



**Parecer Nº 485/23**  
**Processo TC Nº 06221/22**  
**Origem: Prefeitura Municipal de Santo André**  
**Natureza: Denúncia**

**Ementa:** DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. DENÚNCIA. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE NATUREZA HOSPITALAR E ODONTOLÓGICA. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÕES E PAGAMENTO DE 14º SALÁRIO SEM AMPARO LEGAL. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO. DIVERGÊNCIA DE ASSINATURAS. CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA.

Os presentes autos cuidam de denúncia constituída pela junção de 3 (três) denúncias distintas, oferecidas pelos Srs. Edilson Matias, Valmir da Silva e Cássio da Silva Barbosa, apresentada em face da Prefeitura Municipal de Santo André, referente à gestão do ex-Prefeito Municipal, Sr. José de Arimatéia Porto Martins, no ano de 2020.

Alegam os denunciantes que o Sr. José de Arimatéia Porto Martins, ao longo de seu mandato, realizou uma série de irregularidades, dentre elas a compra de materiais e a contratação de serviços a empresas que têm no CNPJ atividades cadastradas totalmente diferentes daquelas prestadas.

Aduzem ainda que, no final de seu mandato e sendo candidato à reeleição, concedeu o ex-gestor gratificações e pagamento de 14º salário aos servidores mediante sanção de Leis Municipais (nº 468 e 469/2020), sem previsão anteriormente estipulada na LDO e na LOA, contrariando Lei Complementar Federal.

Após análise, a douta Auditoria, em Relatório Inicial de fls. 40/48, entendeu pela procedência da denúncia e pela necessidade de citação do ex-Prefeito do município, Sr. José de Arimatéia Porto Martins.

Despacho do eminente Relator às fls. 49/50, determinando a citação do Sr. José de Arimatéia Porto Martins, regularmente cumprido às fls. 51/53.

O Sr. José de Arimatéia Porto Martins, por meio de seu causídico, anexou pedido de prorrogação de defesa (fls. 55/56), o qual foi deferido pelo Relator, com decisão respectiva devidamente publicada (fls. 58/60).

Defesa tempestivamente apresentada às fls. 61/152.

Ato contínuo, em Relatório de análise de defesa às fls. 159/172, a Auditoria manteve o entendimento no sentido da procedência da denúncia.

A seguir, os autos vieram a este Ministério Público de Contas para exame e emissão de parecer.

### **É o relatório. Passo a opinar.**

Sob título de preliminar, o gestor municipal protestou na defesa pelo não conhecimento da denúncia feita pelo Sr. Cássio da Silva Barbosa, argumentando que há divergência entre as assinaturas do mesmo em seu documento de identidade e na denúncia ofertada.

Ocorre que as 3 (três) denúncias ora analisadas, nos termos da ilustre Auditoria, foram previamente recepcionadas pela Ouvidoria desta Corte, que, analisando a admissibilidade dos documentos, concluiu pela formalização do processo.

Passa-se, então, para a denúncia em apreço.

Como dita acima, o presente processo de denúncia é formado por três denúncias diversas, formuladas contra a Prefeitura Municipal de Santo André, correspondentes aos documentos TC 45123/22, 45135/22 e 47784/22, as quais serão analisadas de modo individual.

Na primeira denúncia (Doc. TC nº 45123/22) suscita-se que a empresa Sérgio Carvalho de Medeiros, CNPJ: 35250532/0001-61, que tem como atividade principal o atendimento médico ambulatorial restrito a consultas, foi paga pelo Fundo Municipal de Saúde, em virtude da realização de procedimento cirúrgico no valor de R\$ 4.200 (quatro mil e duzentos reais), serviço esse que não poderia prestar legalmente.

Em sede de defesa, o Prefeito justificou que o procedimento em questão foi feito pelo médico Dr. Sérgio Carvalho de Medeiros e que, dada a efetiva prestação do serviço, o profissional emitiu nota fiscal através de empresa de sua titularidade, de modo a viabilizar o recebimento do valor devido. Nesse caso, a falha na ação administrativa teria caráter meramente formal, algo discordado pela Auditoria.

Restou de fato comprovado que a empresa SERMED SERVIÇOS MÉDICOS (Sérgio Carvalho de Medeiros EIRELI, CNPJ: 35.250.532/0001-61) não está apta a prestar serviço de procedimento cirúrgico contratado pelo Município, conforme CNPJ anexado aos autos.

No entanto, com as devidas vênias, há de se divergir das conclusões feitas pelo Órgão Auditor, quanto à manutenção da eiva elencada.

A contratação pela administração *in casu* foi do tipo direta, pois faz parte do rol taxativo presente no art. 24 da Lei 8.666/93, para as contratações em que o

procedimento licitatório é dispensável. Contudo, como cediço, de um modo geral, as regras relativas aos contratos administrativos, dentre outros pontos, são aplicáveis tanto aos ajustes decorrentes de procedimento licitatório, quanto de contratação direta.

Isso posto, tem-se que a Lei 8.666/93 dispõe em seu art. 22, § 9º, que a empresa, mediante participação em certame licitatório, deve comprovar habilitação compatível com o objeto da licitação, compreendendo todos os requisitos de habilitação dos arts. 27 a 31 da referida Lei.

Logo, dentre os requisitos de participação na licitação, tem-se que a empresa deve possuir finalidade e ramo de atuação diretamente ligados ao objeto da licitação e do decorrente contrato.

Ocorre que jurisprudência majoritariamente seguida pelas Cortes de Contas no país é a de que uma empresa não poderá ser excluída do certame, apenas por não ter o CNAI específico do objeto licitado na sua matriz social. Sendo assim, nos termos de entendimento do Eg. Tribunal de Contas da União:

*“Se uma empresa apresenta experiência adequada e suficiente para o desempenho de certa atividade, não seria razoável exigir que ela tenha detalhado o seu objeto social a ponto de prever expressamente todas as sub atividades complementares à atividade principal.” (Acórdão nº 571/2006 – 2ª Câmara) (g. n.)*

Por oportuno, cabe também destacar a doutrina de Joel de Menezes Niebuhr<sup>1</sup>:

*“(...) a Lei nº 8.666/93, pelo menos no que tange à habilitação jurídica, não exige que o documento constitutivo preveja expressamente que o licitante se dedique especificadamente à atividade correspondente ao objeto da licitação. (...)”*

Dessa sorte, embora tal questão ainda se mostre controversa para esta Representante Ministerial, pelos precedentes jurisprudencial e doutrinário, a Administração deve verificar se as atividades desempenhadas pelos licitantes, como dispostas em seus documentos constitutivos, são compatíveis, em linha geral, com o objeto da licitação. Somente haverá inabilitação se houver incompatibilidade, visto que o documento constitutivo não precisa dispor expressa e especificamente sobre o objeto da licitação.

De volta à análise da situação apresentada, sabe-se que a empresa autuada na denúncia tem em seu CNPJ por atividade principal “o serviço ambulatorial restrito a consulta médica” e, como atividade secundária, “o fornecimento de infraestrutura de apoio e assistência a paciente no domicílio”.

Tais atividades não exurgem totalmente incompatíveis com a prestação de serviço de procedimento cirúrgico. Ponto importante é que o procedimento feito resta comprovado por meio do prontuário médico adunada à defesa, dentre outros documentos.

Por essa razão, entende-se que a imposição para restituição do valor de R\$ 4.200,00 (quatro mil e duzentos reais) não se mostra devida, *in casu*, mormente quando

<sup>1</sup> Licitação Pública e Contrato Administrativo. Curitiba: Editora Zênite, 2008. p. 222

comprovada a efetiva e integral prestação e execução do serviço, seu empenho, liquidação e pagamento.

De semelhante natureza é o doc. TC de nº 45135/22, que trata sobre a segunda denúncia.

Nela, a acusação é de que o ente municipal contratou a empresa DENTAL MAANAIM / ANA FREIRE PEREIRA (CNPJ: 07.592.004/0001-55), para a aquisição de materiais de construção no valor de R\$ 7.800,00 (sete mil e oitocentos reais), tendo mencionada empresa registro na Receita Federal divergente.

Essa empresa, em seu CNPJ, tem por atividade principal “o comércio atacadista de produtos odontológicos” e, como atividade secundária, “a manutenção e reparação de aparelhos eletromédicos e eletro terapêuticos e equipamentos de irradiação”. Portanto, não poderia comercializar material de construção.

A respeito, a defesa alega que não foram adquiridos materiais de construção, mas, sim, lavatórios portáteis, pias, espelhos, torneiras e depósitos de água, e tais produtos são cotidianamente confeccionados por empresas com o mesmo objeto daquela contratada pelo município, a saber, o comércio atacadista de produtos odontológicos.

Argumento este que se acolhe em virtude dos dispositivos e precedentes supracitados, afastando a eiva também sustentada pela Auditoria.

Por fim, a terceira denúncia, manifesta no doc. TC de nº 47784/22, versa sobre a concessão de gratificações e de pagamento de 14º Salário em ano de eleição – na qual o ex-Prefeito era candidato –, sem previsão anteriormente estipulada na LDO e na LOA. Aduz-se que também não poderia ter sido concedido reajustes ao funcionalismo público, pois em 180 dias do término do mandato, é expressamente proibido por lei que qualquer aumento seja concedido ou mesmo contratações, para não prejudicar a gestão do próximo prefeito.

Inclusive, teria sido sancionada Lei Municipal (nº 468/2020) para tentar dar legalidade aos respectivos pagamentos, autorizando o Município a pagar o 14º salário aos servidores. Em seguida, foi aprovada da mesma maneira, pela Câmara de Vereadores de Santo André, a Lei nº 469/2020, estabelecendo um abono salarial aos servidores de apoio da educação. Tudo isso, que contrariou expressamente as determinações da União, totalizou ao erário um gasto de R\$ 129.489,15 (cento e vinte e nove mil, quatrocentos e oitenta e nove reais e quinze centavos), conforme consta em Relatório de Levantamento de Dados às fls. 30/39.

Por essa causa, no entendimento do Órgão Auditor, o Município realizou despesas sem amparo legal, de modo a configurar uma grave irregularidade na gestão.

Com a Auditoria, nesse ponto.

A Lei Complementar nº 173/2020, de 27 de maio de 2020, em seu artigo 21, assim estabeleceu:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal;

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

Com efeito, as Leis Municipais em questão estão maculando norma prevista em Lei Complementar Federal, o que não pode ser tolerado em nosso ordenamento jurídico.

Ressalte-se que as Leis Municipais foram aprovadas a 4 (quatro) dias do encerramento do exercício do ex-gestor.

Como o defendente não trouxe ao processo a comprovação de previsão orçamentária das despesas denunciadas na LOA ou LDO, remanesce a irregularidade dos pagamentos.

Destarte, corroborando no terceiro ponto elencado à fundamentação da Auditoria, segue-se o entendimento desta pela manutenção parcial das irregularidades apontadas.

Ante o exposto, esta representante do Ministério Público de Contas opina pelo(a):

1. **CONHECIMENTO** da denúncia;
2. **PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA**, quanto ao pagamento de gratificação de 14º salário e abono, sem amparo legal, aos servidores da educação, no valor de R\$ 129.489,15;
3. **APLICAÇÃO DE MULTA** ao ex-gestor do município de Santo André, Sr. José de Arimatéia Porto Martins, com fulcro no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte;

É o Parecer.

João Pessoa, 24 de janeiro de 2023.

**ELVIRA SAMARA PEREIRA DE OLIVEIRA**  
Subprocuradora-Geral do Ministério Público de Contas da Paraíba

*vfr*