou-se o custo total de R\$ 5.095.089,14 (cinco milhões, noventa e cinco mil, oitenta e nove reais e quatorze centavos), enquanto o custo da Dispensa de Licitação alcançou o valor total de R\$ 3.520.096,00 (três milhões, quinhentos e vinte mil e noventa e seis reais). Todavia, alertou o Representante que o período estimado para a dispensa de licitação é de 4 (quatro) meses, enquanto o processo seletivo foi estimado com base em um período de 6 (seis) meses.

8. Realizadas essas ponderações, registrou que a estimativa de impacto financeiro atestou que, realizados os descontos referentes aos servidores da saúde que já estariam alocados para o enfrentamento do COVID-19, o real valor gasto com os serviços seria de R\$ 4.027.057,61 (quatro milhões, vinte e sete mil, cinquenta e sete reais e sessenta e um centavos)

9. Com base em tais dados, narrou o Representante que o valor mensal despendido com o processo seletivo seria de R\$ 671.176,26 (seiscentos e setenta e um mil, cento e setenta e seis reais e vinte e seis centavos), ao passo que o custo mensal com a



Dispensa de Licitação seria R\$ 880.024,00 (oitocentos e oitenta mil e vinte e quatro reais), concluindo em sede de análise preliminar, que os cofres públicos municipal haveria sofrido prejuízo no importe mensal de R\$ 208.847,74 (duzentos e oito mil, oitocentos e quarenta e sete reais e setenta e quatro centavos).

10. Advertiu, ainda o Representante que a presente dispensa de licitação contém outros erros referentes ao processo de habilitação, concernentes a apresentação de documentos de habilitação de maneira intempestiva, o que violaria cláusula constante no **item 11** (fls. 243, Doc. nº 190744/2020).

11. Ao analisar o termo de referência que fundamentou a dispensa de licitação fustigada, visualizou que seu objetivo foi o de contratar empresa terceirizada, para realização de serviços públicos de saúde de maneira indireta, a saber, funcionamento de 49 leitos de enfermaria de 13 leitos de UTI, com fornecimento de mão de obra especializada.

12. Destarte, pugnou pela ilegalidade do objeto da dispensa de licitação, por entender violado o quanto disposto na legislação que regulamenta as terceirizações, que permite sua realização apenas em relação a serviços complementares, proscrevendo quanto aos serviços considerados essenciais, denominados finalísticos.

13. Por fim, reitera a ilegalidade do procedimento em questão, vez que sua manutenção acarretaria a violação da regra do concurso público, previsto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, sendo também vedada a contratação de pessoal para desempenharem funções de categoria profissional abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, sendo indiferente a situação de urgência ou calamidade.

14. Em razão disso, requereu a concessão de medida acautelatória, para suspender Contrato Administrativo nº 61/ADM/20, em virtude das supostas irregularidades constatadas, destacando que a validade do contrato se estende até o mês de novembro de 2020, com possibilidade de prorrogação.

15. Em 19/08/2020, proferi Decisão (Doc. nº 193508/2020) no sentido de



admitir a presente Representação de Natureza Interna. No tocante ao pedido de medida cautelar, antes de examiná-lo, solicitei a citação do Prefeito Municipal de Tangará da Serra/MT, Sr. Fábio Martins Junqueira, para enviar, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, justificativas prévias ou providências pertinentes.

16. O Prefeito Municipal foi devidamente citado, por meio do Ofício nº 337/2020 (Doc. nº 178594/2020) e apresentou manifestação conforme documento protocolado sob o nº 18.484-5/2020.

17. Em sua defesa, o Representado em suma, alegou que em decorrência da situação de pandemia mundial, somada a escassez de profissionais da área da saúde, bem como a demora em realizar os procedimentos administrativos de contratação, não restou outra alternativa além da contratação de profissionais por meio de terceirização, salientando ao final que a modalidade de contratação de profissionais é a mais vantajosa diante do cenário atual.

É o relatório.

II – Fundamentação

18. Inicialmente, ratifico o posicionamento adotado quanto à admissibilidade da Representação de Natureza Interna, em razão da constatação dos requisitos impostos pelos artigos 219 e 224, II, “b”, do Regimento Interno deste Tribunal, conforme Decisão (Doc. nº 193508/2020).

19. Em seguida, passo a discorrer estritamente acerca dos requisitos autorizadores do pedido de suspensão liminar do procedimento licitatório em questão, sob pena de invasão à matéria de mérito em momento inapropriado.

20. De início, importa destacar que a presente Representação de Natureza Interna analisa possíveis irregularidades em contratações para atendimento às demandas decorrentes do combate ao COVID-19. Em tais situações, em razão da própria natureza



singular do momento vivenciado, tenho adotado conduta prudente e cautelosa, tanto em atenção à necessidade de maior rigor na análise de irregularidades praticadas pelos gestores diante de tais necessidades, bem como em atenção ao cenário fático existente, que no maioria das vezes não tem encontrado previsão na legislação pátria, fruto de sua excepcionalidade.

21. Feitas estas considerações, ressalto que a concessão de medidas cautelares pressupõe a existência de dois requisitos cumulativos: *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, isto é, a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

22. O artigo 86, da Lei Complementar nº 269/2007, dispõe que nos casos possíveis de concessão de medida cautelar, aplicar-se-á subsidiariamente o Código de Processo Civil. A determinação de aplicação subsidiária do *codex* processual civil possui correspondência no artigo 144, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal.

23. No que tange ao *periculum in mora*, verifica-se que versa sobre existência de contrato irregular de empresa terceirizada para fornecimento de mão de obra, em afronta ao art. 37, inciso II e IX, da Constituição Federal, que violou supostamente a regra do concurso público e princípio da vinculação ao instrumento convocatório em razão da não apresentação de diversos documentos exigidos no termo de referência do edital.

24. Nesta toada, é inconteste que o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, estabelece que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público, tendo como ressalva apenas os cargos em comissão declarados de livre nomeação e exoneração.

25. O inciso IX, do artigo 37 da Carta Magna, ainda outorga a competência legislativa para os entes da Federação estabelecer os casos de contratação por tempo determinado, com vistas a atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.



26. Isso quer dizer que, em tempos de normalidade, a regra é a realização de concurso público para provimento de cargos e empregos públicos na Administração Pública, podendo, excepcionalmente, a demanda fundamentar apenas a contratação por tempo determinado.

27. Contudo, o tema de fundo da presente representação trata do direito à saúde, consagrado no artigo 196, *caput*, da Constituição Federal, como 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**.

28. Neste sentido, há que se considerar o atual cenário de pandemia para análise de concessão de medida cautelar, vez que sua concessão pode acarretar severos prejuízos ao funcionamento do sistema público de saúde.

29. No caso em tela, sendo o objeto do contrato de dispensa de licitação o fornecimento de mão de obra para enfrentamento do COVID-19, impõe-se maior prudência na análise dos elementos que fundamentam sua elaboração e dos elementos autorizadores da adoção de medida cautelar, evitando-se maiores danos no já conturbado sistema de saúde público.

30. Conforme informações constantes nos autos (fls. 3, Doc. Nº 190728/2020), por meio de perícia realizada em processo de autoria do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, constatou-se que para o funcionamento das Unidades de Tratamento Intensivo existentes no Hospital Municipal, seriam necessárias a contratação de ao menos 2 (dois) médicos com especialidade em medicina intensiva.

31. Sendo assim, o funcionamento das Unidades de Tratamento Intensivo e Enfermaria dependem da presença contínua dos profissionais de saúde habilitados, que têm sido fornecidos em razão do contrato ora questionado, de forma que sua eventual suspensão, nos termos requeridos pelo *parquet* de Contas, acarretaria a repentina interrupção do funcionamento das unidades de tratamento, causando severos danos à



saúde pública municipal, ferindo de morte, em um só tempo, os princípios da eficiência proporcionalidade e continuidade do serviço público.

32. Calha destacar que, conforme documentação anexada pelo Representado (fls. 8 e 9, Doc. N° 196789/2020), já foram afastados 10 (dez) médicos plantonistas, 6 (seis) enfermeiros plantonistas, 30 (trinta) técnicos em enfermagem e 3 (três) técnico em RX, que testaram positivo para COVID-19, sendo o contrato ora questionado que possibilitou a continuidade dos serviços, garantindo o equilíbrio do sistema de saúde municipal.

33. Destaca-se ainda que essa conduta prudente guarda consonância com o artigo 300, § 3º, do Código de Processo Civil, que veda a concessão de medida de urgência de natureza de antecipada sempre que pender suspeita de irreversibilidade da decisão. Nestes termos, caso a medida cautelar não seja confirmada ao final do processo, o ideal é que se retorne ao *status quo ante*, **sem prejuízo para a parte adversária**.

34. Tendo em vista que a suspensão repentina do presente contrato acarretaria a interrupção do funcionamento das Unidades de Tratamento Intensivo e Enfermaria, afetando negativa e possivelmente de maneira irreversível a saúde da população, entendendo incabível a concessão de medida cautelar, a fim de colocar a salvo tanto a saúde das pessoas, como os princípios que regem a Administração Pública.

35. Nesta senda, cito trecho do renomado administrativista José dos Santos Carvalho Filho que assevera:

Não é dispensável, porém, acentuar que **a continuidade dos serviços públicos está intimamente ligada ao princípio da eficiência**, hoje expressamente mencionado no art. 37, *caput*, da CF, por força de alteração introduzida pela EC nº 19/1998, relativa à reforma do Estado. Logicamente, **um dos aspectos da qualidade dos serviços é que não sofram solução de continuidade, prejudicando os usuários**.¹ (grifei)

36. Portanto, com fundamento no cenário de pandemia de saúde causado pelo do COVID-19 e a necessidade de manter o funcionamento das unidades de tratamento

¹ Didier Jr., Fredie. Braga, Paula Sarno. Oliveira, Rafal Alexandria de. Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória – 14. Ed. Jus Podivm, 2019.



existentes no Município de Tangará da Serra, indefiro a medida cautelar para suspensão do contrato nº 00061/ADM/2020, em razão do risco de irreversibilidade da decisão decorrente da interrupção do funcionamento das Unidades de Tratamento Intensivo e Enfermaria, o que violaria os princípios da eficiência, proporcionalidade e continuidade do serviço público.

37. Portanto, considerando que a lei exige a conjugação dos pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para a concessão da tutela cautelar, ausente um deles, impõe-se o indeferimento da medida.

38. Por fim, ressalto que os responsáveis estão sujeitos à responsabilização pelas irregularidades e por eventual dano ao erário se comprovada a ocorrência dos vícios apontados no procedimento licitatório, após o regular trâmite processual, cabendo a este realizar as adequações que julgar pertinentes.

III – Dispositivo

39. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 89, IV, 90, IV e 224, parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, **DECIDO** no sentido de:

a) admitir a presente Representação de Natureza Externa;

b) indeferir a medida cautelar em razão do não preenchimento dos pressupostos legais;

c) encaminhar os autos à **Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas**, para manifestação acerca do mérito da presente Representação, proporcionando, posteriormente, o contraditório e a ampla defesa, no prazo de 15 (dias) dias, aos Representados.

Publique-se. Cumpra-se

Cuiabá, 04 de setembro de 2020.

(assinatura digital)²

ISAIAS LOPES DA CUNHA
Conselheiro Substituto

² Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.