



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

PARECER N. : 0091/2024-GPYFM

PROCESSO: 1235/2023
**ASSUNTO: EXAME DE EDITAL DE LICITAÇÃO -
CREDENCIAMENTO SERVIÇOS MÉDICOS**
**UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MIGUEL DO
GUAPORÉ**
**RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA
DE MELLO**

Trata-se de exame do Contrato 048/2023 (ID 1428924) celebrado entre a Prefeitura Municipal de São Miguel do Guaporé e a empresa Gama e Brandão LTDA, cujo objeto é o credenciamento de empresa especializada para prestação de serviços médicos aos usuários do SUS da zona urbana e rural, em atendimento às necessidades das unidades básicas de saúde, hospital, CAPS e Clínica da Mulher do Município de São Miguel do Guaporé, por um período de 12 meses. O valor global do contrato foi de R\$14.793.785,16, tendo sido derivado do Edital de Chamamento Público 001/2023/PMSMG/2023 (ID 1428909).

A origem desta fiscalização foi o comunicado apócrifo de irregularidade transcrito pela Ouvidoria do TCE-RO, segundo o qual (ID 1396308):

Valores fora da realidade na contratação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Venho por meio desse canal denunciar uma contratação com valores fora da realidade pro município de São Miguel do Guaporé Rondônia, no qual o próprio município vem cortando gastos tirando direito dos funcionários do concurso público. Segue o edital da contratação com valores que dividido daria um valor de 32 mil por um plantão de 12 horas por médico especialista.

O relatório técnico inicial (ID 1358202) foi pela seletividade da matéria, tendo em vista que atendera os requisitos previstos na Resolução 291/2019¹ e na Portaria 466/2019². Sobre o conteúdo do que foi noticiado ao TCE-RO, com base nos documentos obtidos no Portal da Transparência do Município, concluiu-se que não haveria plausibilidade nos fatos narrados pelo comunicante apócrifo, tendo em vista que o valor dos plantões seria inferior aos por ele mencionados. Para demonstrar, elaborou a seguinte tabela:

¹ Institui o Procedimento de Seletividade, altera dispositivos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e revoga dispositivos da Resolução 210/2016/TCE-RO.

² Define os critérios e pesos da análise de seletividade e informações de interesse do controle externo, na forma da Resolução 291/2019/TCE-RO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Nº	Descrição sumária dos serviços (A)	Quantidade/ Mês (B)	Quantidade /Ano (C=B*12)	Unidade contratada (D)	\$ Unitário (E)	Total ano (F=E*C)
1	Ortopedia (24h)	10	120	Plantão 24h	6.100,00	732.000,00
2	Ginecologia (12h)	30	360	Plantão 12h	2.700,00	972.000,00
3	Pediatria (12h)	30	360	Plantão 12h	2.700,00	972.000,00
4	Cirurgia geral (12h)	30	360	Plantão 12h	2.700,00	972.000,00
5	Anestesiologia (12h)	30	360	Plantão 12h	2.800,00	1.008.000,00
6	Cardiologia (12h)	4	48	Plantão 12h	2.697,92	129.500,00
7	Psicologia (12h)	30	360	Plantão 12h	450,00	162.000,00
8	Oftalmologia (12h)	5	60	Plantão 12h	2.900,00	174.000,00
9	Fonoaudiologia (40h/semana)	1	12	160h/mês	5.000,00	60.000,00
10	Clínica médica (12h)	200	2400	Plantão 12h	2.250,00	5.400.000,00
11	Dermatologia (12 h)	4	48	Plantão 12h	2.700,00	129.600,00
12	Fisioterapia (12h)	50	600	Plantão 12h	400,00	240.000,00
13	Cirurgia vascular (12h)	4	48	Plantão 12h	6.750,00	324.000,00
14	Urologia (12 h)	4	48	Plantão 12h	6.750,00	324.000,00
15	Gastroenterologia (12h)	6	72	Plantão 12h	2.500,00	180.000,00
16	Nutricionista (12h)	30	360	Plantão 12h	450,00	162.000,00
17	Técnico imob. Ortopedia (12h)	60	720	Plantão 12h	300,00	216.000,00
18	Técnico radiologia (12h)	60	720	Plantão 12h	300,00	216.000,00
19	Serv. ultrassonografia	400	4800	Unidade	300,00	1.440.000,00
20	Serv. Ultrassonografia (urg.emerg.)	200	2400	Unidade	300,00	720.000,00
21	Exame endoscopia - corpo estranho	50	600	Unidade	190,00	114.000,00
22	Exame endoscopia alta	20	240	Unidade	220,00	52.800,00
23	Psiquiatria (12h)	6	72	Plantão 12h	2.700,00	194.400,00
24	Terapia ocupacional	1	12	160h/mês	11.941,87	143.302,44
25	Neuropsicologia	1	12	160h/mês	9.673,56	116.082,72
					Total	15.153.685,16

No entanto, foi pelo prosseguimento da fiscalização, pois os valores envolvidos seriam significativos (quase 66% da despesa orçada para o Fundo Municipal de Saúde de São Miguel do Guaporé, para o exercício de 2023). Além disso, considerou que devia ser investigada a efetiva existência de justificativa robusta para a adoção de credenciamento em vez de um procedimento licitatório, que resultou na contratação de uma única empresa para fornecimento dos 25 itens previstos no edital e comparecimento de apenas três empresas interessadas. Ao fim, sugeriu que fosse solicitada a cópia integral do procedimento administrativo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Em consonância, o relator aderiu ao opinativo técnico e determinou (DM 0070/2023-GCJEPPM, ID 1417377) o prosseguimento do apuratório e a determinação para que fosse encaminhada a cópia integral de toda a documentação pertinente ao Chamamento Público 001/2023/PMSMG/2023 e a subsequente análise pelo corpo técnico.

Após diligências complementares, foi juntado relatório ao ID 1483413, com a análise dos documentos colacionados aos autos. Quanto ao mérito da denúncia (sobrepço da contratação), considerou improcedente pelos termos lançados no relatório técnico anterior (ID 1358202). Também foi pela improcedência do requerimento manejado pelo prefeito (nulidade do PAP a pretexto de ter sido iniciado por denúncia anônima). De outro tanto, considerou admissível o uso do credenciamento para contratação de serviços médicos aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS). Todavia, demonstrou que o procedimento padeceu de irregularidades que ensejariam a continuidade da fiscalização: fixação de prazo limite para os interessados pleitearem o credenciamento e adoção de julgamento das propostas com o critério de menor preço, razão pela qual sugeriu a audiência dos responsáveis. Ainda, foi pela possibilidade de aplicação de multa em razão da injustificada entrega intempestiva dos documentos solicitados pela Corte de Contas.

O Conselheiro Relator, por meio do Despacho ID 1486039, tendo em vista a conclusão do corpo técnico pela improcedência da irregularidade de sobrepreço no Contrato 048/23 e a possibilidade de arquivamento monocrático do feito, determinou a oitiva do Ministério Público de Contas.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 0182/2023-GPYFM, ID 1490838, concordou com a análise técnica em relação à improcedência do sobrepreço na forma como informado em comunicado veiculado por meio da Ouvidoria. Da mesma forma, foi pela improcedência do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

pedido de nulidade do PAP em virtude da denúncia anônima. Ademais, solicitou a audiência dos responsáveis pelas irregularidades encontradas no procedimento de credenciamento, a cientificação do Prefeito para adotar medidas preventivas das irregularidades detectadas e a determinação à municipalidade para observar melhores práticas na pesquisa para a estimativa de preços. Ainda, sugeriu a inauguração de procedimento de fiscalização autônomo para exame prévio do Aviso de Chamamento Público 003/CPL/2023, Processo Administrativo 1476/SEMSAU/2023. Todavia, divergiu do pedido de aplicação de multa ao gestor em razão da entrega intempestiva de documentos (ID 1429028), posto que o prazo era de 15 dias e, em verdade, a documentação foi apresentada dentro do intervalo.

Em consonância, o Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello proferiu a DM-0153/23-GCJEPPM (ID 1503985), em que determinou a audiência dos seguintes responsáveis:

18. Isto posto, objetivando conferir integral cumprimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa, na forma disposta pelo inciso LV do art. 5º da Constituição Federal, **decido**:

I - **Determinar** à Secretaria de Processamento e Julgamento - Departamento do Pleno, com fundamento no art. 42 da Resolução 303/2019/TCE-RO, que **promova a audiência** da senhora **Thaís Peixoto Carneiro** (CPF ***.652.307-**), Secretária Municipal de Saúde, e da Senhora **Rozane Inêz Vicensi** (CPF ***.713.579-**), advogada municipal, encaminhando cópia desta decisão e do relatório técnico acostado ao ID 1483113, e do Parecer Ministerial 0182/2023-GPYFM - ID 1490838, a fim de que, no prazo legal improrrogável de 15 (quinze) dias, querendo, apresente alegações de defesa, juntando documentos que entendam necessários para sanar as irregularidades a elas imputadas, conforme indicadas no item 4.1, do Parecer Ministerial 0182/2023- GPYFM - ID 1490838;

II - **Determinar** à Secretaria de Processamento e Julgamento - Departamento do Pleno, com fundamento no art. 42 da Resolução 303/2019/TCE-RO, que **promova a audiência** do senhor **Luís Carlos Morais Alfaia** (CPF ***.741.282-**), Presidente da CPLPMSMG, e da Senhora **Rozane Inêz Vicensi** (CPF ***.713.579-**, OAB/RO 3865), advogada do município,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

encaminhando cópia desta decisão e do relatório técnico acostado ao ID 1483113 e do Parecer Ministerial 0182/2023-GPYFM, ID 1490838, a fim de que, no prazo legal improrrogável de 15 (quinze) dias, querendo, apresente alegações de defesa, juntando documentos que entendam necessários para sanar as irregularidades a eles imputadas, conforme indicadas no item 4.2, do Parecer Ministerial 0182/2023-GPYFM – ID 1490838;

Após publicação da decisão³ e a notificação dos seus destinatários⁴, os responsáveis apresentaram justificativas tempestivamente⁵.

Na sequência, foi juntado o Ofício Conjunto 001/2023/GPEPSO/GPWAP (ID 1517330), no qual informa-se que, durante o último recesso administrativo (20.12.2023 a 06.01.2024), foi publicado o Termo de Adjudicação de Inexigibilidade de Licitação 108/2023, originário do Chamamento Público 033/2023, da Prefeitura do Município de São Miguel do Guaporé, com a possível reiteração, no mesmo exercício financeiro, do mesmo modelo de terceirização da saúde irregular objeto destes autos.

Restringindo-se ao exame dos expedientes 07358/2023/TCE-RO, 07332/2023/TCE-RO e 07444/2023/TCE-RO, o corpo técnico juntou o relatório ID 1556949.

Nele, concluiu-se que as justificativas apresentadas não serviam para afastar as irregularidades detectadas, com exceção da que afirmava a inexistência de definição prévia do valor da remuneração dos futuros contratados e da relativa à adoção de critério de julgamento pelo menor preço. Isso porque o item 06 do termo de referência (ID 1428908, pág. 26-31)

³ Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia 2966 de 30.11.2023, considerando-se como data de publicação o dia 1º.12.2023.

⁴ ID 1505546 (Rozane Inez Vicensi), ID 1507368 (Thais Peixoto Carneiro), ID 1507369 (Cornelio Duarte de Carvalho).

⁵ Doc 07358/23 (Rozane Inez Vicensi e Cornelio Duarte de Carvalho), Doc 07332/23 (Luis Carlos Morais Alfaia e Cornelio Duarte de Carvalho), Doc 07444/23 (Thais Peixoto Carneiro e Cornelio Duarte de Carvalho) e certidão técnica ID 1515697.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

especificaria os valores unitários a serem pagos pela prestação de serviços médicos especializados. Ademais, os itens 4.1 e 4.2 (ID 1428911, pág. 44) estipulavam que todos os interessados que apresentassem os documentos de habilitação e fossem considerados aptos a participarem do procedimento auxiliar seriam habilitados para o credenciamento e convocados para assinar o contrato. Registra, ainda, que as atas de julgamento informam a inabilitação das demais empresas interessadas, sem que tivesse de fato ocorrido disputa de preços. No que tange às irregularidades subsistentes, manteve a responsabilidade dos agentes envolvidos, concluindo que agiram com erro grosseiro.

Alfim, como proposta de encaminhamento, foi pelo cumprimento do escopo desta fiscalização e pela ilegalidade, sem pronúncia de nulidade, do Chamamento Público 001/2023/PMSMG/2023 (Processo Administrativo 259/2023) e, por decorrência lógica, do Contrato 048/2023. Foi, também, pela aplicação de multa aos responsáveis, tecendo recomendações para contratações futuras. Ainda, sugeriu a autuação de procedimento de fiscalização autônomo do Processo Administrativo 1476/SEMSAU/2023 a esta Corte de Contas, a fim de averiguar se houve reiteração das irregularidades aqui apuradas.

Em cumprimento ao Despacho ID 1558244, os autos retornaram ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer na forma regimental, com 51 documentos do tipo ID na aba “Arquivos Eletrônicos” e 99 na aba “Peças/Anexos/Apensos”.

É o relatório.

Concorda-se com a análise feita pelo corpo técnico, com as seguintes ressalvas:

Reafirma-se a inexistência de definição prévia do valor da remuneração dos futuros contratados (médicos, psicólogos, fonoaudiólogos,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

fisioterapeutas, nutricionista, terapeuta ocupacional e técnicos). Isso porque o valor lançado ao item 06 do termo de referência (ID 1428908, pág. 26-31) trata-se apenas de um valor estimativo para a realização de uma unidade de serviço, sem a decomposição de seus custos unitários, que incluem custos diretos e indiretos e o lucro líquido da contratada (encargos trabalhistas, previdenciárias, fiscais, comerciais, além dos crachás, EPI, uniformes, etc, conforme item 9.39 e 18.4 do edital).

Repita-se, a municipalidade não fixou a tabela de remuneração dos credenciados e também não se desincumbiu de elaborar a planilha de custos unitários nem exigiu isso das empresas interessadas em contratação, o que dificulta o exercício da fiscalização sobre itens como o BDI e os valores efetivamente destinados aos profissionais de saúde.

Tanto não fixou que a empresa credenciada foi contratada com valores inferiores aos estimados, gerando economia. Veja:

Serviço	Valor estimado anual ⁶	Valor contratado anual ⁷
Prestação de Serviços Médicos Especializados na área de ORTOPIEDIA. Com cobertura Mensal de 10 (dez) Plantões de 24 (vinte e quatro) horas, no período diurno/noturno	R\$797.900,00	R\$732.000,00
Prestação de Serviços Médicos Especializados na área de GINECOLOGIA / OBSTETRÍCIA (ATENDIMENTO PLANTÃO). Com cobertura Mensal de: 30 (trinta) Plantões de 12 (doze) horas, no período diurno/noturno	R\$1.101.000,00	R\$972.000,00
Prestação de Serviços Médicos Especializados de PEDIATRIA (ATENDIMENTO	R\$1.101.000,00	R\$972.000,00

⁶ ID 1410727, item 15 do edital.

⁷ ID 1396308, Cláusula segunda.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

AMBULATORIAL). Com cobertura Mensal de 30 (trinta) Plantões de 12 (doze) horas, no período diurno e noturno		
Prestação de Serviços Médicos Especializados na área de CIRURGIA GERAL Com cobertura Mensal de: 30 (trinta) Plantões de 12 (doze) horas, no período diurno e noturno	R\$1.101.000,00	R\$972.000,00
Prestação de Serviços Médicos Especializados de ANESTESIOLOGIA. Com cobertura Mensal de 30 (trinta) Plantões de 12 (doze) horas, no período diurno e noturno	R\$1.125.000,00	R\$1.008.000,00
Prestação de Serviços Médicos Especializados de CARDIOLOGIA. Com cobertura Mensal de 04 (quatro) Plantões de 12 (doze) horas, no período diurno	R\$146.800,00	R\$129.500,00
Prestação de Serviços Médicos Especializados PSICOLOGIA. Com cobertura Mensal de 30 (trinta) Plantões de 12 horas, no período diurno	R\$182.040,00	R\$162.000,00
Prestação de Serviços Médicos Especializados em OFTALMOLOGIA. Com cobertura Mensal de 05 (cinco) Plantões de 12 (doze) horas, no período diurno	R\$191.500,00	R\$174.000,00
Prestação de Serviços Especializados de FONOAUDIÓLOGO. Com cobertura Mensal de 40 (quarenta) horas semanais, sendo 08 (oito) horas diárias	R\$64.300,00	R\$60.000,00
Prestação de Serviços Médicos Especializados de CLÍNICA MÉDICA. Com cobertura Mensal de 200 (duzentos) Plantões de 12 (doze) horas, diurno/noturno	R\$5.599.840,00	R\$5.400.000,00
Prestação de Serviços Médicos Especializados de DERMATOLOGISTA. Com	R\$146.800,00	R\$129.600,00



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

cobertura Mensal de 04 (quatro) Plantões de 12 (doze) horas, no período diurno		
Prestação de Serviços Especializados de FISIOTERAPIA. Com cobertura Mensal de 50 (cinquenta) PLANTÕES de 12(doze) horas no período diurno	R\$283.400,00	R\$240.000,00
Prestação de Serviços Especializados CIRURGIA VASCULAR. Com cobertura Mensal de 04 (quatro) Plantões de 12 (doze) horas	R\$361.800,00	R\$324.000,00
Prestação de Serviços Especializados de UROLOGISTA. Com cobertura Mensal de 04 (quatro) Plantões de 12 (doze) horas	R\$361.800,00	R\$324.000,00
Prestação de Serviços Especializados de GASTROENTEROLOGIA. Com cobertura Mensal de 06 (seis) Plantões de 12 (doze) horas	R\$196.800,00	R\$180.000,00
Prestação de Serviços Especializados de NUTRICIONISTA. Com cobertura Mensal de 30 (trinta) Plantões de 12 (doze) horas	R\$182.040,00	R\$162.000,00
Prestação de Serviços Especializados de TÉCNICO DE IMOBILIZAÇÃO EM ORTOPEDIA. Com cobertura Mensal de 60 (trinta) Plantões de 12 (doze) horas, no período diurno/noturno	R\$245.160,00	R\$216.000,00
Prestação de Serviços Especializados em TÉCNICO EM RADIOLOGIA. Com cobertura Mensal de 60 (sessenta), Plantões de 12 (doze) horas, no período diurno/noturno	R\$245.160,00	R\$216.000,00
Prestação de Serviços Médicos Especializados na área de ULTRASSONOGRÁFIAS (ATENDIMENTO AMBULATORIAL). Com a	R\$1.763.200,00	R\$1.440.000,00



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

realização Mensal de 400 (quatrocentas) Ultrassonografias, no período diurno		
Prestação de Serviços Médicos Especializados na área de ULTRASSONOGRÁFIAS (URGÊNCIA E EMERGÊNCIA). Com a realização Mensal de 200 (duzentas) Ultrassonografias, no período diurno/noturno	R\$881.600,00	R\$720.000,00
EXAME DE ENDOSCOPIA COM RETIRADA DE CORPO ESTRANHO DE FORMA INVASIVA NO SISTEMA DIGESTIVO	R\$128.000,00	R\$114.000,00
EXAME DE ENDOSCOPIA DIGESTIVA ALTA (COM E/OU SEM BIÓPSIA)	R\$60.600,00	R\$52.800,00
Prestação de Serviços Médicos Especializados de PSIQUIATRIA. Com cobertura Mensal de Plantões de 06 (seis) de 12 horas, no período diurno	R\$220.200,00	R\$194.400,00
Prestação de Serviços Especializados de TERAPIA OCUPACIONAL Com cobertura Mensal de 40 (quarenta) horas semanais, sendo 08 (oito) horas diárias	R\$143.320,00	R\$143.302,44
Prestação de Serviços Especializados de NEUROPSICÓLOGO. Com cobertura Mensal de 40 (quarenta) horas semanais, sendo 08 (oito) horas diárias	R\$116.140,00	R\$116.082,72

Dessa feita, permanece a irregularidade.

Quanto à adoção de critério de julgamento pelo menor preço, de fato, os itens 4.1 e 4.2 (ID 1428911, pág. 44) estipulavam que todos os interessados que apresentassem os documentos de habilitação e fossem considerados aptos a participarem do procedimento auxiliar seriam habilitados para o credenciamento e convocados para assinar o contrato.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

4. DO PROCEDIMENTO DO CREDENCIAMENTO

4.1 Os interessados que apresentarem os documentos no item 2.4 serão declarados habilitados pela Comissão Permanente de Licitações para o credenciamento.

4.2 Homologado o credenciamento, a Administração convocará o credenciado para assinar o “Contrato”.

4.3 O credenciado terá prazo de até 3 (três) dias úteis para assinar o “Contrato”, contados da data de ciência e convocação que será feita através de publicação do Diário Oficial Eletrônico dos Municípios junto a AROM e PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO.

Mas o mesmo edital também previa que as propostas seriam aceitas e julgadas pelo menor preço. Veja:

17. DA ACEITAÇÃO/JULGAMENTO DA PROPOSTA

17.1. As propostas Comerciais serão aceitas e julgadas pelo MENOR PREÇO.

17.2. Durante o prazo para recebimento de Propostas, qualquer interessado poderá enviar os envelopes para credenciamento que será julgado em até 48 (quarenta e oito) horas após o seu recebimento.

O corpo técnico, como reforço argumentativo, demonstrou que as atas de julgamento (vide ID 1428916 e ID 1428922) inabilitaram as demais empresas interessadas, sem que tivesse ocorrido efetivamente disputa de preços.

Ocorre que os valores registrados na proposta da empresa credenciada⁸ indicavam importâncias inferiores às da estimativa da administração. Dessa feita, a empresa estava preparada para a fase de julgamento da proposta pelo menor preço se fosse ultrapassada a fase de habilitação.

Ademais, os valores registrados em contrato foram ainda menores do que os propostos, o que sugere que houve negociação com a única empresa habilitada para redução dos preços praticados, o que é incompatível

⁸ ID 1428922.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

com um procedimento de credenciamento e confirma a intenção da Administração de realizar o julgamento pelo menor preço.

No mais, concorda-se com a análise feita pelo corpo técnico, razão pela qual a adota como razões de opinar, com supedâneo na Recomendação 001/2016/GCG/MPC⁹:

3.2. Da eleição do “credenciamento” como modalidade de contratação de serviços médicos complementares sem comprovar a impossibilidade de ampliação da cobertura assistencial direta e sem justificar a preterição das entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, os quantitativos previstos no edital, a inviabilidade de competição, o valor dos futuros contratados e a compatibilidade dos preços com os do mercado.

Razões de justificativa da Senhora Thaís Peixoto Carneiro (ID 1512196)

19. Expõe, em suma, que a legislação permite a execução de serviços públicos de atendimento à saúde da população, de maneira complementar, pela iniciativa privada, de forma que a “contratação de empresa para a prestação de serviços médicos na área de saúde ora em análise levou em consideração a complementação dos serviços oferecidos e geridos pela Secretaria Municipal de Saúde no âmbito do Município de São Miguel do Guaporé, não tendo o Município optado por delegar a gestão a instituição sem fins lucrativos” (ID 1512196, pág. 01).

20. Afirma que a contratação dos serviços complementares de saúde através de credenciamento já havia sido anteriormente realizada pelo município, no entanto referido chamamento não atendia às necessidades da administração, em virtude dos poucos profissionais credenciados (ID 1512196, pág. 01).

21. A seguir, elenca as causas de aumento da demanda para utilização dos serviços médicos e a abertura de programas federais e estaduais no âmbito da saúde que preveem o repasse de recursos financeiros, sendo necessária a realização, pelo município, de procedimentos estruturais necessários para pleitear o repasse de verbas (ID 1512196, pág. 02-03).

22. Nesse contexto, explica que a realização do chamamento público foi necessária e conveniente ao município para que este pudesse aderir aos programas federais e estaduais de repasse de recursos para realização de procedimentos cirúrgicos eletivos (ID 1512196, pág. 03).

⁹ Dispõe sobre a possibilidade de sintetizar o parecer ministerial em casos de convergência com o Corpo Instrutivo do TCE



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

23. Argui que o município tentou, através de projeto de lei, protocolado em 31.02.2022, regulamentar acerca da qualificação de entidades como Organizações Sociais (OS), no âmbito do município de São Miguel do Guaporé, condição necessária para credenciamento de OS para complementação dos serviços de saúde, todavia referido projeto não foi apreciado pela Câmara de Vereadores por falta de apoio político (ID 1512196, pág. 03).

24. Ainda, aduz que foi realizado minucioso estudo das demandas necessárias à complementação dos serviços de saúde, restando demonstrado, quando da elaboração do termo de referência, a necessidade e o quantitativo de profissionais de saúde para atendimento da demanda, além de ter havido ampla pesquisa de preços junto a empresas do ramo, inclusive com a elaboração de mapa comparativo de preços, o qual foi utilizado como referencial para a realização do chamamento público (ID 1512196, pág. 04).

25. Nessa senda, certifica que os princípios basilares que norteiam os procedimentos licitatórios foram integralmente cumpridos pela administração, enumerando os benefícios trazidos pelo credenciamento (ID 1512196, pág. 04-05).

26. Logo após, traz explicações acerca do processo de credenciamento (ID 1512196, pág. 06-13), concluindo que “o procedimento de credenciamento de médicos e empresas prestadoras de serviços na área da saúde em São Miguel do Guaporé foi conduzido de forma esmerada e cuidadosa, trazendo benefícios inestimáveis para a população local” (ID 1512196, pág. 13).

27. Ao final, requer o arquivamento do Procedimento Apuratório Preliminar no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, diante da evidente eficácia e do impacto positivo na dos moradores de São Miguel do Guaporé proporcionado pelo credenciamento (ID 1512196, pág. 13).

Razões de justificativa da Senhora Rozane Inêz Vicensi (ID 1510277)

28. Alega, inicialmente, a natureza de mera opinião técnico-jurídica dos pareceres jurídicos, os quais não são vinculantes ao gestor público, de forma que não integram propriamente a esfera decisória da administração, não produzindo quaisquer efeitos jurídicos concretos (ID 1510277, pág. 02).

29. Ademais, destaca a separação entre cláusulas estritamente técnicas, as quais não detêm o parecerista jurídico a expertise para opinar, e as cláusulas que incumbem análise de juridicidade (ID 1510277, pág. 03).

30. Com isso, aduz que é desmedida a inclusão da mesma como responsável pelas irregularidades identificadas, tendo em vista que a realização de credenciamento de empresas foi determinada pela secretária municipal de saúde do município de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

São Miguel do Guaporé, com a abertura do Processo Administrativo n. 259/2023, como se subtrai da justificativa prevista no item 3 do termo de referência (ID 1510277, pág. 05-06).

31. Ao final, conclui que restou evidenciado a ausência de dolo ou culpa nas condutas praticadas, requerendo sua remoção do rol de responsáveis (ID 1510277, pág. 06):

Análise técnica

32. Como já elucidado no relatório preliminar (ID 1483413), é amplamente aceita pela doutrina e pela jurisprudência a contratação de serviços médicos aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), por meio de credenciamento de interessados na prestação do serviço.

33. Ocorre que, para utilização do referido procedimento auxiliar pela administração pública, esta deve comprovar que a demanda pelos serviços é superior à oferta, havendo a possibilidade de contratação de todos os interessados, além de demonstrar, inequivocamente, de que suas necessidades somente poderão ser atendidas por meio do credenciamento .

34. Isso porque, como regra, as ações e os serviços de saúde são prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, os quais compõem o SUS, podendo a iniciativa privada participar, **em caráter complementar** .

35. Sendo assim, a prestação de serviço de saúde, no âmbito do SUS, pela iniciativa privada necessita de comprovação de que as estruturas que compõe o SUS não são aptas a atender toda a demanda, seja pelo aumento transitório desta, seja pela impossibilidade de ampliação da oferta, por meio de órgãos e instituições públicas.

36. No presente caso, conforme restou consignado no Parecer Ministerial n. 0182/2023-GPYFM (ID 1490838), no processamento do Chamamento Público n. 001/2023/PMSMG/2023 (Processo Administrativo n. 259/2023), a administração pública munic ip a l adotou o credenciame nto como modalidade de contratação de serviços médicos complementares, todavia: (a) não demonstrou a impossibilidade de ampliação da cobertura assistencial direta; (b) não justificou a preterição das entidades filantrópicas e sem fins lucrativos; (c) não justificou os quantitativos previstos no edital; (d) não demonstrou a inviabilidade de competição; (e) não definiu, previamente, o valor da remuneração dos futuros contratados e (f) não comprovou a compatibilidade dos preços com os do mercado;

37. No tocante à **não demonstração da impossibilidade de ampliação da cobertura assistencial direta e da inviabilidade de competição**, em análise ao Processo Administrativo n.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

259/2023, verifica-se o termo de referência trouxe a seguinte justificativa para utilização do credenciamento (ID 1428908, pág. 03-05):

JUSTIFICATIVA

(...)

3.5. O Município de São Miguel do Guaporé **não dispõe de concurso público em vigência para profissionais da área de saúde, entretanto sérios problemas como déficit de pessoal**. Ademais, em decorrência do COVID-19 e Variantes, enfrentado por todo o Brasil e o mundo, os concursos públicos possuem prazos muitos extensos, o que torna moroso e dificultoso diante do cenário atual, **com o aumento substancial das demandas nas unidades de saúde**.

3.6. Assim, **justifica-se o credenciamento do objeto do presente termo em face a ausência de interesse de profissionais da área da saúde** em trabalhar no interior do Estado de Rondônia pela dificuldade de acesso, à baixa remuneração, o desinteresse dos profissionais em manter um vínculo obrigacional permanente com os municípios, uma vez que o teto remuneratório local é do chefe do Poder Executivo, na maioria das vezes baixo para os profissionais especialistas de saúde. Ressalta-se ainda que apesar das dificuldades do município não poderá se abster das suas obrigações constitucionais de proporcionais à população o acesso aos serviços de saúde pública.

(...)

3.10. Considerando que os serviços de saúde compõem o rol de garantias constitucionais e estão diretamente ligados a dignidade de pessoa humana e **tendo em vista a necessidade de contratação de serviços médicos para suprir a atual insuficiência de pessoal para atendimento à população**, no período diurno e noturno nos dias úteis da semana (sábado e Domingo, feriado e cobertura de férias), para fins de atendimento médico atendendo as necessidades das UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE, urgências e emergências do HOSPITAL MUNICIPAL, FISIOTERAPIA, CAPS E CLÍNICA DA MULHER, DO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO GUAPORÉ – RO.

3.11. Considerando ainda a **crescente desestabilização do sistema de serviço médicos para suprir a demanda, bem como a falta de médicos nos últimos tempos com frequentes pedido de exonerações de médicos concursados do município**, em detrimento dos salários maiores em outros municípios, **bem como a dificuldade de contratação de profissionais médicos** através de concurso público, testes seletivos, vagas não preenchidas dificultando a Administração pública de oferecer atendimento médico nos serviços de urgências e emergências na rede de Saúde (hospitalar, clínica especializada e Rede Básica), o referido



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

credenciamento se faz necessário para possibilitar o acesso e serviços de saúde, da forma a garantir uma maior resolubilidade na assistência prestada.

38. Observa-se, assim, que a administração pública justificou a contratação de serviços médicos por meio de credenciamento, tendo em vista a ausência de profissionais médicos suficientes para atender à demanda.

39. Ocorre que não há no bojo do Processo Administrativo n. 259/2023 qualquer documento que demonstre o quantitativo da demanda por serviços médicos do município, em relação ao quantitativo de profissionais médicos com vínculo administrativo, além de não ter sido colacionado: “os registros dos últimos concursos públicos e processos seletivos simplificados para preenchimento dos cargos, nem foi mencionada a taxa de retenção desses profissionais ou o tempo médio de permanência no vínculo, a fim de demonstrar, com evidências, a necessidade de contratação sem concurso público” (ID 1490838, pág. 20).

40. Outrossim, conforme diligenciado pelo MPC, verificou-se a existência de apenas um concurso público (Processo n. 1304/2016/TCE-RO) para provimento, no total, de 05 vagas de médico, com edital publicado em 2016, não havendo, ainda, notícias de planejamento para novos certames.

41. Dessa forma, não restou devidamente comprovado o déficit de pessoal, nem demonstrado a impossibilidade de ampliação da cobertura assistencial direta, através da contratação de profissionais médico por meio de concurso público ou processo seletivo.

42. Ademais, estabelece a Portaria GM/MS 2.567/2016:

Art. 3º Nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes **e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população** de um determinado território, o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada.

(...)

§ 3º A participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no SUS será formalizada mediante a celebração de contrato ou convênio com o ente público, observando-se os termos da Lei nº 8.666, de 1993, e da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, de acordo com os seguintes critérios:

I - **convênio**: firmado entre **ente público e a instituição privada sem fins lucrativos**, quando houver interesse comum em firmar parceria em prol da prestação de serviços assistenciais à saúde; e

II - **contrato administrativo**: firmado entre **ente público e instituições privadas com ou sem fins lucrativos**, quando o objeto do contrato for a compra de serviços de saúde.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Art. 5º A contratação complementar dos prestadores de serviços de saúde se dará nos termos da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º **Desde que justificado pelo gestor competente, será admitido o credenciamento formal das entidades privadas nas hipóteses em que houver necessidade de um maior número de prestadores para o mesmo objeto e a competição entre eles for inviável.**

43. Logo, no presente caso, **houve o descumprimento do art. 3º, caput, da Portaria GM/MS 2.567/2016 e do art. 24 da Lei n. 8.080/90**, uma vez que não ficou comprovada, no bojo do Processo Administrativo n. 259/2023, a impossibilidade de ampliação do quantitativo dos profissionais de saúde para garantir a cobertura assistencial à população, requisito *sine qua non* para justificar a participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no SUS.

44. Note, ainda, que o normativo indicado acima enuncia que, comprovada a impossibilidade de ampliação da cobertura assistencial direta, a participação complementar das instituições privadas no SUS ocorrerá de duas formas: (a) por meio de convênio entre a administração pública e entidades privadas sem fins lucrativos; ou (b) por meio de contrato administrativo, firmado entre ente público e instituições privadas com ou sem fins lucrativos.

45. Por sua vez, a celebração de contrato administrativo entre o ente público e instituições privadas deve observar os termos da Lei n. 8.666, de 1993, a qual prevê, como regra geral, a realização de licitações para contratação de serviços, sendo admitido o credenciamento apenas se justificado pelo gestor e nas hipóteses em que houver necessidade de um maior número de prestadores para o mesmo objeto e a competição entre eles for inviável.

46. Todavia, não há nos autos administrativos qualquer estudo acerca da efetiva demanda de serviços médicos do município que sustente a necessidade de contratação de um maior número de prestadores de serviços, ao invés de se promover procedimento licitatório.

47. Nesse contexto, **não foi inserido no Processo Administrativo n. 259/2023 qualquer documento que comprove a necessidade de contratação de um maior número de prestadores de serviços apta a justificar a inviabilidade de competição necessária à adoção do credenciamento, descumprindo o art. 3º, caput, c/c art. 5º da Portaria GM/MS 2.567/2016 e o e art. 24 da Lei n. 8.080/90.**

48. Em relação à **ausência de justificativa para a preterição das entidades filantrópicas e sem fins lucrativos**, necessário colacionar o que dispôs a Portaria GM/MS 2.567/2016:

Art. 3º Nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e comprovada a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território, o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada.

(...)

§ 2º **Assegurada a preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos e ainda persistindo a necessidade quantitativa dos serviços demandados**, o ente público recorrerá às entidades com fins lucrativos.

49. Assim, constatada a insuficiência da cobertura assistencial direta e comprava a impossibilidade da sua ampliação, **antes do ente público recorrer às entidades com fins lucrativos**, deve assegurar a preferência de contratação de entidades filantrópicas e sem fins lucrativos.

50. Nessa conjuntura, referida preferência exige que o gestor público, antes de celebrar parcerias com empresas privadas dotadas de fins lucrativos no âmbito do SUS, perquirira a existência e o interesse de entidades filantrópicas e sem fins lucrativos potencialmente aptas à execução do objeto, a ser executado por meio de convênio, na forma do art. 3º, §3º, I, da Portaria GM/MS 2.567/2016.

51. Nesse sentido, decidiu o Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão 2254/2008-Plenário11:

3.10. Verificaremos, agora, as **condições legais para que o serviço de atendimento pré-hospitalar móvel de urgências seja fornecido de forma indireta pela Administração**. Conforme o art. 196 da CF/1988 c/c o art. 2º da Lei nº 8080/1990 a saúde é um direito fundamental do ser humano e dever do Estado. De antemão o art. 198 da CF/1988 c/c o art. 4º da Lei nº 8080/1990 implanta o Sistema Único de Saúde (SUS) com participação de todos os entes federativos. Agora, o art. 197 da CF/1988 c/c o § 2º do art. 4º da Lei nº 8080/1990 prevêem a participação complementar da iniciativa privada no SUS. Adicionalmente, podemos verificar que o art. 24 da Lei nº 8080/1990 estipula que **a Administração pode recorrer aos préstimos da iniciativa privada quando seus recursos forem insuficientes em determinada área**. Sendo que esta Corte de Contas acolhe este pensamento, conforme Acórdãos TCU Plenário nos 1405/2005 (Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa), 1266/2007 (Ministro-Relator Valmir Campelo) e 1546/2007 (Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti).

3.11 De acordo com o § 1º do art. 199 da CF/1988 c/c o parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8080/1990 a participação complementar das instituições privadas será realizado mediante contrato ou convênio "(...) tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos."

Desta forma, existente as referidas entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, fatalmente deverão



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

ser consultadas sobre seu interesse de participar de forma complementar no SUS, para prestar determinado serviço, dantes das instituições privadas com fins lucrativos . (Grifo nosso)

52. Sucede-se que, não há no Processo Administrativo n. 259/2023 qualquer documento que comprove a realização de consulta, pelo ente público, às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos sobre o interesse destas participarem de forma complementar no SUS, ou, ainda, a justificativa de eventual impossibilidade de realização da referida consulta.

53. Ante o exposto, **houve violação ao art. 3^a, § 2^o, da Portaria GM/MS 2.567/2016, ao art. 25 da Lei n. 8.080/90 e ao art. 199, § 1^o, da CFRB, uma vez que não foi comprovada, no bojo do Processo Administrativo n. 259/2023, a tentativa de contratação preferencial de entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, tampouco a justificativa para a preterição de referidas organizações.**

54. Quanto à **ausência de justificativa em relação aos quantitativos previstos em edital**, ao compulsar o Processo Administrativo n. 259/2023, verifica-se que este inicia com a aposição do termo de referência, sem haver qualquer documentação que correlacione o quantitativo previsto de plantões/serviços a serem contratados em contraposição à capacidade instalada e à demanda excedente de serviço.

55. Sendo assim, não há qualquer justificativa para o quantitativo mensal discriminado no item 4.4 do termo de referência (ID 1428908, pág. 07), sendo que, a ausência de mencionada informação interfere diretamente na análise da justificativa para adoção do credenciamento, tendo em vista que a realização deste procedimento auxiliar só é possível quando houver a necessidade de contratação de um maior número de prestadores de serviços, em não sendo suficiente a contratação de um único licitante, e tal avaliação só pode ser feita se a administração proceder a estudos que correlacione o quantitativo previsto de plantões/serviços a serem contratados em contraposição à capacidade instalada e à demanda excedente de serviço.

56. Ademais, estabelece o art. 7^o, §§ 4^o e 9^o, da Lei n. 8.666/93:
§ 4^o É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

§ 9^o O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

57. Logo, **restou ausente, no bojo do Processo Administrativo n. 259/2023, justificativa relacionada aos quantitativos previstos no edital, em violação ao art. 7^o, §§ 4^o e 9^o, da Lei n. 8.666/93.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

58. Já em relação a **não definição prévia do valor da remuneração dos futuros contratados, esta unidade entende que não houve a ocorrência de referida irregularidade**, visto que o item 06 do termo de referência (ID 1428908, pág. 26-31) especifica os valores unitários a serem pagos pela prestação de serviços médicos especializados.

59. Por outro lado, **não restou comprovada a compatibilidade dos preços especificados no referido item com os do mercado, em descumprimento ao art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93 e, também, inobservado a remansosa jurisprudência da Corte de Contas da União (TCU).**

60. Explico.

61. Em análise ao Processo Administrativo n. 259/2023, mais especificamente ao item 06.1 do termo de referência (ID 1428908, pág. 26), observa-se que o valor estimado para contratação foi obtido a partir da média de preços cotados em pesquisa de mercado, tendo sido condensado os valores em mapa comparativo.

62. Ao examinar o mapa comparativo (ID 1428909, pág. 31-36), verifica-se que este se resume a descrever o valor de 03 cotações fornecidas pelas empresas: (a) Clínica Médica Laboratorial e Assessoria em Saúde Ltda.; (b) LMV Serviços em Saúde, Cursos e Palestras, Ltda.; e (c) Gama e Brandão Ltda., não havendo comprovação de solicitação de cotação a outras empresas, nem mesmo de outras fontes de pesquisa de mercado.

63. Nesse contexto, não foram utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preço, conforme defendido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão 1445/2015-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo¹². Veja-se:

ENUNCIADO:

Na elaboração do orçamento estimativo de licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária.

64. No mesmo sentido, inclusive, é o Acórdão 3224/2020-Plenário¹³, também de relatoria do Ministro Vital do Rêgo:

ENUNCIADO

A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão.

65. Além do mais, explanou o MPC (ID 1490838):

Nas aquisições e contratações de serviços em geral, a pesquisa de preços de referência deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, conjugando: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.

66. Assim, ao não utilizar fontes diversificadas de pesquisa de preço, **não restou comprovada a compatibilidade dos preços especificados no item 06 do termo de referência do Processo Administrativo n. 259/2023 com os praticados no mercado, em descumprimento ao art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93 e à jurisprudência da Corte de Contas da União (TCU).**

67. Após oportunizado o contraditório às Senhoras Thaís Peixoto Carneiro e Rozane Inês Vicensi, e empreendida análise nas possíveis irregularidades suscitadas no item 4.1. do Parecer Ministerial n. 0182/2023-GPYFM (ID 1490838), **esta equipe técnica entende que as justificativas ofertadas não lograram êxito na elisão de todas vicissitudes diagnosticadas pelo Parquet de Contas, persistindo as seguintes irregularidades no processamento do Chamamento Público n. 001/2023/PMSMG/2023 (Processo Administrativo n. 259/2023):**

68. **(a)** adoção do credenciamento sem a comprovação da impossibilidade de ampliação da cobertura assistencial direta, em violação ao art. 3ª, *caput*, da Portaria GMMS 2.567/2016 e art. 24 da Lei n. 8.080/90;

69. **(b)** adoção do credenciamento sem a comprovação da necessidade de contratação de um maior número de prestadores de serviços apta a justificar a inviabilidade de competição necessária à adoção do credenciamento, em violação ao art. 3ª, *caput*, c/c art. 5º da Portaria GMMS 2.567/2016 e art. 24 da Lei n. 8.080/90;

70. **(c)** adoção do credenciamento sem a comprovação de tentativa de contratação preferencial de entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, ou a justificativa para a preterição de referidas organizações, em violação ao art. 3ª, § 2º, da Portaria GMMS 2.567/2016, art. 25 da Lei n. 8.080/90 e art. 199, § 1º, da CFRB;

71. **(d)** adoção do credenciamento sem justificativa dos quantitativos previstos no edital, em violação ao art. 7º, §§ 4º e 9º, da Lei n. 8.666/93; e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

72. **(e)** adoção do credenciamento sem comprovação da compatibilidade dos preços especificados no item 06 do termo de referência do Processo Administrativo n. 259/2023 com os praticados no mercado, em descumprimento ao art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93 e à jurisprudência da Corte de Contas da União (TCU).

3.2.1. Da responsabilização

73. Estabelece a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em seu artigo 28, que o agente público somente responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro¹⁴.

74. Ainda, o art. 12 do Decreto 9.830/2019 assim dispõe:

Art. 12 (Decreto n. 9.830/2019). O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se **agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro**, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, **exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público**.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais. (Grifo nosso)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

75. Em relação à temática da responsabilização e dosimetria da sanção aplicável ao cidadão auditado, no âmbito deste Tribunal houve a prolação do Acórdão APLT-TC 00037/23, proferido no PC-e 01888/20, por meio do qual o relator daquele feito, conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, fixou inúmeras teses, dentre as quais destaca-se as seguintes:

I – FIXAR, com substrato jurídico no art. 926, caput, do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária e supletiva aos procedimentos deste Tribunal, nos moldes da norma de extensão preconizada no art. 99-A da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c o art. 15 do CPC, as teses jurídicas, abaixo transcritas, relacionadas com a responsabilização e a dosimetria da sanção aplicável ao responsabilizado em sede de apuração

de responsabilidade neste Tribunal de Contas:

1. A imputação de responsabilidade pressupõe a indicação objetiva dos fatos, com a descrição pormenorizada da conduta infracional e o estabelecimento do nexo de causalidade entre a conduta e o resultado lesivo, no caso de ilícito material, bem como as peças processuais devem ser instrumentalizadas com os elementos probatórios mínimos evidenciadores da justa causa da persecução estatal;

2. Somente poderá ser responsabilizado, como condição indispensável, por suas decisões ou opiniões técnicas quem agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro (elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia – culpa grave), no desempenho de suas funções, conforme disposto no art. 28, caput, da LINDB c/c art. 12, caput e §1º, do Decreto Federal n. 9.830, de 2019;

3. Entende-se como dolo direto, quando o agente agir de forma livre e consciente com a intenção de praticar ato ilegal, ilegítimo e antieconômico contra a Administração Pública;

4. Compreende-se como dolo eventual, o elemento subjetivo do ilícito em que o agente, antevendo como possível o resultado ilícito, como efeito de sua conduta, mesmo não o querendo de forma direta, não se importa com a sua consumação, assumindo, com isso, o risco de produzir ato ilegal, ilegítimo e antieconômico contra a Administração Pública;

5. Configura erro grosseiro, o agente que pratica ato administrativo culposo de natureza grave, decorrente de elevada imprudência, negligência e imperícia, em razão de inobservância do dever de cuidado objetivo quanto às normas contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, bem como de Direito Tributário, Previdenciário e Econômico, critério os científicos e técnicos, além da violação aos princípios constitucionais e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

infraconstitucionais no desempenho de suas funções, conforme disposto no art. 28, caput, da LINDB c/c art. 12, caput e §1º, do Decreto Federal n. 9.830, de 2019;

6. Para os fins de responsabilização, a instrução processual deverá revelar, por todos os meios em direito admitidos, que o responsabilizado tenha cometido o ilícito mediante a prática de ato doloso ou com culpa grave (erro grosseiro). A ausência desses elementos subjetivos exclui a responsabilidade, ainda que possa subsistir a própria infração;

7. Nesse contexto, é possível que, no exercício do controle externo por esta Corte de Contas, identifique-se irregularidades, ou seja, situações em desconformidade com os critérios aplicáveis ao caso, sem que haja necessariamente uma responsabilização pessoal do agente público (aplicação de sanção). (Grifo nosso)

76. Pois bem, conforme evidenciado no item 3.2. deste relatório, no processamento do Chamamento Público n. 001/2023/PMSMG/2023 (Processo Administrativo n. 259/2023), a administração pública incorreu em irregularidades ao (a) não comprovar a impossibilidade de ampliação da cobertura assistencial direta; (b) não comprovar a necessidade de contratação de um maior número de prestadores de serviços apta a justificar a inviabilidade de competição necessária à adoção do credenciamento; (c) ao não comprovar a tentativa de contratação preferencial de entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, ou a justificativa para a preterição de referidas organizações; (d) ao não justificar os quantitativos previstos no edital; e (e) ao não comprovar a compatibilidade dos preços especificados no item 06 do termo de referência do Processo Administrativo n. 259/2023 com os praticados no mercado.

77. Por sua vez, referidas comprovações e justificativas deveriam estar devidamente consignadas no termo de referência, o qual foi juntado ao Processo Administrativo n. 259/2023 (ID 1428908, pág. 03-41) com a ausência dos elementos enumerados acima.

78. Nesse contexto, a adoção do credenciamento sem que referidos requisitos ficassem devidamente expressos no termo de referência, que desencadeou o processamento do Chamamento Público n. 001/2023/PMSMG/2023, ocasionou grave violação à norma legal.

79. Outrossim, diante de tal quadro e balizando-se em um juízo lógico conclusivo, após o estudo das razões defensivas apresentadas e da cuidadosa exposição dos preceitos de responsabilização firmados na LINDB, denota-se a existência dos requisitos necessários para responsabilização do agente público, tendo em vista que o erro grosseiro ficou bem evidenciado.

80. Isso porque, os elementos ausentes no termo de referência, conforme exposto no item 3.2. deste relatório técnico, são



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

claramente definidos como necessários ao processamento do procedimento de credenciamento, tanto na norma legal, quanto na doutrina e jurisprudência do TCU.

81. Conclui-se, portanto, que a **Senhora Thaís Peixoto Caneiro**, CPF n. *****.652.307 -****, secretária municipal de saúde de São Miguel do Guaporé, na condição de responsável pela elaboração do termo de referência (ID 1428908, pág. 03-41), deve ser responsabilizada pela conduta, eivada de **erro grosseiro**, de eleger o credenciamento no processamento do Chamamento Público n. 001/2023/PMSMG/2023, sem que tivesse sido comprovada a impossibilidade de ampliação da cobertura assistencial direta à população, nem justificada a preterição das entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, nem justificados os quantitativos previstos em edital, nem comprovada a inviabilidade de competição, nem, ainda, comprovado a compatibilidade dos preços com os do mercado, em descumprimento ao art. 3º, caput, §2º, art. 5º, §1º, e art. 7º da Portaria GMMS 2.567/2016; art. 11 da Lei Municipal 2.058/2021; art. 24 e 25 da Lei 8.080/1990; art. 7º, §4º e 9º, da Lei 8.666/1993; art. 199, §1º, da CR/1988.

82. Necessário, ainda, identificar a responsabilidade da **Senhora Rozane Inês Vicensi**, CPF n. *****.713.579 -****, advogada municipal de São Miguel do Guaporé, pela conduta, eivada de **erro grosseiro**, de emitir parecer jurídico (ID 1428911, pág. 25-32), o qual opinou pela ausência de inconsistências do ponto de vista estritamente jurídico do edital de credenciamento, apesar de ter sido eleito a contratação na modalidade credenciamento no Chamamento Público n. 001/2023/PMSMG/2023, sem que tivesse sido comprovada a impossibilidade de ampliação da cobertura assistencial direta à população, nem justificada a preterição das entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, nem justificados os quantitativos previstos em edital, nem comprovada a inviabilidade de competição, nem, ainda, comprovado a compatibilidade dos preços com os do mercado, em descumprimento ao art. 3º, caput, §2º, art. 5º, §1º, art. 7º da Portaria GMMS 2.567/2016; art. 11 da Lei Municipal 2.058/2021; art. 24 e 25 da Lei 8.080/1990; art. 7º, §4º e 9º, da Lei 8.666/1993; art. 199, §1º, da CR/1988.

83. Como bem delineado pela própria advogada municipal em suas razões de justificativa (ID 1510277), a análise do parecerista jurídico se adstringe ao aspecto jurídico das cláusulas do edital e seus anexos.

84. No presente caso, o termo de referência foi elaborado, sem que restasse comprovado e justificado elementos claramente definidos como necessários ao processamento do procedimento de credenciamento, tanto na norma legal, quanto na doutrina e jurisprudência do TCU, o que evidencia o erro grosseiro no exercício da função pública pela Senhora Rozane Inês Vicensi.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

85. Nesse sentido, bem explanou o MPC em seu parecer (ID 1490838, pág. 32):

Ora, a conduta juridicamente exigível do parecerista, seja do controle interno seja jurídico, é o de apontar os requisitos necessários para a prática do ato administrativo a respeito do qual se faz consulta, verificando-se se foram adequadamente satisfeitos. Nesse diapasão, não basta verificar a possibilidade jurídica da contratação por credenciamento, mas se os documentos instrutórios de fato revelam o cumprimento dos requisitos para a adoção da modalidade e se as cláusulas editalícias são com ela compatíveis, o que não foi feito pela advogada da Prefeitura de São Miguel do Guaporé.

A responsabilização em casos como esse é admitida pelo Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

A omissão de informações relevantes em parecer jurídico que sustentou celebração de acordo desvantajoso para órgão público torna o seu emissor responsável pela concretização do ajuste indevido. (Acórdão 10044/2011-Primeira Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

Ainda segundo o entendimento do TCU, “é possível a responsabilização de parecerista jurídico quando há vinculação do ato administrativo irregular ao parecer jurídico favorável” (Tema 36, revisado em 29.10.2015).

Da mesma forma, “O parecer jurídico que não esteja fundamentado em razoável interpretação da lei, contenha grave ofensa à ordem pública ou deixe de considerar jurisprudência pacificada do TCU pode ensejar a responsabilização do seu autor, se o ato concorrer para eventual irregularidade praticada pela autoridade que nele se embasou” (Acórdão 13375/2020-Primeira Câmara).

86. Sendo assim, era exigível conduta diversa da advogada pública, uma vez que, por ser detentora de conhecimentos jurídicos, era perfeitamente possível que esta agente pública identificasse os elementos ausentes do termo de referência, opinando pela existência de inconsistências no processamento do Chamamento Público n. 001/2023/PMSMG/2023.

87. Logo, tendo a adoção do credenciamento sem que referidos requisitos ficassem devidamente expressos no termo de referência, o qual desencadeou o processamento do Chamamento Público n. 001/2023/PMSMG/2023, ocasionado grave violação à norma legal, e sendo ainda exigido conduta diversa da advogada pública, denota-se a existência dos requisitos necessários para responsabilização da Senhora Rozane Inês Vicensi.

3.3. Da adoção de cláusula de julgamento das propostas pelo critério de menor preço e de data para encerramento do recebimento dos envelopes das empresas interessadas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

no credenciamento.

Razões de justificativa do Senhor Luis Carlos Morais Alfaia (ID 1509474)

88. Expõe que o Chamamento Público n. 001/2023/PMSMG/2023 realizado pela prefeitura municipal de São Miguel do Guaporé foi processado e julgado em conformidade com a legislação, e em estrita observância aos princípios de isonomia e legalidade e às diretrizes de imparcialidade e justiça, conforme preconizado no art. 7º da Portaria GMMS n. 2.567/2016, tendo sido utilizado como referência os procedimentos adotados no Chamamento Público n. 002/2021 da prefeitura municipal de Nova Mamoré/RO, considerando a similaridade do objeto contratado e por não haver qualquer manifestação de ilegalidade em fase do procedimento administrativo de referência (ID 1509474, pág. 07-08).

89. Aduz, ainda, que (ID 1509474, pág. 08):

Por se tratar de uma prestação de serviços complexa que envolve a saúde pública e até a vida dos usuários dos serviços e com a referência do procedimento de Chamamento Público n.º 002/2021 da Prefeitura Municipal de Nova Mamoré/RO, quanto ao prazo para credenciamento, entendemos que o Chamamento Público N.º 001/PMSMG/2023, realizado por esta Prefeitura Municipal de São Miguel do Guaporé poderia seguir o mesmo padrão e prazos de um procedimento que já fora realizado há anos, até porque entende-se que as empresas realmente interessadas e com capacidade técnica para prestar os serviços, já iriam se cadastrar de imediato e assim afastar empresas aventureiras para o certame.

90. Em relação ao critério de menor preço, colaciona, inicialmente, o resultado da análise da documentação habilitatória apresentada pelas empresas interessadas (ID 1509474, pág. 09):

EMPRESA: JLIMA SAUDE LTDA, inscrita no CNPJ Nº 39.674.824/0001-82 - NÃO CREDENCIADA por descumprir as seguintes exigências do edital conforme segue:

Descumprimento do Item 2.6.4. RELATIVOS À QUALIFICAÇÃO

ECONÔMICO-FINANCEIRA, Letra "b". Conforme parecer técnico contábil que acompanha anexo a esta ata.

Descumprimento do Item 2.6.5. RELATIVOS À QUALIFICAÇÃO

TÉCNICA, Letra "a". Conforme análise minuciosa e considerando a proposta de preços apresentada pela empresa JLIMA SAUDE LTDA, inscrita no CNPJ Nº



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

39.674.824/0001-82 a mesma não comprovou capacidade técnica mínima conforme proposta apresentada.

Descumprimento do Item 2. DAS CONDIÇÕES PARA OCREDENCIAMENTO, subitem “2.3”. A empresa JLIMA SAUDE LTDA, inscrita no CNPJ Nº 39.674.824/0001- 82 não apresentou documento conforme ANEXO II do Chamamento Público N.º 001/PMSMG/2023.

É importante frisar que a empresa JLIMA SAUDE LTDA, inscrita no CNPJ Nº 39.674.824/0001-82 não comprovou capacidade técnica mínima conforme proposta apresentada, sendo um descumprimento extremamente grave e relevante quando se tratamos de prestação de serviços médicos, do qual envolve a saúde humana, a capacidade técnica é essencial numa prestação de serviços nesse sentido

EMPRESA: GAMA E BRANDAO LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 30.034.856/0001- 49 - CREDENCIADA por cumprir as exigências do edital.

EMPRESA: CLINICA MEDICA LABORATORIAL CIA MED LTDA, inscrita no CNPJ Nº 42.144.499/0001-50 - NÃO CREDENCIADA por descumprir as seguintes exigências do edital conforme segue:

Descumprimento do Item 2.6.1. HABILITAÇÃO JURÍDICA, Letra “a”, Letra “b”, Letra “c”, Letra “d”, Letra “e”, Letra “f”, Letra “g” e Letra “h”, não apresentou nenhuma documentação conforme o item supramencionado do Edital de Chamamento Público N.º 001/PMSMG/2023.

Descumprimento do Item 2.6.2. RELATIVOS À REGULARIDADE FISCAL, Letra “c” e Letra “d”, não apresentou a documentação conforme o item supramencionado do Edital de Chamamento Público N.º 001/PMSMG/2023.

Descumprimento do Item 2.6.4. RELATIVOS À QUALIFICAÇÃO

ECONÔMICO-FINANCEIRA, Letra “b” e Letra “c”, não apresentou a documentação conforme o item supramencionado do Edital de Chamamento Público N.º 001/PMSMG/2023.

Descumprimento do Item 2.6.5. RELATIVOS À QUALIFICAÇÃO

TÉCNICA, Letra “a”, Letra “b” e Letra “c”, não apresentou nenhuma documentação conforme o item supramencionado do Edital de Chamamento Público N.º 001/PMSMG/2023. Não apresentou proposta de preços para o edital de Chamamento Público N.º 001/PMSMG/2023.

Quanto a empresa CLINICA MEDICA LABORATORIAL CIA MED LTDA, inscrita no CNPJ Nº 42.144.499/0001-50 não comprovou também capacidade técnica mínima conforme solicitado no edital, sendo um descumprimento extremamente grave e relevante quando se tratamos de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

prestação de serviços médicos, do qual envolve a saúde humana, a capacidade técnica é essencial e primordial numa prestação de serviços nesse sentido.

91. Nesse contexto, afirma que, em momento algum, foi utilizado o critério de menor preço, e para credenciamento das empresas, estas deveriam cumprir as exigências editalícias mínimas atinentes à qualificação jurídica, econômico-financeira e técnica, além de comprovar regularidade fiscal e trabalhista (ID 1509474, pág. 11).

92. Explana que “fica nítido que o fato de ofertar menor preço não seria critério para credenciamento e muito menos para efetivar a contratação, apenas uma dinâmica adotada em prol do zelo pelos recursos públicos” (ID 1509474, pág. 11-12), concluindo que resta evidente, nas acusações de irregularidades, a ausência de respaldo na realidade dos fatos e na legislação aplicável.

Razões de justificativa da Senhora Rozane Inêz Vicensi (ID 1510277)

93. Alega, inicialmente, a natureza de mera opinião técnico-jurídica dos pareceres jurídicos, os quais não são vinculantes ao gestor público, de forma que não integram propriamente a esfera decisória da administração, não produzindo quaisquer efeitos jurídicos concretos (ID 1510277, pág. 02).

94. Ademais, destaca a separação entre cláusulas estritamente técnicas, as quais não detêm o parecerista jurídico a expertise para opinar, e as cláusulas que incumbem análise de juridicidade (ID 1510277, pág. 03).

95. Com isso, aduz que é desmedida a inclusão da mesma como responsável pelas irregularidades identificadas, tendo em vista que a adoção de cláusulas de julgamento das propostas pelo critério de menor preço e de data para encerramento do recebimento dos envelopes das empresas interessadas no credenciamento foi proposta pelo Presidente da CPL/PMSMG (ID 1510277, pág. 05).

96. Ao final, conclui que restou evidenciado a ausência de dolo ou culpa nas condutas praticadas, requerendo sua remoção do rol de responsáveis (ID 1510277, pág. 06):

Análise técnica

97. Em síntese, aduziu o corpo técnico em relatório preliminar (ID 1483413), o que foi corroborado pelo MPC no Parecer Ministerial n. 0182/2023-GPYFM (ID 1490838), a suposta ocorrência das seguintes irregularidades no processamento do Chamamento Público n. 001/PMSMG/2023: **(a)** previsão no edital de data de encerramento para recebimento dos envelopes de credenciamento; e **(b)** adoção de critério de julgamento de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

preços entre licitantes, o que é incompatível com o instituto jurídico do credenciamento.

98. **Em relação à previsão no edital de data de encerramento para recebimento dos envelopes de credenciamento**, como já muito bem delineado no relatório técnico preliminar (ID 1483413), o art. 8º da Portaria GM/MS 2.567/2016 prevê que o registro de dados cadastrais para credenciamento permanecerá aberto a futuros interessados, estabelecidos limites temporais para as contratações, sendo, ainda, nesse sentido o entendimento abordado pela doutrina e jurisprudência dos Tribunais, conforme já colacionado na peça técnica inicial (ID 1483413).

99. No caso concreto, o edital de Chamamento Público n. 001/PMSMG/2023, acertadamente, dispôs em seu item 8.1. acerca do limite temporal de contratação (ID 1428911, pág. 45), não havendo, em contraposição, qualquer cláusula no referido instrumento que admita o registro de futuros interessados no credenciamento.

100. Pelo contrário, há previsão expressa no item 2.1. (ID 1428911, pág. 40) de lapso temporal para que os interessados em prestar os serviços apresentem os documentos habilitatórios.

101. Ocorre que, como destacado por este corpo técnico (ID 1483413, pág. 09):

No entender desta unidade técnica, o referido edital deveria ficar permanentemente aberto para todos os interessados. Isso decorre do fato que determinada pessoa, física ou jurídica, pode, naquele momento da publicação do edital, não ter condições, ou interesse, de participar do credenciamento. Porém, meses depois, por exemplo, a mesma pessoa pode passar a atender aos requisitos editalícios, ou ter interesse em virtude na queda de arrecadação no âmbito particular. Com isso, quem ganha é a população, pois terá a oportunidade de ter diversas pessoas aptas a prestar o serviço de que ela necessite.

102. Dessa forma, **o edital de Chamamento Público n. 001/PMSMG/2023 (Processo Administrativo n. 259/2023), descumpriu o previsto nos arts. 7º e 8º da Portaria GM/MS 2.567/2016 e nos arts. 6º e 11 da Lei Municipal 2.058/2021, ao prever cláusula estabelecendo prazo limite para credenciamento de novos interessados.**

103. **Quanto à alegação de que supostamente houve adoção de critério de julgamento de preços em procedimento de credenciamento**, este corpo técnico entende que não deve persistir a referida irregularidade.

104. Explico.

105. Aduziu, inicialmente, a unidade técnica que (ID 1483413, pág. 12):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

65. O item 17.1 do edital merece destaque, pois previu o menor preço como critério de julgamento das propostas comerciais para o credenciamento em apreço.

66. Ao acessar o rito da licitação, constatou-se que duas empresas apresentaram proposta de preços: Jlima Saúde LTDA (ID 1481499) e Gama e Brandao LTDA (ID 1481500), sendo esta a “vencedora”, e aquela desabilitada. Outra empresa, Empresa Clínica Médica Laboratorial CIA MED LTDA, apresentou proposta de habilitação, mas foi inabilitada, sem apresentar recurso.

67. Como explicado no tópico 3.3 deste relatório, o preço a ser pago pela administração, no caso de credenciamento, é pré-fixado, de modo que todos os contratados serão pagos pelo mesmo valor. Não há que se falar, portanto, em contratar com quem oferta o maior ou o menor preço.

106. Contudo, em detida análise ao edital de Chamamento Público n. 001/PMSMG/2023, verifica-se que os itens 4.1 e 4.2 (ID 1428911, pág. 44) dispõem que todos os interessados que apresentarem os documentos de habilitação e forem considerados aptos a participarem do procedimento auxiliar serão habilitados para o credenciamento e convocados para assinar o contrato.

107. Outrossim, as propostas de preços das empresas Clínica Médica Laboratorial e Assessoria em Saúde Ltda. (ID 1428909, pág. 11), Gama e Brandão Ltda. – EPP (ID 1428909, pág. 18) e LMV Serviços em Saúde, Cursos e Palestras Ltda. (ID 1428909, pág. 26) foram colacionadas em anexo ao termo de referência, tendo sido obtidas pela administração pública para elaboração do mapa comparativo de preços (ID 1428909, pág. 31), a fim de se chegar ao preço médio, o qual foi utilizado no item 06 do termo de referência, em que há a especificação dos valores unitários a serem pagos pela prestação de serviços médicos especializados.

108. Ademais, compulsando o Processo Administrativo n. 259/2023, ao analisar a Ata n. 01 (ID 1428916, pág. 28-32) e a Ata n. 02 (ID 1428922, pág. 24-30) de Julgamento de Habilitação/Qualificação Técnica/Proposta de Preços, observa-se que a empresa Jlima Saúde Ltda. não foi credenciada mormente porque não atendeu às exigências mínimas previstas no edital, relativos à qualificação econômico-financeira e técnica, e a empresa Clínica Médica Laboratorial e Assessoria em Saúde Ltda. porquanto não apresentou documentação comprobatória relativos à habilitação jurídica, à regularidade fiscal e à qualificação econômico-financeira e técnica, o que redundou no seu não credenciamento.

109. Nesse contexto, **esta coordenadoria especializada conclui que não há evidências suficientes de que houve, no bojo de Chamamento Público n. 001/PMSMG/2023 (Processo Administrativo n. 259/2023), adoção de critério de**



juízo de preços, e, conseqüentemente, disputa de preços, entre as empresas que enviaram os documentos de habilitação, não persistindo referida irregularidade inicialmente suscitada.

110. Sendo assim, após oportunizado o contraditório ao Senhor Luis Carlos Moraes Alfaia e à Senhora Rozane Inês Vicensi, e empreendida análise nas possíveis irregularidades dispostas no item 4.2. do Parecer Ministerial n. 0182/2023-GPYFM (ID 1490838), esta equipe técnica entende que as justificativas ofertadas não lograram êxito na elisão de todas vicissitudes diagnosticadas pelo MPC e pelo corpo técnico, persistindo a irregularidade concernente à previsão de cláusula, no edital do Chamamento Público n. 001/2023/PMSMG/2023 (Processo Administrativo n. 259/2023), estabelecendo prazo limite para credenciamento de novos interessados.

3.3.1. Da responsabilização

111. Conforme já colacionado no tópico 3.2.1., a partir dos novos preceitos de responsabilização firmados na LINDB, esta Corte firmou entendimento materializado no Acórdão APLT-TC 00037/23, proferido no PC-e 01888/20, no qual preconiza que os agentes públicos somente poderão ser responsabilizados, como condição indispensável, por suas decisões ou opiniões técnicas ao agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro (elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia – culpa grave), no desempenho de suas funções.

112. Pois bem, conforme evidenciado no item 3.3. deste relatório, no processamento do Chamamento Público n. 001/2023/PMSMG/2023 (Processo Administrativo n. 259/2023), a administração pública incorreu em irregularidade ao estabelecer prazo limite para credenciamento de novos interessados.

113. Por sua vez, referida determinação encontra guarida no item 8.1. do edital de Chamamento Público n. 001/PMSMG/2023, tratando-se referida cláusula de grave violação à norma legal, tendo em vista previsão expressa do art. 8º da Portaria GMMS 2.567/2016, o qual determina que o registro de dados cadastrais para credenciamento estará permanentemente aberto a futuros interessados.

114. Outrossim, diante de tal quadro e balizando-se em um juízo lógico-conclusivo, após o estudo das razões defensivas apresentadas e da cuidadosa exposição dos preceitos de responsabilização firmados na LINDB, denota-se a existência dos requisitos necessários para responsabilização do agente público, tendo em vista que o erro grosseiro ficou bem evidenciado.

115. Conclui-se, portanto, que o **Senhor Luis Carlos Moraes Alfaia**, CPF n. *****.741.282 -****, presidente da CPL/PMSMG, na



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

condição de responsável pela elaboração do edital (ID 1428912, pág. 08), deve ser responsabilizado pela conduta, eivada de **erro grosseiro**, de inserir cláusula no edital do Chamamento Público n. 001/2023/PMSMG/2023 (Processo Administrativo n. 259/2023) fixando prazo limite para credenciamento de novos interessados, o que se mostra incompatível com a modalidade de contratação de serviços médicos por credenciamento, em descumprimento aos arts. 7º e 8º da Portaria GMMS 2.567/2016 e arts. 6º e 11 da Lei Municipal 2.058/2021.

116. Necessário, ainda, identificar a responsabilidade da **Senhora Rozane Inês Vicensi**, CPF n. *****.713.579 -****, advogada municipal de São Miguel do Guaporé, pela conduta, eivada de **erro grosseiro**, de emitir parecer jurídico (ID 1428911, pág. 25-32), o qual opinou pela ausência de inconsistências do ponto de vista estritamente jurídico do edital de credenciamento, apesar deste fixar prazo limite para credenciamento de novos interessados, o que se mostra incompatível com a modalidade de contratação de serviços médicos por credenciamento, em descumprimento aos arts. 7º e 8º da Portaria GMMS 2.567/2016 e arts. 6º e 11 da Lei Municipal 2.058/2021.

117. Como bem delineado pela própria advogada municipal em suas razões de justificativa (ID 1510277), a análise do parecerista jurídico se adstringe ao aspecto jurídico das cláusulas do edital e seus anexos.

118. No presente caso, o edital foi elaborado com a inclusão de cláusula que estabelece prazo limite para credenciamento de novos interessados, apesar de haver determinação expressa do art. 8º da Portaria GMMS 2.567/2016 de que o registro de dados cadastrais para credenciamento estará permanentemente aberto a futuros interessados.

119. Trata-se, portanto, de grave violação à disposição expressa de norma legal, havendo jurisprudência do TCU no mesmo sentido, o que evidencia o erro grosseiro no exercício da função pública pela Senhora Rozane Inês Vicensi.

120. Nesse sentido, bem explicou o MPC em seu parecer (ID 1490838, pág. 32):

Ora, a conduta juridicamente exigível do parecerista, seja do controle interno seja jurídico, é o de apontar os requisitos necessários para a prática do ato administrativo a respeito do qual se faz consulta, verificando-se se foram adequadamente satisfeitos. Nesse diapasão, não basta verificar a possibilidade jurídica da contratação por credenciamento, mas se os documentos instrutórios de fato revelam o cumprimento dos requisitos para a adoção da modalidade e se as cláusulas editalícias são com ela compatíveis, o que não foi feito pela advogada da Prefeitura de São Miguel do Guaporé.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

A responsabilização em casos como esse é admitida pelo Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

A omissão de informações relevantes em parecer jurídico que sustentou celebração de acordo desvantajoso para órgão público torna o seu emissor responsável pela concretização do ajuste indevido. (Acórdão 10044/2011-Primeira Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

Ainda segundo o entendimento do TCU, “é possível a responsabilização de parecerista jurídico quando há vinculação do ato administrativo irregular ao parecer jurídico favorável” (Tema 36, revisado em 29.10.2015).

Da mesma forma, “O parecer jurídico que não esteja fundamentado em razoável interpretação da lei, contenha grave ofensa à ordem pública ou deixe de considerar jurisprudência pacificada do TCU pode ensejar a responsabilização do seu autor, se o ato concorrer para eventual irregularidade praticada pela autoridade que nele se embasou” (Acórdão 13375/2020-Primeira Câmara).

121. Sendo assim, era exigível conduta diversa da advogada pública, uma vez que, por ser detentora de conhecimentos jurídicos, era perfeitamente possível que esta agente pública identificasse a cláusula restritiva estabelecida no edital de Chamamento Público n. 001/2023/PMSMG/2023.

122. Logo, visto que a fixação de prazo limite para credenciamento de novos interessados incompatível com a modalidade de contratação de serviços médicos por credenciamento, houve grave violação à norma legal e, em sendo exigido conduta diversa da advogada pública, denota-se a existência dos requisitos necessários para responsabilização da Senhora Rozane Inês Vicensi.

Ademais, roborar-se o posicionamento do corpo técnico pela ilegalidade do Chamamento Público 001/2023/PMSMG/2023 (Processo Administrativo 259/2023) e, por decorrência lógica, do Contrato 048/2023, mas sem pronúncia de nulidade, tendo em vista a essencialidade dos serviços e o término do ajuste (18.4.2024¹⁰).

Assim, diante da análise das justificativas apresentadas e da manutenção das inconsistências detectadas, este Ministério Público de Contas OPINA:

¹⁰ Data prevista no contrato, sem notícias de aditivos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

1. pelo cumprimento do escopo desta fiscalização;
2. para que seja julgado ilegal, **sem pronúncia de nulidade, o Chamamento Público 001/2023/PMSMG/2023** (Processo Administrativo 259/2023) e, **por decorrência lógica, o Contrato 048/2023** (ID 1428924), celebrado entre o município de São Miguel do Guaporé e a empresa Gama e Brandão Ltda., em razão das seguintes irregularidades:

2.1. De responsabilidade da Senhora Thaís Peixoto Carneiro, secretária municipal de saúde de São Miguel do Guaporé, CPF n. ***.652.307-**, por:****

a. Eleger o credenciamento no processamento do Chamamento Público 001/2023/PMSMG/2023, sem que tivesse sido comprovada a impossibilidade de ampliação da cobertura assistencial direta à população, nem justificada a preterição das entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, nem justificados os quantitativos previstos em edital, nem comprovada a inviabilidade de competição e a compatibilidade dos preços com os do mercado, nem, ainda, previamente definido o valor que seria utilizado para remuneração dos futuros contratados em descumprimento ao art. 3º, caput, §2º, art. 5º, §1º, e art. 7º da Portaria GM/MS 2.567/2016; art. 11 da Lei Municipal 2.058/2021; art. 24 e 25 da Lei 8.080/1990; art. 7º, §4º e 9º, da Lei 8.666/1993; art. 199, §1º, da CR/1988.

2.2. De responsabilidade da Senhora Rozane Inês Vicensi, advogada municipal de São Miguel do Guaporé, CPF: ***.713.579-**, por:****

a. Emitir parecer jurídico (ID 1428911, pág. 25-32), o qual opinou pela ausência de inconsistências do ponto de vista estritamente jurídico do edital de credenciamento, apesar de ter sido eleito o credenciamento no processamento do Chamamento Público n. 001/2023/PMSMG/2023, sem que tivesse sido comprovada a impossibilidade de ampliação da cobertura assistencial direta à população, nem justificada a preterição das entidades



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

filantrópicas e sem fins lucrativos, nem justificados os quantitativos previstos em edital, nem comprovada a inviabilidade de competição, nem comprovada a compatibilidade dos preços com os do mercado, nem, ainda, previamente definido o valor que seria utilizado para remuneração dos futuros contratados, em descumprimento ao art. 3º, caput, §2º, art. 5º, §1º, e art. 7º da Portaria GM/MS 2.567/2016; art. 11 da Lei Municipal 2.058/2021; art. 24 e 25 da Lei 8.080/1990; art. 7º, §4º e 9º, da Lei 8.666/1993; art. 199, §1º, da CR/1988;

- b. Emitir parecer jurídico (ID 1428911, pág. 25-32), o qual opinou pela ausência de inconsistências do ponto de vista estritamente jurídico do edital de credenciamento, apesar deste fixar prazo limite para credenciamento de novos interessados, o que se mostra incompatível com a modalidade de contratação de serviços médicos por credenciamento, em descumprimento aos arts. 7º e 8º da Portaria GM/MS 2.567/2016 e arts. 6º e 11 da Lei Municipal 2.058/2021.

2.3. De responsabilidade do Senhor Luis Carlos Morais Alfaia, presidente da CPL/PMSMG, CPF: *.741.282-**, por:**

- a. Inserir cláusula no edital do Chamamento Público 001/2023/PMSMG/2023 (Processo Administrativo 259/2023) de julgamento das propostas pelo critério de menor preço e de fixação de prazo limite para credenciamento de novos interessados, o que se mostra incompatível com a modalidade de contratação de serviços médicos por credenciamento, em descumprimento aos arts. 7º e 8º da Portaria GM/MS 2.567/2016 e arts. 6º e 11 da Lei Municipal 2.058/2021.

3. pela aplicação de multa aos responsáveis acima arrolados, nos termos do art. 55, II, da LCE 154/1996;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 1235/2023

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

4. pela determinação, ao prefeito municipal de São Miguel do Guaporé/RO, **Senhor Cornélio Duarte de Carvalho**, e à secretária municipal de saúde de São Miguel do Guaporé/RO, **Senhora Thaís Peixoto Carneiro**, ou a quem vier substituí-los, que, em futuras contratações de serviços médicos aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), não incorram nas irregularidades identificadas no presente processo, devendo observar, preferencialmente, a ampliação da cobertura assistencial direta, através da contratação de profissionais médicos por meio de concurso público ou processo seletivo, e, apenas na impossibilidade de concretizar referida medida, o que deverá restar devidamente comprovado e justificado, buscar a participação da iniciativa privada, em caráter complementar, conforme disposições da Constituição Federal, da Lei 14.133/21 e da Portaria GM/MS 2.567/2016;

7. pela inauguração de procedimento de fiscalização autônomo para exame prévio do Aviso de Chamamento Público 003/CPL/2023, Processo Administrativo 1476/SEMSAU/2023.

É o parecer.

Porto Velho, 22 de abril de 2023.

Yvonete Fontinelle de Melo

S4

Procuradora do Ministério Público de Contas

Em 22 de Abril de 2024



YVONETE FONTINELLE DE MELO
PROCURADORA