
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

DESPACHO N.º 240 /2021–GFMM

Tratam os autos de Representação, com pedido de medida cautelar, autuada pelo Ministério Público de Contas junto a esta Corte, em que relata 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, ajustado mediante o 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).

Com fundamento das competências que me deferem o art. 71, inciso IX, da CF e o art. 56 da LOTCMGO, **admiti** a Representação, e no mesmo ato, **monocraticamente concedi a Medida Cautelar nº 14/2021-GFMM**, de 29/10/2021, sem oitiva da parte adversa, reconhecendo a **fumaça do bom direito** nos seguintes fundamentos:

- 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 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.

O **perigo da demora**, foi caracterizado, 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”.

Reconhecidos os pressupostos autorizadores, por meio da medida cautelar foi determinado ao Prefeito de Anápolis, ao Secretário Municipal de Saúde e ao Procurador-Geral do Município de Anápolis que:

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

Na mesma decisão, *fixei o prazo de 5 dias para que os gestores comprovassem 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).*

Determinei, também, *a notificação do Prefeito de Anápolis e do Secretário Municipal de Saúde para oferecimento de defesa quanto aos fatos aqui relatados e expedi alerta aos responsáveis, que caso não atendidas as determinações expedidas por este Tribunal, estariam 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.*

A Medida Cautelar foi comunicada ao Gabinete da Prefeitura de Anápolis, ao Secretário de Saúde e ao Gabinete da Procuradoria-Geral do Município, por meio dos endereços eletrônicos e notificados por telefone, conforme dados relacionados na Certidão nº 15/2021-GFMM.

Em resposta, o Município de Anápolis apresentou tempestivamente, resposta e documentos, com as seguintes justificativas:

- Antes do mérito, destaca que a expedição da medida cautelar é prejudicial ao Município, que estratégica e taticamente, planejou fomentar e inaugurar mais uma unidade de saúde com fim de desafogar o sistema sanitário municipal, principalmente no que toca aos atendimentos clínicos, consultas, cirurgias eletivas e exames;
- Quanto ao mérito, no **item A**, o município traçou um esboço acerca de sua atuação frente ao combate e prevenção à pandemia da Covid-19 e apontou as unidades de saúde criadas na gestão;
- Aponta o teor da Certidão proveniente do TCM-GO, para a área da saúde, entre setembro de 2019 e agosto de 2020, foram gastos R\$ 388.910.314,05 (trezentos e oitenta e oito milhões, novecentos e dez mil, trezentos e quatorze reais e cinco centavos), ou seja, 27,76% das receitas para esse fim, muito embora a Constituição da República determine o gasto mínimo de 15%;
- No **item B** sustenta a inexistência de afronta aos princípios da transparência e publicidade. Expõe que da análise do sítio eletrônico municipal, especificamente do Diário Oficial do Município de Anápolis, é possível visualizar que a contratação atendeu as exigências de publicidade e transparência, já que os documentos importantes e que comumente são publicados encontram-se acessíveis ao público. Alega que em todas ações de controle intentadas pelo TCMGO que se tem conhecimento, não se exigia a publicação *in totum* de todo o processado que originou a avença entre as partes;
- Argumenta que a Instrução Normativa nº 004/2020/TCMGO, é norma secundária que deriva da legislação primária aplicada à/pela Corte de Contas e que referida espécie legal não pode criar novos direitos e obrigações, senão explicar/disciplinar de forma mais clara esses termos

que, por ventura, tenham sido previstos em lei *stricto sensu*. Anota que a exigência da IN em comento cinge-se a dar publicidade ao ato de parceria, consoante art. 2º, parágrafo único, inciso VI.

- No que concerne as espécies de documentos a serem publicados, conquanto o Município de Anápolis tenha visado atender a determinação do TCMGO, questiona qual é o fundamento legal primário específico que exige deste município a publicação de tais documentações.
- Destaca que os documentos normalmente publicados, a respeito da avença em tela, foram disponibilizados no Diário Oficial do Município, mas, para fins de atender a determinação do Órgão de Controle Externo, informa que tal complementação e adequação foi realizada, motivo pelo qual pleiteia a desconsideração desse ponto da representação.
- Quanto ao **item C**, relativa a alegação de ausência de chamamento público, evidencia que tramita administrativamente o processo de nº 000042730/2021, que cuida do Chamamento Público de Organizações Sociais que tenham interesse na gestão e operacionalização do Hospital Alfredo Abrahão, consoante as diretrizes e regras estabelecidas na Lei Municipal nº 3.429/2009, bem como nos Decretos de nº 46.615/2021 e de nº 46.684/2021, já que trata-se de matéria cuja competência legislativa é ínsita ao município.
- Informa que a Secretaria Municipal de Saúde publicou no próprio Diário Oficial (pgs. 5 e 6) a Portaria nº 182, de 23/08/2021. Em seu artigo 1º, objetivou então chamar as entidades interessadas na qualificação, a fim de apresentarem as documentações pertinentes à Comissão Geral, que fora designada no artigo 2º. Atualmente, indica que referidos autos ainda estão na Secretaria Municipal de Saúde, conforme extrato:

NÚMERO DO PROCESSO 000042730/2021

ID Documento	Data de Criação	Hora de Criação	Atendente
51156551	09/09/2021	16:50:31	ALBERICO ANTONIO SILVEIRA DE ASSIS
ID Tipo de Documento	Tipo de Documento	Procedência	Interessado
15973	Processo - Dispensa - Chamada Pública - Ger Compras (EXEC)	S. M. de Saúde	S. M. de Saúde
Assunto	Compras		

TRAMITAÇÕES

Sequência	Origem	Destino	Descrição do Fluxo	Data de Desp
1	ALBERICO ANTONIO SILVEIRA DE ASSIS	09.02.04 Gerência de Compras	1. Montar Processo	08/09/2021
2	09.02.04 Gerência de Compras	09.02.04 Gerência de Compras	1. Contação de Minuta de Edital	08/09/2021
3	09.02.04 Gerência de Compras	Procuradoria Geral do Município	1. Análise Jurídica	29/09/2021
4	Procuradoria Geral do Município	S. M. de Saúde	2. Diligenciar Solicitante	29/09/2021
5	S. M. de Saúde	Procuradoria Geral do Município	1. Retomar para Procuradoria	29/09/2021
6	Procuradoria Geral do Município	Gabinete do Procurador Geral	1. Análise do Procurador Geral	01/10/2021
7	Gabinete do Procurador Geral	Procuradoria Administrativa	1. Análise da Procuradoria Administrativa	05/10/2021
8	Procuradoria Administrativa	Procuradoria Geral do Município	2. Retomar para Procuradoria Geral	20/10/2021
9	Procuradoria Geral do Município	S. M. de Saúde	2. Diligenciar Solicitante	21/10/2021

- Entende que houve confusão entre os institutos do Chamamento Público com a Contratação Emergencial que são duas demandas com trâmites autônomos e objetivos específicos. Explica que o vínculo estabelecido com a Associação Beneficente João Paulo II foi celebrado mediante Contratação Emergencial, que, somente se efetivou em razão de o Chamamento Público não ter sido concluído e urgirem necessidades básicas da população no tocante à saúde;
- Esclarece que as dinâmicas decorrentes da pandemia de COVID-19, somadas à intensa busca e pendência de serviços médicos eletivos e ao fechamento da Santa Casa de Misericórdia de Anápolis, em 01 de julho de 2021 – Ofício 025/2021/DIR, e a baixa produtividade do Hospital Municipal Jamel Cecílio, acarretou ao Município de Anápolis a obrigação de rever suas estratégias e táticas administrativas para atender, com celeridade e eficácia, as demandas clínicas represadas. Por isso, deflagrou a Contratação Emergencial.
- Logo, pugna o Município de Anápolis, também, pela desconsideração da irregularidade aventada pelo Ministério Público de Contas, que, nessa seara específica, equivocou-se quanto aos institutos.

-
- No **item D** o jurisdicionado sustenta a infundada alegação de ausência de participação e debate da matéria em conjunto com os Conselho Municipal de Saúde. O Poder Executivo de Anápolis, por meio da Procuradoria-Geral, declara que o Contrato de Gestão nº 911/2021 não tem como objeto a terceirização dos serviços de saúde em si, em desrespeito aos princípios basilares do Sistema Único de Saúde. Cuida-se de gestão indireta do serviço público. A titularidade dos serviços e os poderes de fiscalização continuarão a cargo da municipalidade.
 - Afirma que, no caso em comento, a Administração Pública, em cumprimento das diretrizes traçadas pelo Governo Local, considerando a legalidade, eficiência e orçamento público, deliberou por formalizar a avença com a mencionada Organização Social, por ser esta a decisão mais acertada em prol da coletividade Anapolina. A Constituição da República, a legislação primária infraconstitucional e, especificamente, a Portaria nº 1.034/2010, de alçada do Ministério da Saúde, garantem a lisura e arrimo dessa deliberação. Logo, entende que não há falar-se em irregularidade e tampouco em terceirização.
 - Ademais, no que tange à participação do Conselho Municipal de Saúde na tomada de decisão, este, em outras oportunidades, já se dispensou pretensa análise prévia de qualquer questão nesse sentido, conforme verificado a partir das Resoluções de nº 001/2014 e de nº 025/2014, intentadas pelo próprio conselho e homologadas, respectivamente, pelos Decretos nº 37.012/2014 e 38.025/2014, consistindo tal argumento em outro equívoco.
 - No **item E** defende a inexistência de obscuridade da efetivação da reserva financeira e tece observações sobre a coincidência de valores reservados para esse fim em relação a proposta fornecida pela Organização Social. Anota que essa 'irregularidade' apontada pelo MPC reside em mero erro material, tendo se procedido, com a devida vênia, um enorme e exagero

e ilação onde se bastava tomar informações e atentar-se aos movimentos registrados no SIM, conforme detalha nos seguintes anexos:

- Anexo I - documento do Word demonstrando que o Despacho 3160/2021 foi criado em 22/09/2021 as 09:00hs.;
 - Anexo II - Despacho nº 3.160/2021, anexado ao processo com a data de 08/09/2021; correta deste despacho é 22/09/2021
 - Anexo III - Declaração nº 427/2021, emitida com data de 08/09/2021, vinculada ao Despacho 3.160/2021, anexado ao processo. Cabe ressaltar que a Declaração Orçamentária segue a data do Despacho, por isso a declaração acima mencionada ficou com a data errada;
 - Anexo IV - Documento do Word demonstrando que o Despacho nº 3.154/2021, foi criado em 08/09/2021 as 09h37min.
 - Anexo V – Despacho nº 3.154/2021, feito para o processo licitatório;
 - Anexo VI - Declaração Orçamentária nº 406/2021 do processo licitatório vinculado ao Despacho nº 3154/2021;
 - Anexo VII – Relatório do Sistema (SIM), referente a tramitação da Solicitação nº 000653/2021, em que, em sua terceira página, pode-se ver que ela foi encaminhada à Diretoria do Orçamento da Secretaria Municipal de Economia, para emissão da competente Declaração nº 22/09/2021. Vale ressaltar: se não houver a tramitação no sistema, se este processo ou solicitação não estiver na caixa da aludida diretoria, é impossível fazer a declaração;
 - Anexo VIII – Relatório do Sistema (SIM) demonstrando a tramitação do Processo 000044922/2021; esta tramitação começou no dia 23/09/2021, anterior ao tramite da Solicitação de Compras 000653/2021.
- Logo, entende demonstrado que não se trata de impropriedade de valores ou de excepcional coincidência entre os valores declarados e o da proposta ao considerar a data de cada documento, mas de ocorrência de erro material;
 - No **item F** destaca o contexto emergencial motivador da contratação. Em Anápolis, conforme constatado em seu específico portal, o número de contaminação e de óbitos encontra-se em constante redução, dada à maciça imunização. Mas ressalva que o vírus ainda tem alta transmissibilidade, motivo pelo qual a Administração Pública deve ficar em perene estado de alerta.

- Reitera que o município envidou esforços no ano de 2020 e ainda neste ano de 2021 para a abertura e operacionalização de leitos de enfermaria e de UTI em diversas regiões do município. Tudo isso às próprias expensas e com a central destinação de combater a aludida patologia, o que, reflexamente, acarretou a suspensão dos atendimentos dos demais pleitos clínicos eletivos, como consultas, exames, terapias e procedimentos cirúrgicos. Ressalta que na abertura desses leitos foram utilizadas várias unidades de saúde como suporte, desde UBS's, unidades locadas e o recém acabado Hospital Alfredo Abraão.
- Justifica que a pandemia dificultou todo o planejamento para inauguração e funcionamento do referido nosocômio em razão da incerteza provocada pela doença, muito embora as demais patologias estivessem pendentes de atendimentos médicos;
- Somado a isso está o fato de a COVID-19 ter gerado sequelas aos infectados; em torno de 80% dos pacientes que contraíram a enfermidade necessitam de atenção pós-tratamento (estudos e matérias referentes aos efeitos pós-COVID-19 anexos);
- Para encerrar, o jurisdicionado traça um paralelo: diz que atualmente, unidades menores como a Unidade de Saúde Ilion Fleury realiza em média 2.187 (duas mil centos e oitenta e sete) consultas eletivas/mês. O novo hospital executará, no mínimo, 5.200 (cinco mil e duzentas) consultas eletivas (relatório sintético anexo), o que comprova a eficácia desse nosocômio no que se refere ao atendimento das demandas reprimidas.;
- requer que seja desconsiderada a vertente irregularidade a fim de que o Município de Anápolis operacionalize, por meio de gestão indireta, os serviços públicos de saúde incumbente ao Hospital Alfredo Abrahão;
- No item G sustenta o planejamento responsável e execução do orçamento municipal com a área da saúde;

- Pede reflexão do TCMGO para que se atentem aos limites da proporcionalidade e razoabilidade no que se refere ao múnus de Controle Externo;
- Argumenta que o Município de Anápolis não está gerindo mal as suas receitas, como aduz o TCM. A aplicação dos valores em prol da operacionalização do Hospital Alfredo Abrahão segue todas as diretrizes orçamentárias e financeiras, respeitando-se rubricas, etc.
- Traça o seguinte comparativo:
 - para o Hospital Municipal Jamel Cecílio foram previstos, para o exercício de 2021, R\$ 35.482.426,52 (trinta e cinco milhões, quatrocentos e oitenta e dois mil, quatrocentos e vinte e seis reais e cinquenta e dois centavos); com os aditivos, o valor alcançou R\$ 40.544.092,30 (quarenta milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, noventa e dois reais e trinta centavos);
 - para o nosocômio Alfredo Abrahão, por sua vez, foram estimados, para 12 meses, o valor de R\$ 36.192.378,84 (trinta e seis milhões, cento e noventa e dois mil, trezentos e setenta e oito reais e oitenta e quatro centavos), que está em proporção com o orçado para o Hospital Municipal Jamel Cecílio.
- Questiona como haveria aplicação indevida, irresponsabilidade por parte do Executivo Municipal se não foram desrespeitadas nenhuma Lei e os valores para operacionalização de ambos os hospitais são similares?
- Sustenta que só para a área da saúde, a municipalidade individuou R\$ 358.361.210,37 (trezentos e cinquenta e oito milhões, trezentos e sessenta e um mil duzentos e dez reais e trinta e sete centavos), sendo que, atualmente, com as suplementações, referido quantum corresponde a R\$ 460.236.045,82 (quatrocentos e sessenta milhões, duzentos e trinta e seis mil e quarenta e cinco reais e oitenta e dois centavos). Assim, os valores empregados respeitam os limites orçamentários, sem falar da expressividade do mencionado e novo hospital para o município.

- Para melhor compreensão, assinala os dados no quadro abaixo:

Gestão	Orçamento Geral Inicial	Orçamento Geral Atual	Orçado HM anual	Média Mensal do valor empenhado até Agosto/2021	% Sobre o Orçamento Inicial	% Sobre o Orçamento Atual	Diferença Mensal
Municipal	358.361.210,37	460.236.045,82	40.544.092,30	3.641.133,20	11,31%	8,81%	625.101,63
Organização social			36.192.378,84	3.016.031,57	10,10%	7,86%	

- Assim, visando a economicidade, que anualmente será de R\$ 7.501.219,56 (sete milhões quinhentos e um mil duzentos e dezenove reais cinquenta e seis centavos) o Município de Anápolis fita relocar os recursos outrora colocados à disposição do Hospital Municipal Jamel Cecílio para o Hospital Alfredo Abrahão, por imperativo de atender melhor a coletividade anapolina por intermédio de uma unidade de saúde mais eficiente e eficaz quanto a prestação desse serviço público.
- Ao final, pede a revogação da medida cautelar, pois rechaçados os pontos denunciados, e caso assim não entenda, que o Relator submeta a cautelar ao Pleno na primeira sessão possível, e, ainda, o julgamento pela total improcedência pela representação.

Após a manifestação do jurisdicionado, mediante o Despacho nº 238/2021-GFMM, determinei a manifestação da Procuradoria de Contas em 48 horas.

Chamado a se manifestar, o **Ministério Público de Contas** entendeu que os requisitos que autorizaram a concessão da medida cautelar continuam presentes. Quanto à *inobservância dos princípios da transparência a publicidade*, entende que persiste a “ausência de publicidade efetiva mesmo após a concessão da cautelar, o que requer a reiteração da deliberação para plenitude de disponibilização no Portal da Transparência municipal dos documentos que instruem o respectivo processo de dispensa de licitação”.

Quanto à *fragilidade no contexto emergencial alegado*, entendeu que a alteração da data de encerramento das atividades da Santa Casa em nada influencia o quadro geral da saúde municipal, para efeito de caracterização da emergência. Aponta a “inexistência de estudos técnicos acerca dos prováveis impactos do pós-COVID na municipalidade Anapolina”. Analisando a fila de espera para atendimento cirúrgico, avaliou que “o contingente de espera por cirurgias eletivas gerados por anos pode ser esgotado em um prazo relativamente curto”, o que permitiria aguardar a conclusão do procedimento de chamamento.

Quanto ao *procedimento de chamamento*, entende o Ministério Público que “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”, anotando que o chamamento poderia ter ocorrido desde julho/2021. No que se refere à *atuação do Conselho Municipal de Saúde*, sustenta que não existem elementos de convicção nos autos capazes de demonstrar que a transferência de serviços de saúde tenha sido debatida com o referido Conselho. Aponta que persiste a *obscuridade da reserva financeira*, uma vez que “o espelho do registro do Despacho nº 3160_2021 no SIM (Sistema de Informações Municipais - Anápolis) traz data de modificação em 22/09/2021 sem apresentar a data de criação tal qual se demonstrou para o Despacho nº 3154_2021”.

Finalmente, no que se refere à *execução orçamentária-financeira*, entende que as ações municipais demonstram falta de planejamento, atentando contra os deveres de controle, responsabilidade e prevenção de riscos.

É o relatório.

Em razão das limitações da cognição cautelar e da urgência do presente feito, abstenho-me, momentaneamente, de tecer maiores considerações a respeito do poder geral de cautela dos Tribunais de Contas (reconhecido pelo Supremo Tribunal

Federal (STF), tendo como marco jurisprudencial mais importante o julgamento realizado no MS nº 24.510/DF do Plenário¹), bem como a respeito dos limites referentes ao controle do mérito dos atos administrativos. Passo, pontualmente, a analisar se persistem os requisitos que autorizaram a concessão da medida cautelar, inicialmente no que se refere à caracterização do **fumus boni iuris**.

a) Inobservância do princípio da transparência

Em consulta ao Portal da Transparência do Município realizado na data de hoje, é possível perceber que nem todos os documentos relativos à contratação se encontram disponibilizados. A despeito da alegação de desconhecimento do gestor de que existe obrigação legal de publicação de todos os elementos – *como se a publicidade fosse exceção, condicionada à existência de previsão determinativa detalhada, e não regra* – os elementos disponibilizados não prejudicam o exercício do controle social. Relembro que o art. 8º, §1º da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) prescreve:

Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

¹ “PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. **O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu regimento interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.** 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem.” (STF, 2003, grifos nossos).

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (Destaquei)

Desta forma, como aponta o Ministério Público de Contas, persiste a omissão, inclusive no que se refere ao cumprimento da determinação expedida na medida cautelar (item “b”).

b) ausência de procedimento de chamamento público, o que culminou na participação de apenas uma interessada (ADI nº 1.923/DF); 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 o fosse em um cenário de difícil previsão, para justificar a ausência do chamamento público; e 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.

Não há dúvidas a respeito do lento andamento do procedimento de chamamento público. O questionamento objeto da Representação reside na *legitimidade da contratação emergencial, durante a realização do procedimento seletivo, enquanto persiste o procedimento.*

Da análise das razões apresentadas pelo Município de Anápolis, verifico que este elenca as seguintes razões determinantes da Contratação Emergencial da

mencionada OS para que exerça a gestão e execução dos serviços públicos de saúde no âmbito do Hospital Alfredo Abrahão, quais sejam:

- Explica que o vínculo estabelecido com a Associação Beneficente João Paulo II foi celebrado mediante Contratação Emergencial, somente se efetivou em razão de o Chamamento Público não ter sido concluído e urgirem necessidades básicas da população no tocante à saúde.
- Justifica que as dinâmicas decorrentes da pandemia de COVID-19, somadas à intensa busca e pendência de serviços médicos eletivos e ao fechamento parcial das atividades Santa Casa de Misericórdia de Anápolis, em 01 de julho de 2021 – Ofício 025/2021/DIR, e a baixa produtividade do Hospital Municipal Jamel Cecílio, acarretou ao Município de Anápolis a obrigação de rever suas estratégias e táticas administrativas para atender, com celeridade e eficácia, as demandas clínicas represadas. Por isso, deflagrou a Contratação Emergencial;
- O alto contingente de demandas médicas eletivas pendentes de atendimento médico-hospitalar, com anexação das planilhas que comprovam a demanda carecedora de atendimento);
- Efeitos pós-infecção pelo Novo Coronavírus, que exige do Município a fomentação e operacionalização de suporte clínico adequado;
- Impossibilidade de atendimento dos casos clínicos congestionados pelo Hospital Municipal Jamel Cecílio, posto a precariedade, inclusive objeto de questionamento pelo Ministério Público Estadual e Vigilância Sanitária local.

Os argumentos e documentos trazidos não foram capazes de, em análise preliminar, afastarem a 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.

Entretanto, a despeito da deficiente motivação do processo de escolha da modelagem jurídica da parceria, a descaracterização da urgência invocada pelo gestor demanda análise mais detalhada em razão dos diversos dados e informações coligadas aos autos. Em outras palavras, a despeito da indicação de falha de planejamento, apto a caracterizar o que a jurisprudência convencionou denominar de “emergência fabricada”, penso que somente análise mais detalhada da política de saúde pode afastar o argumento de urgência invocado, sob pena de arriscar o atendimento à saúde do Município.

Observo que políticas públicas são caracterizadas como arranjos complexos que podem conter arranjos contratuais variados, mas que não se limitam a eles. Nesse contexto, anoto que a escolha das alternativas de ação mais adequadas, na fase de elaboração de programas e decisão é uma etapa que está juridicamente pelo ordenamento jurídico.

O artigo 20 inserido pela Lei nº 13.655/18 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) assim prevê:

Art. 20 . Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”

Assim, o dispositivo transcrito contém elementos que necessariamente devem integrar o processo de decisão e escolha: a) densificação, à luz do caso concreto, dos valores jurídicos abstratos incidentes; b) consideração das consequências práticas da decisão; c) motivação consistente que demonstre a adequação e necessidade das medidas, inclusive diante de eventuais alternativas.

No que diz respeito à etapa preparatória para a celebração do ajuste, “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". Apesar da justificativa incompleta com relação ao modelo de gestão, a falta de planejamento, por si só, não afasta a urgência invocada.

O Município não demonstrou concretamente, em nenhum momento, que a opção administrativa pelo modelo de contratação escolhido trará maior economicidade do que outras alternativas, como a contratação de empresa mediante licitação, por exemplo. Tal fato, repito, não é suficiente para afastar a alegação de emergência, sobretudo diante da posse de dados relativos ao atendimento em saúde que, atualmente, somente são detidos em sua inteireza pelo Município. Desta forma, a higidez da contratação e os valores envolvidos na proposta deverão ser analisados durante o curso normal do processo - o risco de deixar à população prejudicada no atendimento à saúde pode ser mitigado, ao passo que o risco de qualquer malferimento ao Erário contará com os instrumentos de proteção cabíveis durante a normal instrução do processo.

No presente momento de cognição provisória, não custa repetir, são avaliados apenas os requisitos para a manutenção da medida cautelar.

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);

Não assiste razão ao Município no que pertine à necessidade de oitiva do Conselho Municipal de Saúde. Como demonstrado na análise inicial e também na manifestação do Ministério Público de Contas, existe *dever legal de incluir a participação do Conselho Municipal de Saúde nas decisões relativas à terceirização (em sentido amplo) 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).

Entretanto, considero que o art.2º, inciso VII da Lei Municipal nº 2.098 de 06 de maio de 1993, que institui o CMS do município de Anápolis, deve ser interpretado

de forma a exigir a apreciação prévia à celebração dos contratos e convênios relativos à prestação de serviços de saúde *que não tenham natureza emergencial*, sob pena de comprometer – em razão da necessária celeridade – o atendimento ao interesse público. Em outras palavras, entendo que o Conselho Municipal de Saúde deve necessariamente se pronunciar antes da celebração do contrato de gestão objeto do procedimento seletivo público em curso.

d) obscuridade da reserva financeira (ofensa ao interesse público e ao princípio da moralidade administrativa);

Os esclarecimentos apresentados pelo gestor municipal, embora incompletos, são verossímeis no tocante à existência de irregularidade formal. A despeito da pertinência da análise realizada pelo Ministério Público, a verossimilhança recomenda que as alegações devam ser verificadas durante o curso normal do processo;

Conclusão

Após análise das informações apresentadas pelo Gestor Municipal, entendo **descaracterizado o perigo da demora** pelas seguintes razões: o direito coletivo de acesso à informação mínima encontra-se atendido, muito embora deva ser aperfeiçoado; o controle de adequação e economicidade das despesas públicas – incluindo a análise econômico-financeira da contratação – deverá ser realizado no curso normal do procedimento; a competitividade relativa ao contrato de gestão deverá ser objeto de acompanhamento em autos próprios, vocacionados à análise do procedimento seletivo. O *periculum in mora inverso*, de outro lado, pode estar caracterizado diante da situação de emergência invocada e da necessidade de atendimento da população, a despeito dos vícios no planejamento e formalização que serão apurados durante o normal desenrolar do feito. Desta forma, a análise das consequências práticas da decisão (art.20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) exigirá instrução mais ampla a respeito da adequação da presente contratação à situação de emergência invocada. Na ausência de mais dados concretos a respeito da situação específica que ampara a emergência – relacionada

ao atendimento à saúde da população – devem ser consideradas as informações trazidas pelo Gestor municipal, notadamente diante do seu papel preponderante frente ao planejamento e gestão da saúde municipal. Tais colocações, mais uma vez, em nada prejudicarão a continuidade do acurado exame de legalidade que deverá ser feito sob o rito normal e que *poderão ensejar a adoção de medidas de constrição e*, eventualmente, na edição de nova medida cautelar, se presentes os pressupostos necessários.

Pelo exposto, **revogo a Medida Cautelar nº 0014/2021 – GFMM**, por ser medida mais adequadas e consentânea com o interesse público, ante a relevância dos serviços de saúde.

Outrossim, **determino** a comunicação dos responsáveis sobre a reforma da decisão e determino remessa dos autos à próxima sessão do Tribunal Pleno para referendo da medida cautelar mantida, com posterior remessa dos autos à Unidade Técnica para sequenciamento da instrução processual.

Por fim, diante dos indícios de vícios na formalização da contratação emergencial da OS em destaque, **determino a tramitação urgente do presente feito**, com fundamento no art. 150, inciso V, do Regimento Interno do TCMGO².

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, aos 08 de novembro de 2021.

FABRÍCIO MACEDO MOTTA
Conselheiro Relator

² Regimento Interno do TCMGO. 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; (grifei)