



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

PARECER N. : 0278/2023-GPGMPC

PROCESSO N.: 0708/2023-TCE/RO
SUBCATEGORIA: REPRESENTAÇÃO
ASSUNTO: POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO N. 009/PMNM/2023 (PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1519/SEMUSA/2022)
RESPRESENTANTE: MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO
UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA MAMORÉ
RESPONSÁVEIS: MARCÉLIO RODRIGUES UCHOA - PREFEITO
ARILDO MOREIRA - SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE
MARTA DEARO FERREIRA - PREGOEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Cuida-se de Representação formulada pelo Ministério Público de Contas, com pedido de tutela antecipada, por intermédio do Procurador Miguidônio Inácio Loiola Neto, em face de supostas irregularidades no certame regido pelo Edital de Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023, destinado à contratação de empresa especializada em prestação de serviços assistenciais de saúde, por meio de gestão plena, para atender o Hospital Antônio Luiz de Macedo, no valor global estimado em R\$23.634.244,52 (vinte e três milhões, seiscentos e trinta e quatro mil, duzentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e dois centavos).



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

Em síntese, o Procurador de Contas representante suscitou as seguintes irregularidades: *i)* não cumprimento da exigência legal de comprovação da necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde e da impossibilidade de ampliação da execução direta dos serviços públicos de saúde; *ii)* não observância da preferência de contratação com entidades filantrópicas e instituições sem fins lucrativos; *iii)* não comprovação da vantajosidade da terceirização; *iv)* abertura de procedimento licitatório sem previsão de recursos orçamentários suficientes; e *v)* não indicação da forma de atendimento de eventual demanda remanescente.

Pleiteia, em caráter liminar, a suspensão da licitação e, no mérito, a procedência da representação, para fins de considerar ilegal o edital do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023.

Instaurado Procedimento Apuratório Preliminar – PAP, submetido ao exame dos critérios de seletividade, por meio do Relatório de Análise Técnica (ID 1363862), concluiu o corpo técnico estarem presentes os requisitos necessários à seleção da documentação para realização de ação de controle, propondo o encaminhamento dos autos ao relator para análise da tutela de urgência requerida, sugerindo a sua concessão.

Ao apreciar liminarmente o feito, o e. relator do caso, Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, por meio da Decisão Monocrática n. 00038/2023-GCVCS (ID 1365009), considerou preenchidos os requisitos de admissibilidade, pelo que conheceu do feito como representação e deferiu a tutela de urgência requerida.

Além disso, determinou a notificação dos responsáveis para que procedam ao envio de cópia integral do processo administrativo licitatório e que, caso desejem buscar a reversibilidade da tutela, apresentem justificativas e documentos



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

aptos a demonstrar a legalidade da licitação e, após decorrido o prazo concedido para tal finalidade, fosse o feito submetido ao exame e instrução do corpo técnico.

Por meio do Ofício n. 111-GP/PMNM/2023 (ID 1371969 e ss.), o Prefeito Municipal de Nova Mamoré confirmou a suspensão da licitação e encaminhou o inteiro teor do Processo Administrativo n. 1519/PMNM/2022, em obediência ao comando liminar proferido nos autos.

Além disso, por intermédio do Ofício n. 231-GP/PMNM/2023 (ID 1402813) o gestor municipal apresentou a defesa administrativa sob o ID 1402814, em que justificou a grande dificuldade que o Município de Nova Mamoré enfrenta na contratação e manutenção da equipe técnica de saúde em geral e relacionou as vantagens da referida contratação ao poder público municipal.

Argumentou, ainda, a impossibilidade de ampliação dos serviços próprios de saúde, diante da alta demanda, aliada às restrições burocráticas, falta de conhecimento técnico na área da saúde de baixa e média complexidade, concluindo, para tanto, que a melhor solução a ser adotada pela Administração seria a gestão privada do hospital público municipal.

Com isso, empreendeu-se a análise técnica, materializada no Relatório Inicial (ID 1442058), tendo a Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares inferido pela manutenção da tutela antecipatória e chamamento dos responsáveis em audiência, para exercício do contraditório e ampla defesa, diante da confirmação das irregularidades apontadas na exordial.

Assim instruídos, o relator, por meio da Decisão Monocrática n. 00127/2023-GCVCS (ID 1445799), determinou a audiência dos responsáveis para apresentar razões de justificativa, acompanhada dos pertinentes documentos comprobatórios e que, ao final do prazo concedido, fosse o feito encaminhado à unidade instrutiva para análise das defesas apresentadas.



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

Nesse íterim, sobreveio aos autos o Ofício n. 438-GP/PMNM/2023 (ID 1457886), subscrito pelo Sr. Marcélio Rodrigues Uchoa, Prefeito Municipal de Nova Mamoré, informando sobre a anulação do Pregão Eletrônico n. 009/CPL/PMNM/2023, publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia n. 3549, em 30.08.2023 (ID 1457887).

Após analisar a resposta ofertada, conforme Relatório de Análise de Defesa (ID 1481029), o corpo técnico se manifestou pela procedência da representação, haja vista a configuração das irregularidades aqui destacadas, afastando-se as responsabilidades identificadas, e aplicando-se multa ao Secretário Municipal de Saúde e ao Prefeito, pela conduta de elaborar e deferir, respectivamente, estudo técnico preliminar e termo de referência do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023, sem observar a necessidade de disponibilidade e/ou previsão de recursos orçamentários suficientes para a despesa.

Sugeri, ainda, a expedição de determinação aos gestores municipais, para que não incorram novamente nas irregularidades constatadas.

Assim instruídos, o relator, por meio do Despacho sob o ID 1487972, determinou a remessa dos autos ao Ministério Público de Contas para manifestação regimental.

É o necessário a relatar.

DA ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, constata-se que estão preenchidos os requisitos de admissibilidade para conhecimento do feito como Representação, na forma prevista no



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

art. 52-A, inciso III, da Lei Complementar n. 154/1996,¹ bem como no art. 82-A, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, tal como assinalado pelo Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, na DM n. 0038/2023-GCVCS (ID 1365009).

DO MÉRITO

O cerne do presente processo trata da análise de irregularidades que permeiam o Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023, deflagrado pela Prefeitura do Município de Nova Mamoré, com vistas a terceirizar o gerenciamento pleno dos serviços assistenciais de saúde prestados no Hospital Municipal Antônio Luiz de Macedo.

Em apertada síntese, as impropriedades noticiadas consistem em: *i)* não comprovação da necessidade de complementação e da impossibilidade de ampliação da execução direta dos serviços públicos de saúde; *ii)* não observância da preferência de contratação com entidades filantrópicas e instituições sem fins lucrativos; *iii)* ausência de comprovação da vantajosidade da terceirização; *iv)* abertura de procedimento licitatório sem previsão de recursos orçamentários suficientes; e *v)* não indicação da forma de atendimento de eventual demanda remanescente.

Ab initio, necessário consignar, de imediato, que o certame em questão encontra-se anulado por decisão da Administração (ID 1457887), a qual ocorreu após a abertura do contraditório e da ampla defesa, cujos argumentos utilizados se deram com base na Decisão Monocrática n. 0127/2023-GCVCS (ID

¹ Art. 52-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: [...] III – os Ministérios Públicos de Contas, o Ministério Público da União e os dos Estados;



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

1445799), no art. 49 da Lei n. 8.666/1993² e nas Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal.³⁻⁴

A esse respeito, destaca-se que a anulação do certame pela Administração Pública no atual estágio processual em que a análise se encontra, em que já materializados o contraditório e a ampla defesa, não isenta os responsáveis pelas irregularidades identificadas na fiscalização realizada pela Corte de Contas.

No presente caso, temos que o certame foi suspenso justamente em razão das irregularidades apontadas na exordial, as quais se mostraram procedentes, tanto que deram causa à anulação do certame.

Diante disso, concluiu o corpo técnico pelo necessário exame de mérito, em consonância com a orientação jurisprudencial dessa Corte de Contas, a fim de apurar a responsabilidade e advertir os responsáveis pelas irregularidades identificadas, de forma a evitar a repetição de ocorrências de mesma natureza (ID 1481029).

Sugeri, ao final, o afastamento da responsabilidade relativa à configuração das irregularidades atinentes à: *i)* justificativa insuficiente para contratação de serviços privados de saúde em complementação ao público; *ii)* inobservância à contratação prioritária de entidades beneficentes na participação complementar ao Sistema Único de Saúde; *iii)* não comprovação de vantajosidade da contratação; e *iv)* ausência de indicação sobre a forma de atendimento de eventual demanda remanescente à contratada, em violação aos princípios da universalidade e

² Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

³ A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

⁴ A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.



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

integralidade da assistência, por não restar configurada a prática de ato doloso ou erro grosseiro nas referidas condutas, posto que *a terceirização da saúde pública é tema novo, com nuances procedimentais consolidadas em documentos esparsos.*

Ademais, pugnou pela necessária aplicação de multa ao Secretário Municipal de Saúde e Prefeito, por entender que ao procederem à elaboração e aprovação de estudo técnico preliminar e termo de referência, sem observar a necessidade de disponibilidade e/ou previsão de recursos orçamentários suficientes para fazer frente às despesas, restou configurado erro grosseiros, já que não agiram com as diligências necessárias ao exercício da função pública, tendo em vista que a previsão de recursos públicos é condição essencial à deflagração de licitações públicas.

No que toca ao mérito, com o intuito de evitar a desnecessária repetição de argumentos, transcreve-se parte dos trechos pertinentes às irregularidades confirmadas pelo corpo técnico no relatório inicial (ID 1442058), com o qual converge este Ministério Público de Contas, *in verbis*:

3.3. Das irregularidades identificadas

3.3.1 Ausência da comprovação da necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde e da impossibilidade de ampliar a rede de atendimento nesta área

[...]

Análise Técnica

30. Consoante dispõe o artigo 196 da Constituição Federal, “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

31. O artigo 199 da CF/88 estabelece que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada, ao passo que o §1º do dispositivo dispõe que as instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

32. A Lei n. 8.080/1990, que regula as ações e serviços de saúde, em todo o território nacional, aborda a participação complementar entre os artigos 24 e 26 e prevê que “Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada”.

33. A Portaria n. 2.567/2016, do Ministério da Saúde, dispõe sobre a participação complementar da iniciativa privada na execução de ações e serviços de saúde e o credenciamento de prestadores de serviços de saúde no Sistema Único de Saúde (SUS). Referido normativo, em seu artigo 3º, prevê: [...]

34. Depreende-se do texto constitucional e da legislação correlata que o poder público possui o poder-dever de assegurar a todos o direito à saúde, apenas podendo se valer da atuação privada quando comprovado o esgotamento de sua capacidade instalada. [...]

2. Assim, é possível concluir que a execução das ações e serviços de saúde deve ser promovida prioritariamente pelo poder público, reservando-se à iniciativa privada um caráter meramente complementar, quando se demonstrar que as estruturas da administração pública são insuficientes em face da demanda.

3. Caso a administração pública tenha condições de suprir, por meios próprios, o déficit assistencial, mediante a realização de concurso público, edificação e aparelhamento das unidades de saúde, não há justa causa para se buscar o auxílio complementar do setor privado.

4. Neste sentido, o caput do artigo 3º da Portaria n. 2.567/2016, acima transcrito, estabelece que o gestor pode recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada “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”.

5. De acordo com Manual de Orientação para contratação de serviços de saúde, do Ministério da Saúde, o gestor deve observar o seguinte iter procedimental, no incremento da oferta em função das necessidades da demanda: [...]

6. Vê-se, portanto, que o Ministério da Saúde orienta os gestores a primeiramente, identificada a demanda, implementar medidas de ampliação por meios próprios, para apenas em seguida buscar a complementação por entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos. No caso de tal medida restar insuficiente, buscar-se-á a contratação com empresas da iniciativa privada para celebração de contratos administrativos decorrentes de licitação.

7. Faz-se imprescindível, nesse caminho, que a gestão do ente federativo comprove que as ações e os serviços de saúde próprios são efetivamente insuficientes para fazer frente à demanda, atestando-se a impossibilidade de ampliação da estrutura (física e de pessoal) indispensável à cobertura assistencial da população.

8. Caso se demonstre que a estrutura física e de pessoal atingiu seu grau máximo, sem que seja possível à gestão pública ampliar os serviços prestados, surge justa causa suficiente, nos termos da legislação, para que se busque a atuação da iniciativa privada nos serviços de saúde, de forma complementar.

9. Em vista do exposto, é possível afirmar, em análise preliminar, que há evidências de que o procedimento licitatório pretendido pela administração de Nova Mamoré, tendo como objeto a contratação de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

empresa para gerir integralmente o único hospital da localidade, não observou a adequação ao referencial normativo sobre a obrigatoriedade de prévia demonstração de que a gestão municipal não possuía meios reais, necessários e suficientes para operar diretamente a unidade de saúde. Explico.

10. Compulsada a documentação encaminhada pela Prefeitura Municipal de Nova Mamoré (Documento n. 01725/23), constata-se que a contratação na modalidade de gestão plena da unidade hospitalar foi justificada pelas demandas amplas e complexas que a área da saúde exige, bem como no paradigma burocrático do modelo de administração direta.

11. Aponta-se, dentre as justificativas apresentadas no Memorando n. 1027/SEMUSA/2022, encaminhado pela Secretaria Municipal de Saúde ao Gabinete do Prefeito (ID 1371971 - pg. 3-5), que as disfunções burocráticas enfrentadas não permitem a realização de adequada manutenção predial ou a substituição de equipamentos essenciais para o funcionamento das unidades assistenciais de saúde.

12. Na oportunidade, sustentou a secretaria de saúde que estaria justificado e seria plausível o gerenciamento pleno do Hospital Antônio Luiz de Macedo por meio de parceria com entidades e/ou empresas do setor privado, que possuam notório conhecimento e ferramentas administrativas que possibilitem a melhoria na qualidade e quantidade da oferta de serviços assistenciais de saúde.

13. Segundo consta, buscar-se-ia, com a contratação objeto destes autos, a melhoria das ações assistenciais de saúde, possibilitando levar a saúde da população do município de Nova Mamoré ao nível de excelência, com reconhecimento dentro e fora do Estado, ao agregar o acréscimo na oferta dos serviços com a qualidade e eficiência.

14. Conforme exposto, a contratação de serviços de saúde para a complementação do SUS pressupõe a conjugação dos seguintes fatores: insuficiência do atendimento da demanda aliada a impossibilidade de a administração suprir e/ou ampliar a oferta aos usuários, nos termos do artigo 24 da Lei n. 8080/1990.

15. Uma vez que a Constituição Federal atribuiu primazia à execução do serviço público de saúde por rede própria dos entes federativos, a decisão administrativa pela contratação com a iniciativa privada em caráter complementar, depende de motivação suficiente.

16. Considerando tais requisitos legais e, não obstante sejam evidentes as dificuldades que permeiam a gestão pública dos serviços de saúde, observa-se que as razões expostas pela gestão municipal são insuficientes para comprovar a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde.

17. Isto porque não restou documentalmente corroborada a demanda municipal de atendimentos e a impossibilidade de ampliação dos serviços atualmente prestados, ao passo que se revela necessário comprovar, tanto qualitativa quanto quantitativamente a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde.

18. O processo administrativo que embasou a elaboração do edital de pregão eletrônico e a minuta de contrato não foi instruído com estudos adequados e documentos passíveis de comprovar que a estrutura



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

física e de pessoal com que conta o hospital municipal são insuficientes para a prestação do serviço de saúde à população do município e distritos próximos.

19. Ao se aventar a necessidade de contratação de empresa especializada na prestação de serviços assistenciais de saúde, mediante gestão plena da única unidade hospitalar do município, a administração municipal deve demonstrar numericamente que está impossibilitada de prestar os serviços de saúde à população ou de ampliar a prestação de tais serviços.

20. Sem que se confirme a real demanda atual de ações e serviços de saúde pela população local, pode-se questionar o próprio processo de planejamento da gestão municipal, no que se refere à avaliação das necessidades de melhoria do hospital.

21. Não foram apresentados dados específicos, por exemplo, acerca da quantidade de atendimentos realizados mensalmente na unidade, como consultas no ambulatório, cirurgias eletivas e emergenciais, informações estas que poderiam atestar a necessidade de contratação de mais profissionais e/ou da ampliação/melhoramento do espaço físico do nosocômio.

22. Em que pese tenha sido produzido estudo técnico preliminar, nota-se que referido documento apenas projeta as despesas gerais com o funcionamento da unidade hospitalar, para fins de estimativa dos preços que viriam a ser pactuados na licitação.

23. Ante a ausência de dados concretos acerca da média histórica de atendimentos pela unidade de saúde, não há como afirmar que os números indicados no estudo técnico preliminar e no termo de referência, a respeito da quantidade de consultas/cirurgias/profissionais/insumos, representam, de fato, ampliação e melhoria dos atendimentos laboratoriais e médicos.

24. Omitiu-se, portanto, a administração municipal, em mapear, identificar, mensurar e revelar eventuais limitações gerenciais, orçamentárias ou financeiras, impeditivas da implementação das medidas de majoração da capacidade de atendimento, em escala compatível com a suposta demanda reprimida, como exige o artigo 130 da Portaria de Consolidação n. 1/2017-MS.

25. A ausência de critérios objetivos que permitam ter como plausível a necessidade de participação da iniciativa privada na complementariedade do sistema único de saúde do município evidencia que o Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023, em tese, viola o artigo 199, §1º, da Constituição Federal, e o artigo 24 da Lei n. 8080/1990. [...]

3.3.2 Deixar de dar preferência à contratação de entidades filantrópicas e instituições sem fins lucrativos

[...]

Análise Técnica

40. O §1º do artigo 199 da CF/88 e o artigo 25 da Lei n. 8080/1990 garantem a prioridade às entidades beneficentes na participação complementar ao SUS.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

41. De igual modo, o §2º do artigo 3º da Portaria n. 2567/2016, do Ministério da Saúde, estabelece: “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”.

42. Já a Portaria de Consolidação n. 1/2017, do Ministério da Saúde, em seu artigo 130, §4º, dispõe que as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos deixarão de ter a preferência e concorrerão no processo de licitação em igualdade de condições com as entidades privadas lucrativas caso não cumpram os requisitos fixados na legislação vigente.

43. Vê-se, portanto, que ao contrário do que argumentou a municipalidade, em sua defesa preliminar (Documento n. 2923/23), tanto o texto constitucional quanto a legislação infraconstitucional preveem a necessidade de atribuição de preferência para a contratação de entidades filantrópicas e sem fins lucrativos na atuação complementar ao SUS. [...]

46. No que se refere à intenção do poder constituinte e do legislador infraconstitucional ao estabelecer tal preferência, Adriana Zawada Melo⁹ entende que a diretriz parece ser o desestímulo a uma visão comercial da prestação dos serviços de saúde, pelo menos dos serviços integrantes do SUS, mantido com recursos públicos.

47. Incabível, na hipótese, acolher o argumento trazido pela gestão de Nova Mamoré, no sentido de que a previsão constitucional contraria o princípio da igualdade entre os licitantes, em atenção ao princípio da supremacia da Constituição.

48. Registre-se, ainda, que a Prefeitura de Nova Mamoré não trouxe qualquer comprovação do que alega na p. 13 do ID 1402814, no sentido de que “(...) na esfera do Estado de Rondônia não há interesse por parte das Entidades Filantrópicas e às Sem Fins Lucrativos nos Serviços Assistenciais de Saúde, por intermédio de Gestão Plena”.

49. Em igual sentido, não foram apresentados argumentos suficientes no que se refere à alegação de que “as entidades filantrópicas têm tido diversos entraves em participações na gestão do Sistema de Saúde, o que torna o Sistema Privado, mais atrativo” (p. 17 – ID 1402814).

50. Em análise à documentação que instrui o Processo Administrativo 1519/PMNM/2022, não foi possível confirmar, nos termos delineados na representação, que a gestão municipal tenha promovido tratativas prévias, no sentido de firmar convênio, termo de fomento ou termo de colaboração com organizações da sociedade civil, concessão administrativa por meio de parceria público-privada ou celebração de termo de parceria com OSCIP.

51. Deita feita, vislumbra-se, em tese, violação ao §1º do artigo 199 da CF/88 e ao artigo 25 da Lei n. 8080/1990, em virtude de não ter sido conferida prioridade às entidades beneficentes na participação complementar ao SUS. [...]

3.3.3 Não comprovar a vantajosidade da contratação

[...]

Análise Técnica



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

70. O artigo 3º da Lei n. 8.666/93 estabelece que a licitação se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

71. A análise da irregularidade perpassa pelo estudo realizado anteriormente, quanto à primazia, atribuída pelo texto constitucional e pela Lei do SUS, à prestação direta, pelos entes federativos, das ações e serviços de saúde.

72. Considerando que a iniciativa privada deve atuar tão somente de forma complementar nos serviços de saúde, a decisão de repassar o gerenciamento de unidade pública de saúde à entidade privada deve ser motivada, a fim de atestar que a terceirização da gestão resultará em melhor desempenho e menor custo na prestação dos serviços à população, mediante avaliação precisa dos gastos e ganhos e eficiência e planilha detalhada com estimativa de custos.

73. Neste sentido, o Ministério Público de Contas, o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público Federal, por meio da Nota Recomendatória Conjunta Circular n. 006/2023/MPC/MPT/MPF10, dirigida aos gestores municipais de saúde, salientam que a legalidade da transferência de serviços de saúde à iniciativa privada passa pela prévia quantificação dos custos reais do serviço quando executado pelo próprio ente para que seja comparado com os resultados esperados com a execução indireta, sob pena de se permitir que significativos recursos públicos sejam repassados a particulares sem a possibilidade de se aferir a vantajosidade do modelo de execução.

74. Cumpria à gestão municipal, portanto, demonstrar quais benefícios econômicos, técnicos e operacionais seriam alcançados com a terceirização do hospital municipal.

75. Contudo, o que se observa é que, durante a instrução do Processo Administrativo n. 1915/PMNM/2022 não foram realizados estudos adequados e detalhados acerca das necessidades atuais do Hospital Antônio Luiz de Macedo, de modo a apurar se a transferência da gestão da unidade hospitalar à iniciativa privada é mais vantajosa do que a continuidade da prestação direta dos serviços de saúde pelo ente municipal.

76. Em suas justificativas preliminares (p. 20-29 do ID 1402814), a administração municipal se limitou a apontar razões genéricas para embasar a contratação de pessoa jurídica de direito privado para a gestão dos serviços de saúde do hospital.

77. Não restou comprovado, por outro lado, que a gestão privada dos serviços será passível de acarretar ganhos efetivos à população atendida pelos serviços de saúde, como por exemplo: aumento do número de profissionais médicos e enfermeiros, aumento do número de atendimentos ambulatoriais e de cirurgias realizadas, melhoria do atendimento e da estrutura física do hospital etc.

78. Apesar de mencionar o surgimento de uma alta demanda por quantidade e qualidade dos serviços, vinda da população de Nova Mamoré, a administração do município deixou de comprovar numericamente que os serviços atualmente à disposição no hospital



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

são precários ou insuficientes, o que poderia justificar a contratação pretendida.

79. Falhou o poder público em evidenciar a demanda represada para atendimento no hospital, como a eventual existência de fila de pacientes aguardando atendimento médico e/ou a realização de exames laboratoriais ou de imagem, pacientes em estado grave que aguardem leitos para internação ou disponibilidade para realização de cirurgias, quantidade de pacientes atendidos por dia/mês em comparação à quantidade de profissionais médicos disponíveis etc.

80. De igual modo, não foram apresentadas evidências documentais/fotográficas acerca de possíveis problemas estruturais do hospital, que demandem a realização de reformas ou ampliações para melhor atender o usuário do serviço público, ou a necessidade de aquisição de equipamentos/insumos.

81. Na falta de tais elementos de prova, revelam-se insuficientes os argumentos apresentados pela gestão para embasar a contratação, vez que não restou demonstrado que os serviços atualmente oferecidos pelo hospital são problemáticos.

82. Inicialmente, no que se refere à ampliação dos serviços de saúde em decorrência da alta demanda por quantidade e qualidade, conforme alega o município, convém registrar que de acordo com o Termo de Referência (ID 1371973 – p. 1), o Hospital Antônio Luiz de Macedo deverá possuir um quadro funcional de colaboradores suficientes para atender 39 leitos, sendo: 09 de cirurgia geral, 02 de ortopedia/traumatologia, 12 de clínica geral, 06 de clínica obstétrica, 06 de clínica pediátrica, 02 de isolamento e 02 de cuidados intermediários adulto.

83. Ocorre que, em consulta ao estabelecimento no CNESNet constata-se que a unidade hospitalar já conta com 39 leitos atualmente, do que se extrai que não haverá expansão na oferta de leitos de internação à população, conforme imagem abaixo: [...]

84. Ao menos neste ponto, portanto, não se comprovou a intenção de ampliação nos serviços prestados na unidade hospitalar. Ademais, inexistente informação acerca da suficiência desse quantitativo de leitos para atendimento do público alvo do hospital.

85. Relativamente ao quadro de pessoal que presta serviços no local, o Termo de Referência (ID 1371973, p. 5) estabelece que a Secretaria Municipal de Saúde poderá disponibilizar servidores efetivos do quadro de pessoal, no quantitativo máximo de 100%, sendo o valor correspondente aos vencimentos glosados na fatura mensal, na mesma proporção da proposta apresentada pela contratada.

86. No ponto, registre-se possível prejuízo à estimativa dos custos com o pagamento da folha de pessoal, uma vez que o Estudo Técnico Preliminar (ID 1371991 – p. 1) utiliza como parâmetro os dados disponíveis na plataforma Glassdoor, sem que tenham sido considerados padrões salariais mais próximos da realidade municipal.

87. Ainda no que concerne à ampliação dos serviços de saúde, tem-se que o termo de referência estabelece quantitativo mensal de consultas ambulatoriais eletivas e de cirurgias, não sendo possível apurar se tais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

números excedem as consultas e cirurgias atualmente realizadas pela equipe do hospital.

88. Em contraste a tais previsões, segundo as quais a força de trabalho poderá ser disponibilizada pelo poder público, em até 100%, bem como considerando que haverá um número pré-estabelecido de consultas/cirurgias por mês, importa analisar os valores atinentes à contratação.

89. O Edital do Pregão Eletrônico n. 009PMNM/2023, no item 1.2, estipula como valor global estimado para aquisição o montante de R\$23.634.244,52, para cumprimento do objeto, qual seja: gerenciamento técnico e administrativo, operacionalização e execução das ações e serviços para leitos de internação, em regime de 24 horas, atendimento ambulatorial, bloco cirúrgico em regime eletivo/agendamentos contemplando os procedimentos cirúrgicos nas especialidades ginecologia/obstetrícia e geral e acompanhamento pré, intra e pós-operatório, para atender o Hospital Antônio Luiz Macedo.

90. A estimativa de preços, segundo o Termo de Referência que integra o referido edital, indica que o valor total estimado da contratação, considerando todos os custos mensais para um período de 12 meses é de R\$21.840.000,00.

91. Em contraponto, a administração indicou, no Documento n. 2923/2311, que o total da despesa realizada no ano de 2022, com o Hospital Antônio Luiz Macedo foi de R\$ 8.888.342,47, sem que seja possível inferir se a contratação objeto do Pregão Eletrônico n. 009PMNM/2023 pressupõe aumento quantitativo/qualitativo na prestação dos serviços de saúde da unidade hospitalar que possa justificar o aumento considerável dos custos com a manutenção do nosocômio.

92. Tais circunstâncias permitem questionar se a administração municipal efetivamente realizou os estudos necessários à demonstração da vantajosidade que decorrerá de transferência, em formato de gestão plena, do único hospital municipal, à iniciativa privada, por um valor que supera, pelo menos, em R\$ 14.745,902,00 a última estimativa de custos anuais de manutenção da unidade hospitalar (R\$ 8.888.342,47).

93. Ressalte-se, uma vez mais, que o termo de referência e o estudo técnico preliminar não foram bem-sucedidos em demonstrar eficazmente o quantitativo de atendimentos realizados atualmente pelo custo total de manutenção anual de R\$ 8.888.342,47, de modo que se possa comparar com o valor ofertado na licitação para realização do número de atendimentos/procedimentos descritos no termo de referência.

94. Acaso pretenda a administração manter o número de consultas/cirurgias atualmente realizadas, no mesmo espaço físico da unidade hospitalar, e mediante fornecimento de 100% de mão de obra com servidores efetivos já contratados, urge indagar se o procedimento licitatório acarretará reais vantagens ao poder público, que passará a dispendar mais do que o dobro do valor gasto com a manutenção do hospital em 2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

95. Ainda no que se refere à vantajosidade/economicidade, convém traçar paralelo com os valores indicados no termo de referência que embasou o Pregão 94/SEMUSA/2022 (objeto do Processo n. 01708/2023), promovido pela Prefeitura de Machadinho D'Oeste, tendo como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços assistenciais de saúde, em gestão plena, para atender o Hospital Municipal de Machadinho D'Oeste.

96. Referido Termo de Referência (ID 1412499 – Processo n. 01708/2023) estimou o valor total da contratação, considerando os custos mensais para um período de 12 meses em R\$ 21.424.416,87.

97. Levando em conta apenas dois itens do documento, nota-se que foi prevista a necessidade de quadro funcional de colaboradores para atender 48 leitos, 9 a mais do que os previstos no pregão objeto destes autos, além de 870 consultas ambulatoriais e 120 cirurgias, contra 200 consultas e 90 cirurgias estipuladas pela gestão de Nova Mamoré.

98. Conforme destacado na representação formulada pelo MPC, nos autos do Processo n. 01708/2023, a contratação, no âmbito do Pregão 94/SEMUSA/2022, realizado pela gestão de Machadinho D'Oeste, se deu pelo valor de R\$ 15.332.812,68.

99. Impõe-se avaliar, desta feita, a adequação do valor total estimado da contratação objeto do Edital do Pregão Eletrônico n. 009PMNM/2023 (R\$ 23.634.244,52), eis que os itens contratados, em comparação apenas aos itens leitos, cirurgias e consultas, foram previstos em quantidade inferior ao Pregão 94/SEMUSA/2022, cujo valor estimado foi de R\$ 21.424.416,87, no termo de referência, e R\$ 22.260.816,72, no edital de pregão eletrônico.

100. Em vista do exposto, com fundamento nas evidências constantes dos autos, é possível inferir, a priori, que o município busca, com a contratação aspirada, tão somente transferir a gestão hospitalar de seu único hospital, considerado referência na região, delegando à iniciativa privada a administração do nosocômio, sem que se demonstre que a empresa contratada ficará responsável pela ampliação dos serviços de saúde, qualitativa ou quantitativamente.

101. Diante dos elementos expostos, urge reconhecer que a administração não demonstrou, objetivamente, que a terceirização seria menos onerosa que a gestão direta, restando ausentes, nas justificativas para a contratação, indicações de que haverá ampliação de cobertura assistencial, inclusão de novas especialidades médicas, reforma/ampliação de instalações físicas, redução do tempo de espera para realização de consultas, exames e serviços, introdução de novas tecnologias etc.

102. Ao contrário, constatada a possível limitação de atendimentos, os fatos autorizam inferir pela desobediência ao princípio da economicidade (art. 3º da Lei n. 8.666/93) e princípio da eficiência, expresso no artigo 37 da Constituição Federal.

103. Em sendo assim, constatam-se evidências da ocorrência, em tese, da irregularidade aventada pelo representante, consistente na ausência de efetiva demonstração da vantajosidade da contratação.
[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

3.3.4 Falta de disponibilidade e/ou previsão de recursos orçamentários suficientes para fazer frente às despesas, com descumprimento dos princípios do planejamento e da transparência

[...]

Análise Técnica

120. A Lei n. 8.666/93, em seu artigo 7º, §2º, III, estabelece que as obras e serviços somente poderão ser licitados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

121. O artigo 167, I, da Constituição Federal, veda o início de programas e projetos não incluídos na lei orçamentária anual, ao passo que §1º do mesmo dispositivo constitucional prevê que “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”.

122. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em seu artigo 5º, §1º, que todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária e contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

123. O artigo 16 da citada lei estipula, ainda, que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e (b) declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

124. Caso a despesa pública não atenda à disposição dos artigos 16 e 17 da LRF, dispõe o diploma legal que será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público (art. 15 da Lei Complementar n. 101/2000).

125. De acordo com a legislação correlata, portanto, o ordenador de despesa, ainda na fase interna da licitação, deve verificar a existência de recursos orçamentários suficientes para a contratação do objeto.

126. Considerando os ditames constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe ao gestor a observância atenta às disposições do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

127. No caso concreto, dada a excepcionalidade da contratação de empresa privada para a prestação complementar de serviços de saúde, demanda-se que a administração pública preveja, nos instrumentos legais de planejamento das receitas e despesas, a pretensão de eventual terceirização de unidade de saúde.

128. Não há indícios, contudo, da observância de tais medidas prévias de planejamento. Vejamos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

129. Inicialmente, destaque-se que não se localizou, dentre os documentos que instruem o Processo Administrativo 1519/2022, os itens indicados no artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a saber: estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e declaração do ordenador de despesa de que o aumento (da despesa) tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

130. Uma vez que a contratação pretendida pela administração acarretará, ao que tudo indica, expansão da ação governamental relacionada à prestação do serviço de saúde pelo município, deveria a administração apresentar os documentos acima indicados, de modo a comprovar a existência de dotação específica e suficiente para a ação governamental.

131. Registre-se que não basta a indicação da rubrica orçamentária de onde irá se originar o recurso para fazer frente à despesa a ser gerada pelo contrato, condição já imposta pela Lei n. 8666/93. Exige a LRF, ademais, a juntada aos autos do processo de licitação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador de despesa, sendo consideradas tais providências como condição prévia para o empenho e licitação de serviços.

132. No caso dos autos, porém, indicou-se apenas, no Termo de Referência, (ID 1371979 – p. 3), que as despesas serão custeadas com recursos previstos na funcional programática: “Unidade Orçamentária: 10.122.0020.2051 – Manutenção das Ativ. Da SEMUSA”, apontando-se como valor estimado da contratação, para um período de 12 meses, R\$ 21.840.000,00, montante obtido a partir de pesquisa de preços realizada em plataforma digital.

133. Já o Edital de Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 previu como valor global estimado para a aquisição do objeto da licitação: R\$ 23.634.244,52 (ID 1372033 – p. 4).

134. Ocorre que a Lei n. 1934/2022 (Lei Orçamentária Anual de 2023), fixou a despesa total da Secretaria Municipal de Saúde, para o exercício de 2023, em R\$ 20.671.108,09, ao passo que o Relatório da Prévia do Orçamento da Despesa (ID 1363647 – pg. 128), registrou, na unidade executora 02.08.00 – Secretaria Municipal de Saúde, Manutenção das Atividades da SEMUSA, o valor total de R\$ 15.581.043,57.

135. No Resumo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei n. 1881/2022), consta o valor de R\$ 12.518.064,44 para “APOIO ADM SEMUSA” e R\$ 5.827.221,96 para o programa/funcional programática “APOIO A SEMUSA ATENÇÃO BÁSICA E ASSIST. MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE”.

136. De acordo com o Demonstrativo da Lei de Responsabilidade Fiscal (ID 1388868, Processo n. 1069/23 – Prestação de Contas Anual), referente ao exercício de 2022, o total das despesas com saúde, somados os recursos próprios e os recursos transferidos de outros entes atingiu R\$ 26.906.336,20.

137. Pois bem. Considerando tais elementos, evidencia-se que a gestão municipal não se pautou, como deveria, pelas previsões



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

orçamentárias, haja vista que o valor global estimado para contratação (R\$ 23.634.244,52), de acordo com o edital que rege o Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023, é superior à despesa total da Secretaria Municipal de Saúde, fixada pela Lei 1934/2022 (R\$ 20.671.108,09), para o exercício de 2023. 138. Além disso, o valor da contratação se aproxima do total de despesas com saúde referente ao exercício de 2022, consoante informações inseridas na Prestação de Contas Anual da Prefeitura de Nova Mamoré.

139. Convém salientar, ainda, que de acordo com informações extraídas do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), o Município de Nova Mamoré realiza a gestão de outros 14 estabelecimentos, conforme se verifica da tabela a seguir:[...]

140. Em sendo assim, ainda que se tenha como base o valor total do dispêndio com a saúde, no ano de 2022 (R\$ 26.906.336,20), convém questionar se, descontado o valor destinado à contratação objeto do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 (R\$ 23.634.244,52), o montante restante (R\$ 3.272.091,70) seria suficiente para a manutenção dos demais estabelecimentos de saúde que estão sob responsabilidade do município de Nova Mamoré.

141. A administração municipal, nas justificativas preliminares encaminhadas via Documento n. 2923/2313, destacou que a receita arrecadada superou a estimada nos dois últimos exercícios, e que o ente tem aplicado na saúde, desde 2018, percentuais superiores ao comando constitucional.

142. Apesar disso, os argumentos apresentados não foram passíveis de comprovar o lastro orçamentário da contratação objeto do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023, não havendo esclarecimento específico quanto ao fato de que o valor global estimado da contratação supera a despesa fixada pela Lei 1934/2022 para a Secretaria Municipal de Saúde, no exercício de 2023.

143. Registre-se, ainda, que conforme tabela constante do ID 1402814 – p. 36, de janeiro de dezembro de 2022, foi realizada despesa total de R\$ 8.888.342,47 com o Hospital Antônio Luiz de Macedo.

144. Uma vez que o procedimento licitatório tem como objeto a contratação de empresa especializada na gestão plena apenas do referido hospital, causa estranheza a discrepância entre os valores da despesa total realizada com a unidade hospitalar em 2022 (R\$8.888.342,47) e o valor estimado da contratação (R\$ 23.634.244,52). Tais argumentos, contudo, já foram objeto de tópico próprio.

145. Pelo exposto, vislumbra-se, em tese, a ocorrência da irregularidade apontada pelo representante, consistente na falta de disponibilidade e/ou previsão de recursos orçamentários suficientes para fazer frente às despesas, com descumprimento dos princípios do planejamento e da transparência. [...]

3.3.5 Não indicar a forma de atendimento de eventual demanda remanescente àquela contratada, em violação aos princípios da universalidade e integralidade da assistência
[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Análise Técnica

158. O artigo 196 da Constituição Federal assegura o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde, direito de todos e dever do Estado. A Lei n. 8.080/1990, em seu artigo 7º, incisos I e II, prevê como princípios do Sistema Único de Saúde a universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência, e a integralidade de assistência.

159. Os princípios da universalidade e integralidade, portanto, regem o Sistema Único de Saúde e os entes federativos devem buscar, em seu planejamento e na execução dos serviços, a consecução de tais objetivos, a fim de oferecer à população uma saúde de qualidade, que atenda a todos os que dela necessitarem, de forma igualitária, bem como considerando tanto os serviços preventivos quanto curativos.

160. Considerando a necessidade de observância a tais princípios, importa ponderar acerca de possíveis prejuízos à prestação das ações e serviços de saúde pelo Município de Nova Mamoré, que possam decorrer da contratação em análise.

161. O Termo de Referência estabelece que a contratada deverá realizar um número determinado de consultas ambulatoriais eletivas e cirurgias, conforme os quadros a seguir, extraídos do ID 1371974, p. 1: [...]

162. Verifica-se que a administração previu 200 consultas ambulatoriais, divididas entre as especialidades de cardiologia, cirurgia geral, ginecologia e obstetrícia, nutrição e psicologia, e 90 cirurgias eletivas, consideradas as especialidades de ginecologia/obstetrícia, cirurgia geral e pequenos procedimentos.

163. Primeiramente, conforme exposto em tópicos anteriores, é importante registrar que não foram localizadas informações acerca do quantitativo de atendimentos e de cirurgias em execução atualmente, razão pela qual se revela impossível averiguar se haverá ampliação quantitativa do atendimento à população.

164. Impõe-se questionar, portanto, como seria resolvida a situação em que se fizesse necessário o oferecimento de quantidade superior de consultas e atendimentos, em vista do dever legal de oferecer o serviço de saúde de forma universal e integral.

165. Ademais, o próprio termo de referência contém observação no sentido de que “As especialidades das consultas ambulatoriais, bem como as cirurgias serão reavaliadas e adequadas, conforme a necessidade comprovada de outras especialidades e/ou a exclusão por inviabilidade, devidamente justificada” (p. 1 do ID 1371974), sinaliza para a desatenção à universalidade e integralidade que distinguem o SUS.

166. No ponto, urge reconhecer os possíveis prejuízos à boa prestação do serviço de saúde no município, uma vez que se busca contratar empresa que realizará a gestão plena da única unidade hospitalar, obrigando-se, nos termos do termo de referência, a oferecer quantidade limitada de cirurgias e consultas.

167. Resgatando, ainda, a discussão acerca do cabimento da contratação em preço, em atenção à complementariedade da atuação da iniciativa privada na execução de serviços de saúde, nota-se que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

não se fala em um acréscimo de 200 consultas e 90 cirurgias eletivas, mas limita-se, por meio do edital de pregão eletrônico, o atendimento do hospital referência da região, aos referidos quantitativos de serviços.

168. Em sendo assim, tem-se configurada, em tese, a irregularidade descrita pelo representante, consistente na possível violação ao princípio da universalidade e integralidade da assistência, com violação ao que dispõe o artigo 196 da CF/88 e o artigo 7º, I e II, da Lei n. 8080/1990.

Acerca do derradeiro encaminhamento proposto unidade técnica (ID 1481029), esta Procuradoria-Geral de Contas diverge parcialmente, especificamente em relação à imposição de multas aos responsáveis.

Tal divergência baseia-se na compreensão de que, apesar da irregularidade cometida pelos responsáveis (abertura de procedimento licitatório sem a devida previsão de recursos orçamentários suficientes), a anulação da licitação por meio do exercício da autotutela pela Administração impediu a ocorrência de prejuízos aos cofres públicos.

A imposição de multas, nesse contexto, poderia comprometer o caráter pedagógico com o qual os tribunais de contas têm historicamente abordado casos semelhantes de licitações revogadas ou anuladas.

Desta feita, afigura-se necessária a expedição de determinação aos responsáveis para que, em processos licitatórios futuros, não incorram nas mesmas irregularidades verificadas nestes autos, sob pena de imposição de multa, nos termos do art. 55 da Lei Complementar n. 154/1996.

Assim, em consonância com os pertinentes fundamentos lançados pelo exame técnico, divergindo pontualmente a respeito da aplicação de multa, diante da ausência de constatação de dolo ou erro grosseiro dos responsáveis, o Ministério Público de Contas opina no sentido de que essa Corte de Contas:



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

I – preliminarmente, conheça da representação, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade insculpidos nas normas que regem a atuação do Tribunal;

II – no mérito, julgue-a procedente, em razão da configuração das seguintes irregularidades:

- **De responsabilidade de Marcélio Rodrigues Uchoa, Prefeito Municipal de Nova Mamoré**, por deferir o processamento do procedimento de contratação, o estudo técnico preliminar e o termo de referência anexo ao edital do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023; e

- **De responsabilidade de Arildo Moreira, Secretário Municipal de Saúde de Nova Mamoré**, por elaborar a justificativa que deu ensejo à abertura e à autorização do procedimento de contratação, o estudo técnico preliminar e o termo de referência anexo ao edital do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023:

a) com justificativa insuficiente para contratação de serviços privados de saúde em complementação ao público, em desacordo com o art. 199, §1º, da Constituição Federal, aos arts. 4º, §2º, e 24 da Lei n. 8080/1990 e ao art. 3º da Portaria n. 2567/2016, do Ministério da Saúde;

b) sem que tivesse sido conferida prioridade na contratação às entidades beneficentes na participação complementar ao SUS, em violação ao §1º do art. 199 da CF/88 e ao art. 25 da Lei n. 8080/1990;

c) sem que houvesse a comprovação da vantajosidade da contratação, em violação ao art. 3º da Lei n. 8.666/93;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

d) sem observar a necessidade de disponibilidade e/ou previsão de recursos orçamentários suficientes para fazer frente às despesas, em violação ao art. 7º, §2º, III, da Lei n. 8.666/93; ao art. 165, §§ 1º, 2º, 4º e art. 167, I, e § 1º da CRFB; ao art. 4º, I, “f”, e art. 5º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com descumprimento aos princípios do Planejamento e da Transparência;

e) sem indicar a forma de atendimento de eventual demanda remanescente àquela contratada, em violação aos princípios da universalidade e integralidade da assistência em afronta ao art. 196 da Constituição Federal e ao art. 7º, incisos I e II, da Lei n. 8080/1990;

- **De responsabilidade de Marta Dearo Ferreira, pregoeira oficial**, por elaborar o edital do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023, sem conferir prioridade na contratação às entidades beneficentes na participação complementar ao SUS, em violação ao §1º do art. 199 da CF/88 e ao art. 25 da Lei n. 8.080/1990, afastando-se, por conseguinte, a responsabilização pelas demais irregularidades, haja vista que não foram constatados elementos de dolo ou erro grosseiro em suas condutas.

III – revogue a tutela concedida através da DM n. 00038/23-GCVCS (ID 1365009), mantida através da DM n. 00127/23-GCVCS (ID 1445799), ante a perda do objeto vindicado na tutela, decorrente da anulação do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023, deflagrado no bojo do Processo Administrativo n. 1519/PMNM/2023, pela Prefeitura de Nova Mamoré;

IV – deixe de aplicar multa aos responsáveis identificados no item III, à míngua da demonstração de culpa grave dos agentes, somado ao fato de se tratar de irregularidade formal que não resultou em dano ao erário municipal, mostrando-se suficiente, em ordem a precaver novas falhas de mesmo jaez, a expedição das admoestações a seguir indicadas;



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

VI – determine aos Srs. Marcélio Rodrigues Uchoa, Prefeito Municipal e Arildo Moreira, Secretário Municipal de Saúde de Nova Mamoré, ou quem os suceda, estrita observância ao art. 4º, §2º, e art. 24 da Lei n. 8080/1990 e ao art. 3º da Portaria n. 2567/2016, do Ministério da Saúde; ao §1º do art. 199 da CF/88 e ao art. 25 da Lei n. 8080/1990; ao art. 3º da Lei n. 8.666/93; ao art. 7º, §2º, III, da Lei n. 8.666/93; ao art. 165, §§ 1º, 2º, 4º e art. 167, I, e § 1º da CRFB; ao art. 4º, I, “f”, e art. 5º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com descumprimento aos princípios do Planejamento e da Transparência; ao art. 196 da Constituição Federal e ao art. 7º, incisos I e II, da Lei n. 8080/1990, quando do deferimento de processamento de procedimento de contratação, aprovação e elaboração de futuro estudo técnico preliminar, edital e termo de referência, sob pena de imposição de multa, nos termos do art. 55 da Lei Complementar n. 154/96;

VI – determine à Sra. Marta Dearo Ferreira, pregoeira oficial do Município de Nova Mamoré, ou quem a suceda, estrita observância ao §1º do art. 199 da CF/88 e ao art. 25 da Lei n. 8.080/1990, quando da elaboração de futuros editais e termos de referência, sob pena de imposição de multa, nos termos do art. 55 da Lei Complementar n. 154/96.

É o parecer.

Porto Velho, 13 de dezembro de 2023.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 13 de Dezembro de 2023



ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS