



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0080/2025-GPGMPC

PROCESSO N. : 03348/2023

ASSUNTO : Fiscalização de Atos e Contratos – Acompanhamento da execução do Contrato 0007/SESAU/PGE/2022 – Construção do Novo Hospital de Urgências e Emergências de Rondônia – HEURO, na Cidade de Porto Velho.

UNIDADE : Estado de Rondônia e Secretaria de Estado da Saúde – SESAU/RO

INTERESSADO : Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

RESPONSÁVEIS : Jefferson Ribeiro da Rocha – Secretário de Estado de Saúde/RO; **Marcos José Rocha dos Santos** - Governador do Estado de Rondônia; **Sociedade de Propósito Específico – SPE Vigor Turé S.A** – contratada.

RELATOR : Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

1. Trata-se de acompanhamento da execução do Contrato n. 0007/SESAU/PGE/2022 (ID 1546650)¹, celebrado entre o Estado de Rondônia, por intermédio da Secretaria Estadual de Saúde e a Sociedade de Propósito Específico Vigor Turé S.A., cujo objeto é “a elaboração e aprovação de projeto e construção do Novo Hospital de Urgências e Emergências de Rondônia (HEURO), a ser construído em Porto Velho, segundo as necessidades da Administração, bem como sua locação ao Governo do Estado de Rondônia e realização de sua manutenção pelo prazo contratual”.

2. O feito tem como origem as determinações do Acórdão APL – TC 00168/23, exarados nos autos n. 0880/21, relativas ao acompanhamento contratual, nos termos abaixo delineados:

¹ Decorrente do edital de Regime Diferenciado de Contratação – RDC n. 001/2021 (ID 1547208).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

(...). VII – Determinar o acompanhamento da execução do Contrato 0007/SESAU/PGE/2022, celebrado entre o Estado de Rondônia, por intermédio da Secretaria Estadual de Saúde – SESAU-RO e a SPE Vigor Turé S.A, por meio da autuação de novo processo a ser assim constituído: Categoria: Acompanhamento de Gestão, Subcategoria: Fiscalização de Atos e Contratos, Unidade Jurisdicionada: Secretaria de Estado da Saúde, Assunto: Análise da Legalidade do Contrato 0007/SESAU/PGE/2022 – Construção do Novo Hospital de Urgências e Emergências de Rondônia – HEURO, na cidade de Porto Velho, Relator: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza;

VIII – Determinar que o processo constituído na forma do item VII seja encaminhado à Secretaria-Geral de Controle Externo, para que a Unidade Técnica competente promova de imediato medidas de fiscalização e instrução, autorizando-se de pronto, toda e qualquer diligência que se faça necessária para a instrumentalização dos autos.

3. O relatório técnico (ID 1549101) apontou indícios de irregularidades relacionadas ao Contrato n. 0007/SESAU/PGE/2022, especialmente quanto à ausência de completude dos projetos, falta de emissão do alvará de obras e descumprimento do cronograma estipulado, em desatenção ao art. 66 da Lei n. 8.666/93, motivo pelo qual foram imputadas responsabilidades ao Secretário de Estado de Saúde, ao Governador do Estado de Rondônia e à Sociedade de Propósito Específico contratada.

4. Como encaminhamento, propôs a convocação dos responsáveis para que apresentassem suas justificativas. Ademais, recomendou alertar tanto o Secretário de Saúde quanto o Governador acerca da urgência em observar rigorosamente as cláusulas contratuais, a fim de assegurar a legalidade e a efetividade do empreendimento em questão.

5. Com base na manifestação técnica, o relator emitiu a Decisão Monocrática – DM 0047/2024-GCVCS/TCERO determinando a notificação dos agentes públicos envolvidos e do Consórcio contratado para que apresentassem justificativas a respeito de eventuais irregularidades na condução do contrato em referência. Tais irregularidades abrangeram atrasos no cronograma de obras, não apresentação de projetos completos, ausência de licenças e alvarás, omissão de documentos fiscais das empresas consorciadas e inobservância de sanções e penalidades contratuais.

6. A decisão também advertiu sobre a urgência de dar prosseguimento ao empreendimento, cujo caráter social é de suma importância, especialmente diante da precariedade estrutural do Hospital João Paulo II. Os responsáveis foram alertados de que responderiam solidariamente por eventuais prejuízos decorrentes de sua inação, ficando autorizada a realização de novas diligências e adoção de providências cabíveis para assegurar a regularidade e a efetiva execução do projeto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

7. Na sequência, os responsáveis Jefferson Ribeiro da Rocha, Secretário de Estado de Saúde; Marcos José Rocha dos Santos, Governador do Estado de Rondônia; e a Sociedade de Propósito Específico – SPE Vigor Turé S.A, contratada; apresentaram tempestivamente suas justificativas, conforme atestado na certidão técnica (ID 1566585).
8. Posteriormente, mediante o DESPACHO n. 0138/2024-GCVCS/TCERO (ID 1608166), a relatoria autorizou o Corpo Técnico esperar as ações do Governo do Estado quanto às tratativas sobre possíveis alterações, caducidade ou rescisão do contrato devido à inexecução parcial e aos atrasos significativos na construção do hospital.
9. Ato contínuo, por meio do Ofício n. 59251/2024/SESAU-ASTEC (ID 1672914), a Secretaria de Estado da Saúde – SESAU informou que tratativas de mediação entre o Governo do Estado e o Consórcio Vigor Turé S.A. resultaram na rescisão consensual do contrato, sem aplicação de penalidades, multas ou compensações financeiras, nos moldes do Termo de Mediação CMA 841-M (ID 1708840).
10. Assim o feito foi encaminhado ao Corpo Instrutivo que, por meio de relatório conclusivo (ID 1713753), manifestou-se pelo seu arquivamento, sem resolução de mérito, em razão da rescisão consensual do Contrato n. 0007/SESAU/PGE/2022, o que daria ensejo à perda do objeto processual.
11. Adicionalmente, opinou pela autuação de novo processo para acompanhamento da gestão e dos atos administrativos em andamento, conforme SEI do Governo do Estado de Rondônia n. 0036.055593/2024-1017, para nova contratação de execução “built to suit” do HEURO.
12. Em seguida o feito foi encaminhado ao Ministério Público de Contas, por meio do DESPACHO n. 0031/2025-GCVCS/TCERO, exarado pelo Conselheiro-Substituto Omar Pires Dias, relator em substituição processual, para manifestação, nos termos do Regimento Interno.
13. É o necessário a relatar.
14. Pois bem.
15. Como já delineado, trata-se de fiscalização do Contrato n. 0007/SESAU/PGE/2022, celebrado entre o Estado de Rondônia, por meio da Secretaria de Estado da Saúde – SESAU/RO, e a Sociedade de Propósito Específico Vigor Turé S/A, cujo objeto consistia na



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

construção do Hospital de Urgência e Emergência de Rondônia – HEURO, sob regime de empreitada integral, mediante o modelo *built to suit*.²

16. A execução do referido negócio jurídico insere-se num contexto mais amplo de tentativas do Estado de Rondônia em resolver a situação de precariedade do Hospital João Paulo II, unidade hospitalar há muito reconhecida por sua incapacidade de atender dignamente a demanda por serviços de urgência e emergência na capital do Estado.

17. A gravidade da situação foi expressamente reconhecida no Acórdão APL–TC 00168/23, que deu origem ao presente acompanhamento, ao consignar que a continuidade da prestação dos serviços públicos de saúde exige a superação de entraves estruturais de longa data, mediante ações de planejamento e execução mais eficazes por parte da Administração.

18. Nesse sentido, o feito chegou a ser instruído com indícios de inexecução contratual, conforme o relatório de auditoria (ID 1713753), que demonstrou o completo descompasso entre a proposta original – que previa solução integrada de construção, locação e manutenção do HEURO em prazo certo – e o avanço físico real da obra, o qual, após 27 meses, era inferior a 1%, em grave violação às cláusulas contratuais e ao cronograma pactuado.

19. Nesse diapasão, há de se destacar que o relatório técnico constatou: (a) ausência de apresentação do projeto básico completo, (b) inexistência de licenças e alvarás imprescindíveis para o início da obra, (c) omissão no envio de notas fiscais e documentos das empresas consorciadas, e (d) inércia da Administração na aplicação das penalidades previstas no contrato e na legislação, especialmente as estabelecidas na Cláusula Vigésima Sexta³ e no art. 87 da Lei n. 8.666/1993.⁴

² “O contrato *built to suit* é um contrato complexo em que o proprietário de um bem, geralmente imóvel, constrói um edifício ou realiza uma reforma substancial em edifício já existente, com base em um Termo de Referência onde consta um programa de necessidades e demais elementos técnicos ditados pelo futuro locatário, com o compromisso de local o imóvel por um determinado tempo pactuado” BONATTO, Hamilton. SANTOS, Rafael Costa. Contrato público *built to suit*: planejamento, licitação e contratação: Lei 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022, pg. 20 de 150 [Kindle edition].

³ CLÁUSULA VIGÉSIMA SEXTA – SANÇÕES E APENAÇÕES APLICÁVEIS À SPE

26.1 O não cumprimento pela SPE das cláusulas deste CONTRATO e de seus Anexos, bem como das normas da legislação e regulamentação aplicáveis ensejará, sem prejuízo das responsabilidades civil e penal e de outras penalidades previstas na legislação e na regulamentação vigentes, a cominação, isolada ou concomitantemente, das penalidades fixadas nesta cláusula. (...).

⁴ Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

20. A despeito do robusto conjunto de falhas constatadas – e sem que houvesse apuração formal de sua causa direta, nem apuração de responsabilidade administrativa – a Administração optou pela rescisão amigável do contrato, conforme o Termo de Mediação CMA 841-M (ID 1708859), nos termos abaixo:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DA RESCISÃO

1.1. As Partes, de comum acordo e pelos motivos expostos nos "Considerandos" acima, resolvem rescindir amigavelmente e sem a imposição de multas, indenizações, penalidades ou compensações financeiras para qualquer das Partes, o Contrato nº 0007/SESAU/PGE/2022, firmado em 17 de janeiro de 2022, relativo à elaboração e aprovação de projeto e construção do prédio do Hospital de Urgência e Emergência de Rondônia, que seria construído em Porto Velho, segundo as necessidades da Administração, bem como sua locação e realização de sua manutenção pelo prazo contratual, conforme requisitos construtivos do edital nº 001/21/CPLO/CELHEURO/RO.

1.2. Em vista da rescisão contratual, a Vigor Turé S.A. poderá seguir com a construção do hospital, por sua conta e risco, para sua exploração direta ou por terceiros, inclusive tendo em vista atendimento no âmbito do Sistema Único de Saúde ("SUS"), mediante preenchimento dos requisitos legais, aproveitando os projetos já desenvolvidos (que permanecem de propriedade da Vigor Turé S.A.) e as licenças já obtidas junto aos órgãos públicos competentes.

1.3. Esta rescisão é realizada em conformidade com as tratativas estabelecidas no Procedimento de Mediação CMA 841-M, conduzido pela Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem Ciesp/Fiesp.

CLÁUSULA SEGUNDA - DA LIBERAÇÃO DE OBRIGAÇÕES E GARANTIAS

2.1. Com a assinatura desta rescisão, as Partes reconhecem que não há pendências financeiras, legais ou administrativas entre si, relacionadas ao Contrato nº 0007/SESAU/PGE/2022 e que, mediante a celebração do presente termo, todos os processos sancionadores serão imediatamente arquivados sem aplicação de sanção à Contratada.

2.2. Todas as obrigações decorrentes do Contrato nº 0007/SESAU/PGE/2022 ficam extintas a partir da data da assinatura deste termo, sem qualquer responsabilidade adicional para qualquer das Partes, podendo cada uma delas desconstituir e liberar imediatamente as garantias prestadas de um lado a outro.

21. A avença foi desconstituída sem imposição de qualquer penalidade à contratada, sem a aplicação de sanções e sem exigência de recomposição de eventuais danos, mesmo diante de uma execução física praticamente inexistente.

22. Não obstante, a escolha feita pelo gestor e sua participação no procedimento de rescisão amigável foi diretamente assistida pela Procuradoria do Estado, consoante se vê da assinatura do termo rescisório pelo então Procurador-Geral do Estado, Thiago Alencar Alves Pereira, e, ainda, pela manifestação juridicamente favorável à sua realização (Parecer n. 665/2024/PGE-SESAU).

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

23. Tal manifestação, da lavra do Procurador do Estado Horcades Hugues Uchôa Sena Júnior, entendeu pela “possibilidade jurídica do Gestor da Pasta de proceder com a rescisão amigável do Contrato n. 0007/SESAU/PGE/2022, como meio alternativo de resolução de conflito, na forma apresentada na minuta”, destacando os riscos de judicialização caso a Administração optasse por rescindir unilateralmente o ajuste sem a prévia submissão ao mecanismo negocial contratualmente previsto, à luz da cláusula trigésima oitava do contrato⁵.
24. Contudo, os mecanismos contratuais de resolução de controvérsia não implicam na renúncia à prerrogativa administrativa de sancionar a inexecução do contrato, conforme reiterado pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Sendo necessária a execução do objeto ajustado, não pode o gestor, discricionariamente, autorizar a rescisão amigável do contrato, pois tal instituto tem aplicação restrita e não é cabível quando configurada outra hipótese que dê ensejo a rescisão unilateral ou anulação do ajuste. [...] A rescisão amigável do contrato não é a medida adequada para solucionar contratação com superestimativa de quantitativos, cabendo, nessa hipótese, a anulação do contrato, com base no art. 7º, §§ 4º e 6º, da Lei 8.666/1993, ou a celebração de termo de aditamento contratual para sanear a irregularidade. (Acórdão 845/2017- TCU-Plenário)

A eventual morosidade do processo administrativo de rescisão unilateral não pode ser considerada para justificar a rescisão amigável do contrato administrativo, que somente se admite quando conveniente para a Administração e não houver motivos para a rescisão unilateral. (Acórdão 2205/2016- TCU-Plenário)

O instituto da rescisão amigável previsto na Lei 8.666/1993 tem aplicação restrita, uma vez que não é cabível quando configurada outra hipótese que dê ensejo à rescisão e somente pode ocorrer quando for conveniente para a Administração. Por conseguinte, não pode resultar em prejuízo para o contratante. Sendo necessário o serviço, não pode o gestor, discricionariamente, autorizar o término do contrato. (Acórdão 3567/2014- TCU-Plenário)

A rescisão amigável do contrato sem a devida comprovação de conveniência para a Administração e de que não restaram configurados os motivos para a rescisão unilateral do ajuste, configura irregularidade, por afrontar o disposto no art. 79, inciso II, da Lei 8.666/1993. (Acórdão 740/2013- TCU-Plenário)

⁵ CLÁUSULA TRIGÉSIMA OITAVA – MESA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

38.1. Serão dirimidas pela Mesa de Resolução de Conflitos as controvérsias decorrentes ou relacionadas a este CONTRATO, que envolvam direitos patrimoniais disponíveis, incluindo, mas não se limitando a:

- a) Questões relacionadas à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO;
- b) Revisão do CONTRATO;
- c) Indenizações decorrentes da extinção ou transferência do CONTRATO;
- d) Penalidades contratuais e, se for o caso, seu cálculo, bem como controvérsias advindas da execução de garantias;
- e) Discussões relacionados à execução das OBRAS;
- f) O inadimplemento de obrigações contratuais por qualquer das PARTES.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

25. Com base no regime jurídico de direito público que rege os contratos administrativos – como ensina José dos Santos Carvalho Filho – as cláusulas exorbitantes conferem à Administração não meros privilégios, mas instrumentos de defesa do interesse público, permitindo-lhe impor sanções, alterar unilateralmente cláusulas executórias e rescindir o contrato de forma unilateral nos casos previstos em lei.⁶

26. A ausência de apuração sobre a responsabilidade pela paralisação das obras e pela inércia na entrega dos projetos, licenças e cronogramas impede qualquer juízo definitivo quanto à alegada ausência de culpa da contratada, parecendo ser prematuro entender, sem maior instrução, que não houve inadimplemento por parte da SPE.

27. Mais ainda, o relatório de auditoria elaborado no curso deste processo – à luz das determinações contidas no Acórdão APL–TC 00168/23 – apontou não apenas a negligência no cumprimento das obrigações contratuais pela contratada, mas também a omissão da Administração em agir, fiscalizar e exigir o cumprimento das etapas pactuadas.

28. Ademais, em um contrato de execução continuada com impacto direto na política pública de saúde do Estado, a renúncia a instrumentos típicos de controle administrativo, como as penalidades previstas no contrato e na legislação, exige justificção robusta e transparente.

29. Nesse sentido, não se pode ignorar que contratos administrativos exercem também relevante função pedagógica, na medida em que comunicam ao mercado o padrão de comportamento exigido dos particulares que contratam com a Administração. Tal dimensão não se exaure na relação contratual individualmente considerada, mas impacta diretamente na atratividade de futuras parcerias com o Poder Público, especialmente em projetos complexos como os estruturados sob o modelo *built to suit*.

30. A ausência de consequências jurídicas concretas, diante de uma inexecução contratual evidente, compromete a credibilidade do Estado como contratante e enfraquece os incentivos reputacionais e econômicos que deveriam guiar os bons *players* do mercado, podendo desestimular a participação de agentes qualificados, premiar condutas oportunistas e criar um ambiente de assimetria entre os agentes de mercado.⁷

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

⁷ “Os incentivos são considerados importantes mecanismos de garantia do cumprimento do contrato; assim, os gestores públicos desenham contratos utilizando incentivos para garantir o alcance dos objetivos, e se caracterizam como uma forma importante de se garantir a accountability no contrato. (Girth, 2014). Como bem



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

31. Sendo assim, a mera formalidade da rescisão amigável, fundada no procedimento de mediação contratualmente previsto, não basta para eximir o dever de prestar contas acerca das razões pelas quais a Administração deixou de exercer o poder-dever de exigir o cumprimento do contrato por parte da empresa contratada.

32. O dever de motivação administrativa – reforçado pelo art. 20 da LINDB – impõe à autoridade pública não apenas explicitar os fundamentos jurídicos de sua atuação, mas também demonstrar a compatibilidade entre a decisão adotada e os resultados esperados pela política pública subjacente, especialmente quando esta envolve prestação essencial de saúde.

33. Cumpre destacar que, no modelo *built to suit*, a obrigação do contratado não se limita à entrega física da edificação, mas à perfeita conformação do imóvel às exigências técnicas e funcionais previamente estabelecidas pelo contratante, o que inclui a obtenção de todos os alvarás e licenças indispensáveis ao início do funcionamento da estrutura.⁸

34. Sobre o tema são elucidativas as considerações feitas por Hamilton Bonatto e Rafael Costa Santos:

Cabe à contratada executar a obra ou o serviço de engenharia conforme a descrição dos elementos técnicos instrutores, o que inclui deveres anexos, como providenciar o alvará de construção, quando necessário. Ainda, a depender do caso, é necessário solicitar aprovação do órgão ambiental. Incumbe, ainda, a entrega do imóvel em estado de uso, a garantia do uso pacífico do imóvel pelo locatário, responder pelos vícios ou defeitos anteriores à locação, bem como todos os deveres expostos no art. 22 da Lei de locações: (...).⁹

destacam Friedmane Kelman (2007), os agentes usualmente aumentam o seu desempenho em resposta a um incentivo. (...).

Princípios da Teoria da Agência sugerem que o medo de sanções vai motivar o agente a obter um melhor desempenho, oferecendo maior qualidade e menor custo para não perder o contrato para um concorrente (Goldsmith; Eggers, 2004; Cohen; Eimicke, 2008). As sanções por desempenho são utilizadas como um mecanismo de controle, e fornecem uma sinalização de que o principal não está satisfeito com o desempenho do agente (Girth, 2014).

A respeito dos incentivos de menor poder, Lazear (1989) argumenta que incentivos fracos podem ser mais efetivos que aqueles considerados fortes, porém disfuncionais. Entretanto, tal achado se refere aos incentivos positivos, ficando necessário analisar tal questão para os incentivos negativos. Acerca destes incentivos, a literatura demonstra que a aplicação de sanções brandas pode sinalizar uma predisposição de não aplicar sanções mais pesadas, que, como destaca Girth (2014), podem denotar ameaças vazias e, dessa feita, podem comprometer o desempenho do contrato atual e diminuir a capacidade do governo de controlar o fornecedor em futuros contratos.” In: COSTA, Caio César de Medeiros. Análise do efeito educativo das sanções nos contratos administrativos da administração pública federal no Brasil. Brasília: Enap, 2019, pg. 12.

⁸ BUSHATSKY, Jaques. PEREIRA, José Horácio Cintra Gonçalves. Built to suit: apontamentos breves sobre o inadimplemento do locador. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-edilicias/423328/built-to-suit-apontamentos-breves-sobre-o-inadimplemento-do-locador> Acesso em: 16.04.2025.

⁹ BONATTO, Hamilton. SANTOS, Rafael Costa. Contrato público built to suit: planejamento, licitação e contratação: Lei 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022, pg 115 de 150 [Kindle edition].



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

35. Como bem observa a doutrina, "esse formato de locação permite que o locatário concentre a sua expertise no seu próprio negócio"¹⁰, razão pela qual o inadimplemento por parte do locador (a SPE contratada) no tocante à entrega tempestiva e integral do imóvel — com todas as condições de funcionamento — "configura falta gravíssima", a ensejar, inclusive, a reparação dos lucros cessantes e danos emergentes decorrentes da frustração do empreendimento.

36. Em contratos dessa natureza, conforme bem pontuado por Bushatsky¹¹, "as exigências detalhadas fazem parte do negócio" e "o inadimplemento do locador que desrespeite o prazo de correta e integral entrega do imóvel será considerado gravíssimo, mesmo que se consiga realizar a entrega parcial do imóvel". Assim, a resposta institucional a essa forma de inadimplemento precisa observar a lógica própria do *built to suit*, evitando soluções que desconsiderem o elevado grau de especialização e comprometimento recíproco entre as partes.

37. Assim sendo, sem desconsiderar a gravidade das falhas constatadas ao longo da execução do Contrato n. 0007/SESAU/PGE/2022 — as quais, de acordo com a auditoria realizada, refletem inexecução substancial do objeto e omissões relevantes da Administração no exercício de suas prerrogativas contratuais — **entende o Parquet de Contas** que o encaminhamento proposto pelo Corpo Técnico, **no sentido de arquivamento do feito sem resolução de mérito, não se revela adequado neste momento processual.**

38. É certo que a celebração de termo de rescisão amigável gerou efeitos jurídicos concretos e praticamente irreversíveis, com repercussões no plano da legalidade e da segurança jurídica.

39. Todavia, conforme bem assinalado na fundamentação precedente, o princípio da realidade, a orientação pragmática que inspira os atuais marcos normativos da LINDB e os riscos de agravamento de prejuízos decorrentes de ações intempestivas do controle externo recomendam cautela na adoção de providências que possam frustrar alternativas já postas para a retomada da política pública interrompida.

40. Por essas razões, propõe-se o chamamento aos autos do Secretário de Estado da Saúde para que preste informações detalhadas sobre os fundamentos de fato e de direito que

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

embasaram a escolha pela rescisão amigável do Contrato n. 0007/SESAU/PGE/2022, em detrimento da adoção de providências sancionatórias ou da rescisão unilateral, notadamente diante dos indícios objetivos de inexecução contratual previamente registrados.

41. Tal providência, de caráter instrutório e elucidativo, visa subsidiar a formação de juízo sobre o processo decisório adotado na rescisão, inclusive quanto à eventual responsabilidade dos agentes públicos, sem prejuízo de indicar, com base na experiência adquirida, critérios objetivos e boas práticas para orientar, em futuras contratações, a Administração Pública na escolha de meios mais adequados para equacionar litígios contratuais.

42. Releva observar, nesse ponto, que **não se propugna pela anulação do Termo de Rescisão já firmado**, o que não impede, por outro lado, o necessário controle de legalidade e efetividade da conduta administrativa, à luz da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

43. Adicionalmente, cumpre ressaltar o risco institucional gerado por cláusulas contratuais mal redigidas, notadamente em projetos de alta complexidade técnica, como o presente. Nesse ponto, merece destaque a Informação n. 16/2024/PGE-GAB (SEI 0036.019869/2024-04/pg. 43), que reconheceu expressamente a redação confusa da Cláusula Trigésima Oitava do Contrato n. 0007/SESAU/PGE/2022, relativa à solução de controvérsias.

44. Como consignado pela Procuradoria-Geral do Estado, há ambiguidade terminológica e procedimental ao se fazer referência, de modo indistinto, à mediação, arbitragem e *dispute adjudication board*, dificultando a interpretação e a aplicação eficaz do contrato.

45. Em contextos de contratação administrativa complexa, esse tipo de deficiência redacional compromete não apenas a segurança jurídica da avença, mas também a reputação do Estado de Rondônia como contratante institucionalmente capacitado a atrair investidores e operadores de infraestrutura.

46. A previsibilidade e a coerência dos instrumentos contratuais, nesse sentido, constituem elementos-chave da credibilidade pública, funcionando como mecanismo reputacional que influencia diretamente o interesse de empresas sólidas em participar de futuras contratações.

47. Outrossim, firme no princípio da eventualidade, caso essa Corte de Contas entenda pelo encerramento do feito, propõe-se, ao menos, a expedição de determinações voltadas a: (i)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

recomendar à Administração que adote parâmetros mais rigorosos e estruturados para a celebração de rescisões consensuais, observando os pressupostos estabelecidos na jurisprudência consolidada do TCU, especialmente quanto à inexistência de inadimplemento contratual e à demonstração de conveniência da medida para o interesse público; (ii) orientar a Administração para que aproveite, desde a fase de concepção dos contratos, a expertise da Procuradoria-Geral do Estado em matérias de gestão contratual, resoluções alternativas de controvérsias e cláusulas de prerrogativas administrativas; e (iii) sugerir a avaliação da conveniência e oportunidade de se instituir, em contratos de elevada complexidade e longo prazo, mecanismos permanentes de prevenção e resolução de litígios, como o Dispute Board¹², os quais permitem acompanhamento técnico especializado *pari passu* à execução contratual, promovendo soluções mais técnicas e tempestivas com maior segurança jurídica e eficiência institucional.

DO DISPOSITIVO

48. Diante do exposto, divergindo do encaminhamento proposto pela derradeira manifestação do Corpo Técnico, nos termos da fundamentação do presente opinativo, o **Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia opina-se** pela adoção, por esse Egrégio Tribunal de Contas, das seguintes providências:

I – **DETERMINAR** o chamamento aos autos do Secretário de Estado da Saúde, Jefferson Ribeiro da Rocha, ou quem o substitua, para que, no prazo de 15 dias, ou noutro indicado pelo relator, preste informações detalhadas e documentadas acerca dos fundamentos de fato e de direito que embasaram a decisão pela rescisão amigável do Contrato n. 0007/SESAU/PGE/2022, em detrimento da aplicação das cláusulas exorbitantes previstas no instrumento contratual e na Lei n. 8.666/1993, em especial aquelas relativas à sanção administrativa e à rescisão unilateral por inadimplemento contratual;

¹² “O *dispute board* (ou comitê de prevenção e solução de disputas) é um método alternativo de solução de conflitos que consiste na formação de um comitê de especialistas imparciais que acompanhará um projeto de longa duração desde o seu princípio. O objetivo do comitê é incentivar a prevenção e auxiliar na resolução de disputas durante todo o desenvolvimento do projeto em questão.” In: POLIDORO, Maúra Guerra. *Dispute board* é boa opção para resolução de disputas de alta complexidade. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-18/polidoro-dispute-board-opcao-disputas-alta-complexidade/> Acesso em: 26.03.2025.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

II - **DETERMINAR** que, no mesmo prazo, o gestor informe se houve manifestação formal da unidade técnica responsável pela fiscalização da execução contratual quanto à conveniência da rescisão amigável, antes de sua efetivação, e se foi avaliada a viabilidade da adoção de medidas coercitivas previstas no contrato, justificando, com base em elementos concretos, a desconsideração dessas medidas;

III - **DETERMINAR** que, após a manifestação do Secretário, a Secretaria-Geral de Controle Externo avalie as informações prestadas, sob a perspectiva pontuada pelo MPC;

IV - **DETERMINAR**, em caráter pedagógico e com vistas ao aperfeiçoamento da gestão de contratos complexos:

a) que a Secretaria de Estado da Saúde – SESAU/RO elabore, no prazo de 60 dias, estudo de aprimoramento dos critérios de conveniência e oportunidade para a celebração de rescisões consensuais em contratos administrativos, considerando o regime jurídico das cláusulas exorbitantes e os princípios do interesse público e da accountability, bem como a necessidade de reforçar a clareza normativa, coerência interna e técnica redacional das cláusulas contratuais sensíveis, especialmente aquelas relativas à solução de controvérsias e aplicação de sanções;

b) que a SESAU/RO, em conjunto com a Procuradoria-Geral do Estado, promova a revisão dos modelos contratuais futuros, incorporando cláusulas que estimulem a adoção de mecanismos de resolução de controvérsias como o *Dispute Board*, especialmente em contratações de alta complexidade técnica e elevado impacto social, garantindo o controle técnico contínuo da execução contratual; e

c) que o Governo do Estado de Rondônia promova a participação da Procuradoria-Geral do Estado desde a concepção de novos contratos de infraestrutura hospitalar, com vistas à prevenção de controvérsias e maior robustez jurídica na gestão dos ajustes.

V – **POR EVENTUALIDADE**, caso esse Egrégio Tribunal entenda pelo encerramento do feito sem julgamento de mérito, que, ao menos, sejam expedidas as determinações previstas no item IV supra, para fins de orientação preventiva e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

aperfeiçoamento da atuação da Administração Pública estadual, em consonância com os objetivos do controle externo.

Porto Velho/RO, 23 de abril de 2025.

(assinado eletronicamente)

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Procurador do Ministério Público de Contas

Em 23 de Abril de 2025



MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS