
Processo : 09276/21
Município : Anápolis
Assunto : Representação sobre supostas irregularidades referentes à contratação emergencial da Associação Beneficente João Paulo II (Organização Social) para gerenciamento, operacionalização e execução de serviços no Hospital Alfredo Abrahão do Município de Anápolis
Responsável 1 : Roberto Naves e Siqueira (Prefeito)
CPF 1 : 901.770.701-10
Responsável 2 : Júlio César Teles Spíndola (Secretário de Saúde)
CPF 2 : 763.645.181-68
Relator : Conselheiro Fabrício Macedo Motta

**Tramitação Preferencial e Urgente
(art. 56 da LO e inciso V do art. 150 do RI)¹**

MEDIDA CAUTELAR Nº 14/2021 – GFMM

Nestes autos o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, por meio da 2ª Procuradoria de Contas, oferece **Representação, com pedido de medida cautelar**, relatando supostos atos que maculam o procedimento, mediante dispensa de licitação, de contratação emergencial da Associação Beneficente João Paulo II (Organização Social) para gerenciamento, operacionalização e execução de serviços no Hospital Alfredo Abrahão do Município de Anápolis.

¹ Art. 56. O Tribunal Pleno ou o relator, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada.

Art. 150. São considerados urgentes, e nessa qualidade terão tramitação preferencial, os papéis e processos referentes a: [...] V – denúncia ou representação que indique a ocorrência de fato grave, a critério do relator; (grifos acrescentados)

O ajuste se materializou por intermédio do Contrato de Gestão nº 911/2021, publicado em 7/10/2021, no Diário Oficial Municipal, que prevê prazo de vigência de 6 meses, com possibilidade de alteração por meio de aditivos ou de ser *renovado* por períodos sucessivos (Cláusula Sexta). Estipulou-se o valor de R\$ 3.016.031,57 como parcela mensal, o que resulta na importância de R\$ 18.096.089,42 para cobertura total do prazo inicial.

Mediante os Ofícios nºs 20/2021 e 22/2021, a Procuradoria de Contas requisitou aos jurisdicionados cópia digitalizada do procedimento administrativo que conduziu a contratação em apreço. O pedido foi atendido pela Controladora-Geral de Anápolis, sendo encaminhado o material para o endereço eletrônico institucional.

Do exame preliminar do procedimento de dispensa de licitação, do contrato firmado e do Portal da Transparência municipal, a Procuradoria de Contas identificou as seguintes impropriedades/irregularidades:

a) Afronta aos princípios da transparência e da publicidade, com insuficiência de informações para o adequado controle externo e social: a Administração Pública de Anápolis não proporcionou a devida publicidade para o procedimento de contratação em análise. A colheita de informações restou prejudicada no Portal da Transparência, razão porque pela qual foram expedidos ofícios de requisição de documentos. Constatou, ainda, que cerca de um mês após, o quadro basicamente não se alterou, uma vez que apenas o termo contratual da avença pode ser acessado, sem qualquer outro documento relativo ao processo de seleção da organização social escolhida, em afronta às normas específicas que regem a matéria – Leis federais n.s 9.637/1998, 9.790/1999 e 15.958/2007, bem como lei estadual Lei Estadual nº 15.503/2005 –, que determina que as leis municipais devem trazer dispositivos que imponham meios para assegurar a publicidade e transparência da parceria, em especial, bem como a Instrução Normativa TCMGO nº 004/2020;

b) Ausência de Chamamento Público, em afronta ao art. 2º, inciso II da Lei nº 9.637/1998: a contratação da organização social em referência prescindiu de chamamento público ou qualquer outro procedimento que possibilitasse a participação

de organizações sociais interessadas, sob a justificativa de urgência. A Administração Pública municipal se resumiu a encaminhar e-mails para as duas únicas organizações sociais já qualificadas perante o município, a Fundação Universitária Evangélica e a Associação Beneficente João Paulo II (fls. 84 e 85 dos autos nº 44922/21 - processo de dispensa de licitação). Apenas a última atendeu à comunicação (fls. 87 daqueles autos). O Poder Público não conheceu de outras propostas de preço e se restringiu a conferir oportunidade de participação apenas para duas organizações sociais, mesmo com a possibilidade de qualificar eventuais interessadas em firmar o contrato de gestão e promover amplas chances de maior participação e mesmo aprimoramento do processo, dada a natural interlocução e competitividade decorrente de um número maior de interessados no objeto;

c) Ausência de participação/debate junto ao Conselho Municipal de Saúde quanto a transferência dos serviços de saúde, em afronta ao art. 198 da Constituição Federal, Lei Municipal nº 2.098/1993 e art. 3º, inciso V da Instrução Normativa nº 004/2020. Relata que a praxe da Administração Municipal tem sido no sentido de ignorar o dever de garantir a participação do CMS em todos o processo de qualificação e de contratação de organizações sociais. Inconformado com esse quadro, o Sindicato dos Trabalhadores do Sistema Único de Saúde no Estado de Goiás – SINDSAÚDE/GO –, um dos membros do CMS de Anápolis, recorreu ao Poder Judiciário para ver resguardados seus direitos, conforme a Ação Civil Pública com pedido de liminar *inaudita altera pars* deduzida no processo judicial nº 5541639-74.2021.8.09.0006;

d) Obscuridade da reserva financeira (ofensa ao interesse público e a moralidade administrativa). O Representante sustenta que somente após o alerta realizado pela Procuradoria do Município (fls. 234/240 dos autos de dispensa de licitação), o município juntou, ao final da tramitação, a estimativa prévia dos custos de funcionamento da unidade de saúde (fls. 272/280 dos autos de dispensa de licitação). O documento, denominado “Planejamento de Parceria com Organização Social – Contrato de Gestão”, data-se de 23/8/2021 e, conforme tabela às fls. 276, estima custo mensal de R\$3.088.664,03 (valor trimestral de R\$9.265.992,09 e semestral de

R\$18.531.984,18) para o contrato de gestão do Hospital Alfredo Abrahão - HAA. Por meio do Despacho nº 3160/2021 (fls. 92), em 8/9/2021, foi realizada reserva financeira envolvendo o valor semestral de R\$18.096.189,42 e, por decorrência lógica, trimestral de R\$9.048.094,71 e mensal R\$3.016.031,57. Anota que o montante é inferior ao apontado nos estudos conduzidos pelo Município. O montante reservado pelo Município e distinto do valor proveniente dos estudos realizados merece extrema atenção, posto que, embora – repise-se – a reserva tenha ocorrido em 8/9/2021, ele corresponde ao exato valor mensal constante da proposta oferecida pela Associação Beneficente João Paulo II, que foi somente encaminhada ao Ente em 21/9/2021, em resposta à solicitação de proposta comercial de 17/9/2021. A questão cronológica e os valores envolvidos causam espécie, pois a lógica seria que reserva a financeira tivesse por referência o “Planejamento de Parceria com Organização Social – Contrato de Gestão”, datado de agosto de 2021. Entretanto, tal reserva, de 8/9/2021, coincidiu com proposta que, em tese, seria conhecida pela administração apenas em 21/9/2021, observação que levanta a possibilidade da existência de ilegítimos acertos prévios entre a organização contratada e os agentes públicos envolvidos na contratação, salvo impressionante coincidência, o que representaria ofensa ao interesse público e ao princípio da moralidade administrativa, sem prejuízo de outros aspectos de ordem administrativa e até mesmo penal. Sustenta que o contexto preocupante se robustece diante do fato de que a Associação Beneficente João Paulo II apenas se qualificou perante o município poucos dias antes da instauração do procedimento condutor da contratação, por meio de processo de qualificação notadamente célere.

e) Caracterização frágil do contexto emergencial alegado, tendo em vista que os fatores alegados não são recentes e nem mesmo imprevisíveis, além de insuficientes, mesmo que fosse em um cenário de difícil previsão, para justificar a ausência do chamamento público. Argumenta que a urgência da contratação está fundamentada nos elementos apresentados no procedimento administrativo, especialmente no Memorando nº 538/2021/DUE (fls. 6 a 13 dos autos de dispensa de licitação), em que são destacados três fatores principais que geraram a situação de

emergência. O primeiro é a precariedade do Hospital Municipal Jamel Cecílio verificada por meio de Relatório de Inspeção (fls. 17 a 44 dos autos de dispensa de licitação). Observa, entretanto, que o documento foi confeccionado em junho de 2021. O segundo é o encerramento das atividades da Santa Casa de Misericórdia, fato ocorrido em 2020 (fls. 12). Já o terceiro, é a menção genérica de fila de espera por procedimentos eletivos e de alta demanda por tratamento do pós-COVID. O memorando em destaque informa, ainda, que o Hospital Alfredo Abrahão deriva da construção de unidade nova cujas obras tiveram início no ano de 2019, por meio da reforma e da ampliação do antigo CAIS Progresso. Sustenta que esses elementos apresentados pelo município não parecem, a princípio, suficientes para fundamentar a dispensa de providências que garantissem maior competitividade e transparência à contratação. Se, de um lado, tem-se o oferecimento de razões genéricas e desprovidas de fundamentações em números, em projeções e em estudos; de outro, nota-se que o hospital objeto da contratação teve sua construção iniciada no ano de 2019, de sorte que houve tempo suficiente para planejar seu modelo de gestão, seja diretamente pelos órgãos e serviços municipais de saúde, seja indiretamente via contrato de gestão ou instrumento análogo. Verifica um frágil contexto para a alegada situação emergencial, que não envolve nenhuma espécie de calamidade pública, uma vez que a própria pandemia do Covid-19 já se aproxima de alcançar dois anos de duração, período suficiente para afastar qualquer alegação de emergência nessa altura dos fatos, sem prejuízo do mencionado avanço na cobertura vacinal que derrubou a pressão por atendimento e leitos específicos – o que, ademais, nem seria o foco principal da referida unidade hospitalar.

f) Por fim, informa a irresponsabilidade quanto ao adequado planejamento do gasto com saúde no Município de Anápolis, pois o orçamento aprovado em 2020 foi da ordem de R\$ 358.361.210,37², ao passo que só essa contratação em análise, em valores anualizados, tem o potencial de atingir R\$ 36.192.178,84, ou seja, um montante superior a 10% de todo o gasto com Saúde no município, Vale dizer, apenas

² Dados extraídos do Portal da Transparência municipal de Anápolis:
<https://transparencia.anapolis.go.gov.br:8091/transparencia/dashboard/orcamento.jsf>

com um único contrato, firmado de modo emergencial, para contratação de Organização Social qualificada no interregno de uma semana, o município de Anápolis pretende gastar mais de 10% de todo o seu orçamento para a área da saúde. Há uma gritante falha de planejamento quando um montante dessa expressão é gasto a título de “urgência” ou “emergência”.

Ao final, o Ministério Público de Contas requer:

- a) o conhecimento da Representação, visto que os requisitos de admissibilidade exigíveis foram atendidos (art. 203 c/c art. 208, parágrafo único do Regimento Interno e art. 11 da Resolução Administrativa nº 76/2019);
- b) a concessão de Medida Cautelar, nos termos do art. 56 da LOTCMGO, sem oitiva da parte adversa, para determinar ao Prefeito de Anápolis, Sr. Roberto Naves e Siqueira, e ao Secretário Municipal de Saúde, Sr. Júlio César Teles Spíndola, que:
 - c) suspendam imediatamente a iminente inauguração do Hospital Alfredo Abrahão, prevista para 1º/11/2021, assim como a execução das despesas pré-operacionais decorrentes do Contrato de Gestão nº 911/2021, caso já tenham sido iniciadas, sem prejuízo de suspender, também, os pagamentos inerentes até ulterior decisão do TCMGO;
 - b.1) disponibilizem imediatamente no Portal da Transparência do sítio eletrônico municipal os documentos que instruem o respectivo processo de dispensa de licitação.
 - b.2) a fixação de prazo de 5 dias para que os gestores comprovem o atendimento da determinação expedida em sede de cautelar, sob pena de multa em caso de descumprimento (inciso X do art. 47-A da LOTCMGO);
 - d) a notificação do Prefeito de Anápolis e do Secretário Municipal de Saúde para oferecimento de defesa quanto aos fatos aqui relatados;

- e) a complementação da instrução da Representação pela Unidade Técnica competente, a fim de que sejam verificados eventuais outros vícios no procedimento de dispensa de licitação e no contrato de gestão oriundo;
- f) a emissão de alerta quanto ao fato de que as infrações identificadas são puníveis com multa, uma vez que caracterizam prática de ato de gestão ilegítimo e antieconômico (VIII do art. 47-A, da LOTCM).

Instruem a inicial da Representação de fls. 01/09:

- os documentos relativos ao procedimento de contratação emergencial em análise (processo nº 000044922/2021) – fls. 10/180; e
- petição inicial da Ação Civil Pública proposta pelo SINDESAÚDE/GO – Sindicato dos Trabalhadores do Sistema Único de Saúde no Estado de Goiás, processo judicial nº 5541639-74.2021.8.09.0006, em trâmite na Vara da Fazenda Pública Municipal de Anápolis (fls. 181/193).

É o relatório.

À luz das disposições da RA n.º 76/2019, que regulamenta o artigo 35 da LOTCMGO, incumbe-me realizar o juízo determinado no artigo 3º do regulamento.

Passo a fazê-lo de imediato.

I – Da admissibilidade

Examino, de início, o eventual atendimento dos requisitos constantes dos cinco incisos do artigo 203 do RITCMGO.

Da análise dos autos, dúvidas não pairam de que os fatos versam sobre matéria inserida no âmbito de competência deste Tribunal de Contas (inciso I), assim como

envolve administrador sujeito à jurisdição desta Corte (inciso V), nos termos do art. 1º, II, da Lei Estadual nº 15.958/07 – LOTCMGO. A temática de transferência de gestão de serviço público para Organizações Sociais é matéria da alçada deste Tribunal de Contas, visto que, para ser executada, ela demanda a aplicação de recursos públicos (despesas), os quais compreendem-se no espoco das fiscalizações retromencionadas, sobretudo a financeira (art. 25, caput, da LOTCMGO³).

De igual modo, tem-se que a Representação foi redigida de forma clara e objetiva (inciso II), com informações sobre os fatos, a autoria e circunstâncias em que praticados.

A legitimidade do Representante está expressamente prevista no art. 208, inciso II, do RITCMGO (membros do Ministério Público de Contas junto a este Tribunal).

Os indícios de existência das irregularidades apontadas (art. 203, inciso IV, “a”, “b” e “c”) podem ser extraídos das informações constantes dos dados contidos na inicial, com elementos indiciários suficientes ao processamento do feito.

A despeito de a Representação ter buscado fundamento principal na Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1.998, é importante destacar que a referida norma é federal, e não norma geral. Com efeito, a qualificação de organizações sociais é atividade de fomento (como decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI 1923) e, como tal, sujeita à competência legislativa própria de cada um dos entes da federação, a despeito de as normas relativas à contratação deverem obediência às normas gerais editadas pela União. Desta forma, a qualificação de entidades como Organizações Sociais deve ser analisada à luz da legislação municipal⁴.

³ Art. 25. Para assegurar a eficácia do controle e para instruir a apreciação e o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resultem receita ou despesa praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe [...].

⁴ A esse respeito, já escrevi: “Especificamente no tocante à criação de *títulos jurídicos para o fomento de instituições sem finalidade econômica* e para os eventuais instrumentos decorrentes, inclusive no tocante à contratação com a Administração Pública, não há ressalvas à plenitude da competência concorrente. Em outras palavras, cada um dos entes da federação possui competência para disciplinar a concessão do título de organização social e o regime do respectivo contrato de gestão. Esse o fundamento para a existência de diversas leis estaduais e municipais tratando do assunto, obviamente limitados aos vínculos travados com os respectivos entes públicos. A Lei nº 9.637/98 consagrou o regime jurídico das organizações sociais e do contrato de gestão na *esfera federal*, não

A Lei Municipal nº 3.429/09, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais no Município de Anápolis e dá outras providências, é silente a respeito do procedimento seletivo para celebração do contrato de gestão. O Decreto Municipal nº 44.523/21, que regulamenta a Lei Municipal antes referida, estabelece procedimento administrativo de seleção das entidades privadas sem finalidade lucrativas para qualificação. A referência, no decreto, ao procedimento seletivo para qualificação deve ser interpretada, na verdade, como seleção prévia para a celebração do contrato de gestão (o Município adota, neste particular, sistemática diferente daquelas vigentes nas esferas federal e estadual).

A despeito dos dispositivos da legislação municipal, convém lembrar que, no julgamento da ADI 1.923⁵, o Supremo Tribunal Federal⁶ proclamou a constitucionalidade da celebração de contratos de gestão com organizações sociais no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme previsão expressa nos artigos 197⁷ e 199, §1^{o8}, da Constituição Federal, *desde que a pactuação contratual seja*

sendo considerada norma geral aplicável aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Em síntese: a) compete à União legislar sobre normas gerais de licitações e contratações, incluindo as hipóteses de contratação direta; b) a competência para atribuir e disciplinar títulos jurídicos de fomento de instituições sem finalidades econômicas é concorrente; logo todos os entes da federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – podem disciplinar a concessão do título de organização social em seu respectivo território; c) a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo e para atividades contempladas no contrato de gestão, prescinde de licitação em razão do permissivo constante na norma geral (art.24, XXIV da Lei nº 8.666/93)” (MOTTA, Fabrício. Organizações Sociais e a Lei nº 13.019/2014. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando; ARRUDA, Rafael. Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2015)

⁵ Em voto-vista, o Min. Gilmar Mendes, sustentou que a Lei nº 9.637/1998 institui um programa de publicização de atividades e serviços não exclusivos do Estado, transferindo-os para a gestão desburocratizada a cargo de entidades de caráter privado e, portanto, submetendo-os a um regime mais flexível, dinâmico e eficiente. Ressaltou que a busca da eficiência dos resultados, mediante a flexibilização de procedimentos justifica a implementação de um regime especial, regido por regras que respondem a racionalidades próprias do direito público e do direito privado.

⁶ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308380793&ext=.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2020.

⁷ Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

⁸ Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§1º 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.

conduzida de **forma pública, objetiva e impessoal, em obediência aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública previstos no caput do art. 37.**

Todavia, a afirmação da constitucionalidade do contrato de gestão pelo STF não resolveu todas as complexas questões ligadas ao regime jurídico do vínculo das organizações sociais com o Estado.

No que diz respeito à etapa preparatória da celebração do ajuste⁹, é necessário anotar que **a desnecessidade de realização de processo licitatório não exige a Administração Pública de demonstrar as razões de interesse público que indicam a opção pela publicização dos serviços, especialmente dos serviços de saúde.**

As razões de interesse público, no regime geral licitatório, como regra, se traduzem em demonstrações de **economicidade: é imprescindível demonstrar que a opção administrativa por determinado modelo de contratação e gestão trará maior economicidade do que outras alternativas.** Em se tratando de contratações colaborativas, celebradas com entes sem finalidades econômicas, contudo, o cenário se torna mais complexo: **as razões concretas de interesse público podem envolver não somente economicidade como também ganhos de eficiência ou externalidades outras ligadas ao impacto nos direitos fundamentais e no alcance dos objetivos da República.**

Impõe-se ao gestor público o dever de justificar a opção de realizar determinada atividade por meio da contratação de terceiros (ainda que por meio de ajuste de cooperação), ao invés de executar diretamente as atividades (inclusive com instalações próprias e quadro próprio do Poder Público). Não é demais frisar que a dispensa de certame licitatório (Art. 24, inciso XXIV da Lei n. 8.666/93) aumenta a responsabilidade do gestor em evidenciar a transparência do processo de escolha da entidade parceira (OS) e as razões que conduziram à decisão de execução indireta,

⁹ Tal etapa, no regime jurídico estabelecido pela Lei nº 8.666/93, é comumente conhecida como “fase interna da licitação”.

ainda que sob forma colaborativa. A referência ao sucesso de parcerias anteriores celebradas com Organizações Sociais e a mera colocação de dados variados e desconectados com dados concretos da contratação específica, como consta no Memorando 538/2021-DUE, não atende à justificativa mínima exigível.

Nesse contexto, entendo que as irregularidades apontadas na exordial contém as informações necessárias para a compreensão do ato ou fato denunciado, com apontamentos sobre os indícios ou a efetividade da ocorrência de ilícito; as circunstâncias de tempo e lugar do ilícito e os elementos de convicção.

Outrossim, também restam satisfeitos os requisitos de seletividade em razão de risco, materialidade e relevância, nos termos do art. 6º da RA nº 76/2019, haja vista que o objeto da representação se refere ao planejamento e transparência das contratações públicas, dever correlato do princípio da publicidade, imposto constitucionalmente aos entes administrativos.

Por fim, as irregularidades narradas na Representação não podem ser compreendidas como de menor relevância e risco, nos termos do que dispõe o art. 2º da RA nº 076/2019, haja vista que envolve questão de saúde pública e o combate da pandemia de Covid-19, em descompasso com a Recomendação Conjunta nº 01/20 – TCMGO – MPC/TCMGO, colocando-se em risco a continuidade das ações contra a doença.

Ressalto que este TCMGO emitiu a Instrução Normativa nº 04/2020, que dispõe sobre os **procedimentos para a prestação de contas dos contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais**, e dos termos de parceria celebrados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, bem como do encaminhamento de tais prestações pelo município a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e dá outras providências¹⁰.

O art. 3º da IN nº 04/2020 prevê que a celebração de contrato de gestão deve ser **precedida de procedimento administrativo de planejamento que contemple**

¹⁰ Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2020/06/IN-004-20.pdf>. Acesso em: 29 out. 2021.

os elementos mínimos ali indicados, entre eles:

Art. 3º A celebração de contrato de gestão ou termo de parceria deve ser precedida de processo administrativo de planejamento que contemple, no mínimo, os seguintes elementos:

I – estudos técnicos relativos à economicidade e ao ganho de eficiência esperado com a parceria, demonstrando fundamentadamente que a atividade realizada pela Organização Social e pela Organização da Sociedade Civil de interesse público irá gerar menor dispêndio de recursos públicas e/ou prestação do serviço público com maior eficiência e considerando, em especial:

a) em se tratando de parceria na área da saúde, a impossibilidade de substituição integral da atuação direta, devendo a Organização Social Setor atuar apenas de forma complementar, na forma disposta no art. 199, § 1º da CF/88 e na Lei nº 8.080/90;

b) em se tratando de unidade já em funcionamento, a necessidade de demonstrar o montante de recursos públicos investido atualmente na unidade específica versus o quanto se pretende despende com repasses para Organização Social, considerando ainda eventuais gastos para arcar com custos remanescentes, inclusive de demanda reprimida;

c) a necessidade de estabelecer parâmetros que possibilitem a correta análise dos valores unitários e totais da contratação, avaliada em unidades de custo, bem como a correção dos preços/saldo mensal de pagamentos realizados, ou seja, deve haver a quantificação dos custos reais e dos resultados verificados mensalmente no funcionamento dos serviços;

d) a necessidade de estipular metas a serem atingidas, prazos de execução e critérios objetivos de avaliação de desempenho mediante a utilização de indicadores de qualidade reconhecidos;

II - comprovação de adequação com Plano Plurianual, e, se for o caso, previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual com relação às despesas;

III – a possibilidade de cessão de servidores públicos e a responsabilidade pelo ônus financeiro da cessão, bem como serão aproveitados os servidores eventualmente não cedidos para as unidades colocadas sob gestão de Organização Social;

IV - estratégias para promover a capacitação contínua dos membros dos conselhos sociais ligados à área de atuação da parceria, aos conselheiros

de saúde, dos agentes políticos e dos servidores envolvidos, incluindo os integrantes do controle interno municipal;

V – comprovação de oitiva/participação do Conselho Municipal de Saúde na decisão relativas à terceirização de serviços de saúde.
(Grifei)

Desta feita, em juízo de cognição sumária verifico desatendido pela municipalidade os requisitos constantes do art. 3º da Instrução Normativa nº 04/2020 acima indicada quanto à ausência de formalização do procedimento administrativo de formalização do Chamamento Público que subsidiou o Contrato de Gestão Emergencial nº 911/2021, bem como ausência de oitiva do Conselho Municipal de Saúde.

Assim sendo, restando atendidos os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 203 do RITCMGO, **admito** a presente Representação, nos termos do art. 11 da RA n.º 076/19, sendo desnecessária a apuração dos fatos em caráter sigiloso.

Resta a cargo da **Secretaria de Licitações e Contratos** a competência para análise dos autos e instrução do feito, que deverá ter como escopo a apuração das irregularidades apontadas pela Procuradoria de Contas quanto à ausência de observância do princípio da transparência, a ausência do Chamamento Público, a violação do dever de incluir a participação do CMS nas decisões relativas à terceirização de serviços de saúde, obscuridade da reserva financeira, caracterização frágil do contexto emergencial alegado, bem como a fiscalização do Contrato de Gestão nº 911/2021, com vistas à verificação da regularidade da contratação sob os aspectos da legalidade, da legitimidade e da economicidade, em especial quanto ao atendimento dos requisitos legais e à existência de interesse público.

III – DA MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA

Para a concessão da medida cautelar pleiteada, considerando os fins previstos na legislação de regência, importa neste momento tão só verificar a existência ou não dos pressupostos processuais, isto é, a plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni iuris*) e o perigo na demora da decisão definitiva, resultante do fundado receio de lesão grave e de difícil reparação (*periculum in mora*), conforme dispõe o 56 da Lei Orgânica do TCM/GO¹¹.

No que caso em análise, a presença da **fumaça do bom direito** exsurge do flagrante desrespeito às normas constitucionais, infraconstitucionais e principiológicas na condução do procedimento de dispensa de licitação para celebração emergencial de contrato de gestão com Organização Social, ante a:

- a) inobservância do princípio da transparência, visto que não foi conferida visibilidade aos atos correlatos ao procedimento em exame nos canais eletrônicos (incisos XXXIII e XXXIV do art. 5º, caput e §3º do art. 37 e §2º do art. 216 da Constituição Federal e art. 3º da LAI);
- b) ausência de procedimento de chamamento público, o que culminou na participação de apenas uma interessada (ADI nº 1.923/DF);
- c) violação do dever incluir a participação do Conselho Municipal de Saúde nas decisões relativas à terceirização de serviços de saúde (inciso V do art. 3º (IN) nº 4/2020, inciso VII do art. 2º da Lei municipal nº 2.098/1993, §2º do art. 1º da Lei nº 8.142/1990 e art. 198 da CF);
- d) obscuridade da reserva financeira (ofensa ao interesse público e ao princípio da moralidade administrativa);
- e) caracterização frágil do contexto emergencial alegado, tendo em vista que os fatores alegados não são recentes e nem mesmo imprevisíveis, além de

¹¹ Art. 56. O Tribunal Pleno ou o relator, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada.

insuficientes, mesmo que o fosse em um cenário de difícil previsão, para justificar a ausência do chamamento público;

- f) fragilidade do processo decisório relativo à escolha do modelo de gestão do hospital, despido de análises técnicas e estudos comparativos com as demais possibilidades (gestão direta e contratação de empresa especializada, por exemplo) de forma a demonstrar a viabilidade da opção eleita.

Quanto ao **perigo da demora**, ele se materializa, principalmente, na iminência de inauguração do Hospital Alfredo Abrahão (1º/11/2021), objeto do contrato de gestão, e na permanência dessa situação violadora do ordenamento jurídico que poderá gerar lesões graves e de difícil reparação, notadamente a: direito coletivo de acesso à informação; ao controle das despesas públicas; à competitividade de interessadas em firmar contrato de gestão; aos cofres públicos (em razão da possibilidade de redução dos custos dos serviços com apresentação de orçamento por outras interessadas); entre outros aspectos.

Como ressaltado pelo MPC esse quadro danoso pode se projetar indefinidamente no tempo, uma vez que a Cláusula Sexta do Contrato de Gestão nº 911/2021 prevê a possibilidade de renovação contratual por período sucessivo, a critério da autoridade supervisora, condicionado à demonstração do cumprimento de seus termos e de condições previstas em legislação correlata.

Anoto, ainda, que em consulta no PROJUDI (TJGO) ao Processo nº 5541639-74.2021.8.09.0006 ajuizado pelo SINDISAÚDE em face do Município de Anápolis verifiquei na data de hoje que em 19/10/2021 o juiz Carlos Eduardo Rodrigues de Souza exarou Despacho determinando a notificação do Município, na pessoa de seu representante, para, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, manifestar sobre o pedido liminar contido na inicial (evento n. 4). O mandado de intimação ao município foi expedido em 20/10/2021 e até o momento não há notícia nos autos de cumprimento do mesmo, sendo a expedição do referido mandado de notificação o último andamento dos autos (evento n. 07)

Dessa forma, considerando a separação das instâncias administrativa e judicial, quanto mais tardia a decisão dessa Corte de Contas mais prejudicial aos cofres públicos e à lisura na gestão o cenário se revela. Por esse prisma, convém a atuação célere desta Tribunal de Contas com vista a salvaguardar os ativos municipais e fazer prevalecer a observância aos princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, entre outros.

Portanto, diante da gravidade desse quadro, **DEFIRO a adoção de medida cautelar** para que se expeça determinação ao Prefeito e ao Secretário Municipal de Saúde de Anápolis que **suspendam de imediato a execução do contrato de gestão nº 911/2021**, deixando inclusive de executar despesas pré-operacionais, caso já tenham sido iniciadas, sem prejuízo de suspender, também, os pagamentos inerentes.

Além disso, determino que os agentes acima indicados disponibilizem imediatamente no Portal da Transparência do sítio eletrônico municipal os documentos que instruem o respectivo processo de dispensa de licitação

III – DOS ENCAMINHAMENTOS

Ante o exposto, com fundamento nas competências que me deferem o art. 56 da LOTCMGO, **decido**:

a) **Admitir** a presente Representação, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 203 e 208, inciso II do Regimento Interno deste TCMGO, e ainda, o art. 11 da Resolução Administrativa nº 76/2019;

b) **Conceder Medida Cautelar**, nos termos do art.71, IX da Constituição Federal e do art. 56 da LOTCMGO, sem oitiva da parte adversa, para **determinar ao Prefeito de Anápolis, Sr. Roberto Naves e Siqueira, ao Secretário Municipal de Saúde, Sr. Júlio César Teles Spíndola e ao Procurador-Geral do Município de Anápolis, Sr. Carlos Alberto Fonseca**, que:

b.1) suspendam imediatamente a execução do Contrato de Gestão nº 911/2021, assim como a execução das despesas pré-operacionais decorrentes, caso já tenham sido iniciadas, sem prejuízo de suspender, também, os pagamentos inerentes até ulterior decisão do TCMGO;

b.2) disponibilizem no Portal da Transparência do sítio eletrônico municipal, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, os documentos que instruem o respectivo processo de dispensa de licitação.

c) Fixar o prazo de **5 dias** para que os gestores **comproven o atendimento da determinação expedida em sede de cautelar**, via sistema TICKET, sob pena de multa em caso de descumprimento (inciso X do art. 47-A da LOTCMGO);

d) Notificar o Prefeito de Anápolis e do Secretário Municipal de Saúde para oferecimento de **defesa** quanto aos fatos aqui relatados;

e) Determinar a complementação da instrução da Representação pela Unidade Técnica competente (Secretaria de Licitações e Contratos), a fim de que sejam verificados eventuais outros vícios no procedimento de dispensa de licitação e no contrato de gestão oriundo;

f) Alertar aos responsáveis, que caso não atendidas as determinações expedidas por este Tribunal, estarão sujeitos à aplicação de multas por descumprimento de decisão do Tribunal (Lei Estadual nº 15.958/07) e, ainda, imputação de débito por dano ao erário gerado por pagamentos do contrato celebrado de forma irregular.

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, aos 29 de outubro de 2021.

FABRÍCIO MACEDO MOTTA

Conselheiro Relator