



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parecer n.: 1.485/2019
Autos n.: 1.015.554
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Iturama
Entrada no MPC: 28/08/2019

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de Denúncia oferecida pelo Sr. Maxoel de Jesus Ferreira que relata irregularidades no procedimento de qualificação de instituições privadas sem fins lucrativos do Município de Iturama como organizações sociais com vistas à contratação por meio de credenciamento para atuarem na prestação de serviços de saúde do respectivo ente.

2. Aduziu a denunciante, em síntese, diversas irregularidades no tocante ao procedimento de “gestão compartilhada da saúde por organização social” (fls. 01/20), tais como:

a) a tramitação da Lei Municipal n. 4.613/17, que dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais, ocorreu em desconformidade com regras regimentais legislativas da Câmara Municipal de Iturama;

b) a mencionada Lei Municipal n. 4.613/17 estabeleceu em seu art. 2º parágrafo único que “*somente serão qualificadas como organizações sociais as entidades que efetivamente comprovem o desenvolvimento das atividades descritas no caput do artigo 1º desta Lei há mais de 30 (trinta) anos*” restringindo, assim, a competição, de modo a direcionar a contratação a uma entidade específica;

c) ausência de estudo técnico que comprovasse a utilidade e a economicidade do modelo de “gestão compartilhada/terceirizada dos serviços de saúde” no caso em questão;

d) ausência de chamamento público ou motivação para dispensa de procedimento licitatório;

e) ausência de audiência pública, na qual deveria ser discutido o modelo de gestão compartilhada/terceirizada com a população e usuários do SUS.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

3. Recebida a Denúncia (fls. 28), a então Conselheira Relatora determinou a intimação do então Presidente da Câmara Municipal, Sr. José Pichione Filho, e do atual Prefeito Municipal, Sr. Anderson Bernardes de Oliveira, para que encaminhassem o projeto de lei que deu origem à Lei Municipal n. 4.613/2017, o atual regimento interno da Câmara Municipal de Iturama e cópia integral de eventual procedimento que visou à celebração de contrato de gestão com organização social na saúde. O denunciante foi cientificado do teor do despacho das referidas intimações.

4. Regularmente intimados, os Srs. José Pichione Filho e Anderson Bernardes de Oliveira encaminharam documentação de fls. 63/114 e 115/172. O denunciante acostou aos autos os documentos de fls. 177/182.

5. Os autos foram remetidos à 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios que, por meio de e-mail, solicitou à Diretoria de Licitações de Iturama que informasse a fase em que o procedimento de credenciamento se encontrava. Em 16/10/2017, a responsável registrou que o referido procedimento encontrava-se em fase de apresentação de projetos, nos termos do que dispõe o art. 10, §2º, da Lei Municipal n. 4.631/2017 (fls. 184).

6. Seguiu-se às fls. 186/193 estudo elaborado pela Diretoria de Engenharia e Perícia e Matérias Especiais/Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, que concluiu:

Por todo o exposto, entende este Órgão Técnico pela existência de irregularidade no Edital de Convocação Pública para qualificação de Organização Social na Área de Saúde no âmbito da Prefeitura Municipal de Iturama, relativa à exigência de comprovação de atividade prévia por mais de 30 (trinta) anos.

Observe-se que em pesquisa no site da Prefeitura não foi encontrado indício do prosseguimento e da finalização do procedimento, assim como não se detectou publicação de contrato relacionado ao procedimento no jornal oficial “Minas Gerais”.

Entende-se ainda que, após envio dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal, o Prefeito Municipal de Iturama, Sr. Anderson Bernardes de Oliveira pode ser citado para apresentar defesa em face da irregularidade apontada, ou a minuta do instrumento convocatório retificado para análise, nos termos do artigo 265 do Regimento Interno.

7. Este órgão ministerial requereu a intimação do responsável para que enviasse cópia das fases interna e externa do processo seletivo por meio de concurso de projetos que visou à escolha da entidade que celebrou contrato de gestão, edital, planilha de estimativas de custos da execução do contrato de gestão, informação de como se daria a remuneração dos serviços prestados, projetos apresentados pelos credenciados e demais documentos (fls. 201/202).

8. Deferido o requerimento ministerial (fls. 203), foram remetidos aos autos os documentos de fls. 207/214 (CD ROM).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

9. Sobreveio estudo técnico, que concluiu (fls. 217/222):

Por todo o exposto, relativamente ao Edital do Concurso de Projeto n. 001/2017, para contratação de Organização Social na Área de Saúde, no âmbito da Prefeitura Municipal de Iturama, cumpre informar que, conforme apontamento anterior, permanece a irregularidade relativamente ao parágrafo único do artigo 2º da Lei Municipal n. 4.613/2017. Entretanto, considerando-se que tal não comprometeu a competitividade, já que o contrato foi fixado pelo prazo de 05 (cinco) anos, entende-se poder ser recomendado ao gestor que observe a irregularidade em tela nos próximos certames.

Entende-se ainda que, após envio dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal, em não sendo detectados outros apontamentos, a Denúncia pode ser julgada improcedente, com resolução do mérito, e determinado o seu arquivamento.

10. Com a notícia da rescisão do contrato de gestão firmado com a Fundação São Vicente de Paulo (organização social inicialmente contratada em 06/11/2017) e a contratação do Instituto Social Saúde Resgate à Vida, esse órgão ministerial requereu a intimação do responsável para que encaminhasse cópia da decisão administrativa que resultou na rescisão do Contrato de Gestão n. 142/2017 e sua motivação, cópia da fase interna externa do processo seletivo para escolha da entidade, contrato de gestão firmado com o Instituto Social Saúde Resgate à Vida, plano operativo e documentos relativos à sua execução, como notas de empenho e pagamento (fls. 224/224v).

11. Deferido o requerimento ministerial (fls. 230), o gestor encaminhou os documentos de fls. 233/254, incluindo CD (fls. 250).

12. Seguiu-se o derradeiro exame técnico (fls. 259/264v), que, após análise dos documentos acostados aos autos pelo responsável, ratificou os estudos anteriores pela improcedência dos fatos denunciados e arquivamento da denúncia.

13. Em seguida, vieram autos ao Ministério Público de Contas.

ADITAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

14. Com a finalidade delegar a gestão de serviços públicos prestados pela Policlínica (ambulatório) e Pronto Atendimento Médico do Município de Iturama à entidade qualificada como organização social, o Município editou a Lei Municipal n. 4.631/2017, a fim de regulamentar o procedimento administrativo de chamamento público por meio de concurso de projetos, nos termos do que prevê o art. 10, §2º do mencionado diploma normativo municipal.

15. No caso em análise, o denunciado acostou aos autos dois CD's ROM, que, dentre diversos documentos, contem os contratos de Gestão n. 142/2017 e n. 117/2018, firmados, respectivamente, em 06/11/2017 e 05/09/2018 entre a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Prefeitura Municipal de Iturama com as organizações sociais “Fundação São Vicente de Paulo” e “Instituto Social Saúde Resgate à Vida”. O primeiro com vigência de cinco anos e o segundo de 12 meses, tendo por objeto: a) o atendimento integral ao Pronto Atendimento Municipal, b) atendimento dos serviços ambulatoriais de consultas e exames especializados e c) atendimento à assistência médico-hospitalar e setores de apoio constantes do termo de referência e Plano Operativo.

16. O primeiro contrato de gestão (n. 142/2017) possuía vigência de 05 anos, valor mensal de R\$1.199.000,00 e montante global de R\$14.388.000,00. Em março de 2018, foi celebrado o primeiro termo aditivo, no qual o valor mensal do repasse à entidade contratada foi reduzido para R\$1.050.000,00 durante o período de 07/03/2018 e 06/07/2018.

17. Contudo, mencionado contrato foi rescindido em 06/09/2018. Conforme justificativas constantes da rescisão contratual, *“o Município Contratante enfrentou dificuldade financeira com atraso nos repasses dos recursos oriundos do Fundo Estadual para o Fundo Municipal (Pro Urge – 01.0055.0055) e Fonte de Recursos (01.0002.0500), dificultando sobremaneira o cumprimento pela Contratante dos itens 1, 2 e 7 da cláusula terceira do Contrato de Gestão n. 142/2017, mesmo após a alteração do Plano Operativo Anual (POA), o qual deu origem ao segundo termo aditivo do presente contrato de gestão”* (fls. 247).

18. O segundo contrato de gestão (n. 117/2018) foi firmado em 05/09/2018 entre a Prefeitura Municipal de Iturama e a Organização Social “Instituto Social Resgate à Vida”, no valor mensal de R\$960.000,00 e valor global de R\$11.520.000,00, com vigência de 12 meses.

19. Em consulta ao SICOM, verificou-se que foram firmados quatro termos aditivos em relação ao segundo contrato: o 1º, em 28/12/2018, para correção de erro material, e os demais para reajuste, com acréscimo de valor: 29/04/2019 – R\$960.000,00; 28/08/2019 – R\$1.152.000,00 e 27/09/2019 – R\$3.456.000,00, representando o valor total de R\$5.568.000,00 (doc. anexo).

20. Dado esse panorama sobre os contratos firmados entre o Município de Iturama e as organizações sociais para atuação na gestão de serviços prestados pelo ambulatório municipal e Pronto Atendimento municipais, é preciso destacar que, embora em princípio não se evidenciem irregularidades no tocante ao processo de credenciamento e escolha das referidas organizações sociais, verifica-se, no caso em análise, **a ausência de estudos prévios para definição de valores de referência e de estimativas de custos, bem como de demonstração objetiva no sentido de que as vantagens relativas à economicidade ou produtividade na gestão do serviço pelo modelo privado supera a gestão pelo regime jurídico aplicável à administração pública.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

21. Certo é que os contratos de gestão não se caracterizam como contratos administrativos, de modo que não se aplica integralmente a Lei Federal n. 8666/93. Contudo, o art. 116 do mencionado diploma normativo determina sua incidência no que couber aos convênios e instrumentos congêneres.

22. Desta forma é perfeitamente exigível planejamento, realização de estudos prévios para definição de valor de referência, critérios objetivos na seleção das organizações sociais aptas a firmarem os contratos de gestão, a devida formalização do procedimento, controle e avaliação das metas estabelecidas, dentre outros.

23. No presente caso, a motivação genérica de que a contratação de organização social seria vantajosa por reduzir gastos públicos e oferecer atendimento de alta qualidade à população (fls. 149/150) não é suficientemente adequada, pois não há demonstração segura que a transferência do gerenciamento mostra-se a melhor opção.

24. Acerca da questão, o Tribunal de Contas da União¹ já se pronunciou em mais de uma ocasião sobre a legalidade do modelo, no sentido de reconhecer a possibilidade de realização de contratos de gestão com organizações sociais, traçando, contudo, diversas orientações sobre a matéria.

25. Auditoria operacional² realizada pelo Tribunal de Contas da União em 2013 em diversas secretarias municipais de saúde do país apurou algumas impropriedades ocorridas neste modelo de contratação, com destaque para a ausência de estudos que demonstrem, no caso em concreto, a vantajosidade econômica e em ganho de eficiência do modelo:

O processo decisório pela terceirização não demonstra que ela é a melhor opção.

O princípio da motivação dos atos administrativos está fortemente consolidado na doutrina do direito brasileiro, além de sua expressa inscrição no art. 50 da Lei Federal 9.784, de 29/1/1999. Embora a Lei enumere os casos em que deva haver motivação, defende-se na doutrina a ideia de que todo o ato discricionário deve ser adequadamente motivado. A decisão de terceirização da gestão pode ser classificada nos incisos I e II do mencionado artigo:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I – neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II – imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; [...]

¹ TCU, Acórdão n. 352/2016, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. 24/02/2016 e Acórdão n. 2057/2016, Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, j. 10/08/2016.

² TCU, Acórdão n.3.239/2013, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 27/11/2013



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Assim, a decisão de transferir o gerenciamento de unidades públicas de saúde para entidades do terceiro setor deve ser adequadamente motivada, deixando incontestado que a terceirização da gestão resultará em melhor desempenho ou menor custo na prestação dos serviços à população.

A situação ideal seria a apresentação de um estudo específico para a unidade de saúde objeto da terceirização, efetuando a comparação, em termos de custos e produtividade, entre a situação de gestão segundo o regime aplicável ao Poder Público e a situação de gestão segundo o regime aplicável à entidade privada.

Contudo, em todos os casos que integraram o escopo da presente auditoria, nenhum dos processos de seleção apresentou estudo ou ensaio capaz de demonstrar eventuais vantagens na gestão pelo modelo privado. Nos estados da Bahia e São Paulo, bem como no Município de São Paulo, as leis que regulam os programas de publicização contêm determinação expressa quanto à realização de tais estudos.

Antes mesmo de uma análise capaz de revelar eventuais vantagens de eficiência da gestão segundo o regime jurídico privado, observou-se que os processos de seleção e contratação das entidades para a gestão terceirizada carecem da simples estimativa orçamentária que deve integrar os autos de qualquer processo do qual resultará a aplicação de recursos públicos. Isso pode ser observado em normativos legais dos entes fiscalizados, assim como na Lei Federal 8.666/1993, entre cujos dispositivos pode-se destacar:

Art. 7º, § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Art. 8º A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

A ausência de justificativa, além de ser uma irregularidade em si, revela a existência de outro problema envolvendo a terceirização da gestão: a falta de planejamento. O adequado planejamento é um requisito essencial dos programas de publicização, considerando que é necessário garantir que as ações resultem em benefícios para a sociedade e não imponham restrições aos direitos dos diversos atores envolvidos na desmobilização do aparelho estatal.

A Portaria MS/GM 1.034/2010, que dispõe sobre a participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no âmbito do SUS, contém, em seu art. 2º, dois dispositivos a respeito desse planejamento:

§ 2º Para fins de organização da rede de serviços e justificativa da necessidade de complementaridade, deverá ser elaborado um Plano Operativo para os serviços públicos de saúde, nos termos do art. 7º da presente Portaria.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

§ 3º A necessidade de complementação de serviços deverá ser aprovada pelo Conselho de Saúde e constar no Plano de Saúde respectivo.

Em nenhum dos entes auditados há plano operativo para os serviços públicos de saúde, embora em parte deles haja plano operativo para a unidade de saúde cuja gestão será terceirizada. Nenhum dos entes menciona em seus respectivos planos de saúde a necessidade de complementação de serviços. (grifei)

26. Neste mesmo sentido, a Corte de Contas mineira³ recomendou que, nas transferências à iniciativa privada do gerenciamento de serviços públicos, seja realizado **estudo capaz de demonstrar objetivamente** que o regime de parceria com a iniciativa privada se revela mais vantajoso do que a atuação isolada na prestação de serviços.

27. Destarte, de suma importância o planejamento adequado para a delegação de atividades essencialmente públicas à iniciativa privada, subsidiado em estudos que comprovem *no caso concreto* a vantajosidade econômica e o ganho de eficiência na prestação do serviço para o Município.

28. De outra parte, compulsando os documentos acostados aos autos, verifica-se que os editais de concurso de projetos 01/2017 e 01/2018, embora possuam plano operativo assistencial (anexo I), o qual contém as características gerais e metas dos serviços a serem prestados, não foram acompanhados de planilha com estimativas de custos na execução dos contratos celebrados com as organizações sociais.

29. O anexo IV “Roteiro para elaboração de projeto /proposta técnica”, parte integrante dos editais, determina ao proponente **“demonstrar a viabilidade técnica e a estimativa das despesas referentes à execução das atividades propostas, com definição de métodos e prazos de execução”** (fls. 319/357 – processo 85/2018 CD).

30. Não é prudente que a própria entidade contratada seja a única encarregada de estimar os custos e preços da atividade a ser contratada. Cabe à administração realizar o adequado estudo e planejamento de acordo com as necessidades da população a ser atendida.

31. A ausência de estudos que avaliem com precisão a demanda municipal e os custos dos serviços de saúde pode ter contribuído para a rescisão do contrato de gestão n.142/2017.

³ TCE/MG, Representação n. 838.442, Primeira Câmara, Rel. Cons. Adriene Andrade j. 16/05/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

32. Neste sentido, este órgão ministerial considera que é irregular a ausência de estudo prévio à celebração do contrato de gestão capaz de demonstrar objetivamente que o regime de parceria com a iniciativa privada se revela mais vantajoso do que a atuação isolada na prestação de serviços, bem com os ganhos de eficiência esperados das organizações sociais contratadas.

CONCLUSÃO

33. Em face de todo o exposto, **requer** o Ministério Público de Contas:

- a) a citação dos Sr. Anderson Bernardes de Oliveira, atual Prefeito Municipal de Iturama, Sr. Juliano Gonçalves Dantas, ex-Secretário de Saúde (2017) e Presidente da Comissão de Licitação (fls. 422 – 1º CD) e Sra. Rejane Queiroz, Secretária Municipal de Saúde e requisitante dos termos aditivos do contrato de gestão 117/2018, para se manifestarem sobre o aditamento proposto pelo Ministério Público de Contas;
- b) após transcorrido o prazo de defesa e efetuado o reexame pela Unidade Técnica competente, sejam os autos remetidos novamente a este *Parquet* de Contas para manifestação conclusiva;
- c) alternativamente, seja este órgão ministerial intimado de decisão que eventualmente indefira, no todo ou em parte, os requerimentos acima formulados.

34. É o parecer.

Belo Horizonte, 25 de novembro de 2019.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas