



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

Parecer n.: 870/2020
Autos n.: 1.015.554
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Iturama
Entrada no MPC: 17/07/2020

PARECER

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 o denunciante, em síntese, diversas irregularidades no tocante ao procedimento de “gestão compartilhada da saúde por organização social” (fls. 01/20).
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 (peça 21 SGAP)
5. Os autos foram remetidos à 4º 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) (peça 5 SGAP).
6. Seguiu-se às fls. 186/193 (peça 6 SGAP) estudo elaborado pela Diretoria de Engenharia e Perícia e Matérias Especiais/Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, que concluiu:



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

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 – peça 8 SGAP).

8. Deferido o requerimento ministerial (fls. 203), foram remetidos aos autos os documentos de fls. 207/214 (CD ROM) (peça 21 SGP)

9. Sobreveio estudo técnico, que concluiu (fls. 217/222 – peça 11 SGAP):

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



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

relativos à sua execução, como notas de empenho e pagamento (fls. 224/224v – peça 12 SGAP)

11. Deferido o requerimento ministerial (fls. 230), o gestor encaminhou os documentos de fls. 233/254, incluindo CD (fls. 250 - peça 21 SGAP).

12. Seguiu-se novo exame técnico (fls. 259/264v – peça 17 do SGAP), que, após análise dos documentos acostados aos autos pelo responsável, **ratificou os estudos anteriores pela improcedência dos fatos denunciados e arquivamento da denúncia.**

13. O Ministério Público de Contas, em sede de manifestação preliminar registrou 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 (fls. 266/270 – peça 22 SGAP)

14. Citados, o Sr. Anderson Bernardes Oliveira, Prefeito Municipal, o Sr. Juliano Gonçalves Dantas e Sra. Rejane Queiroz, Secretários de Saúde apresentaram defesa conjunta às fls. 286/310 e documentos às 311/359 (peça 22 SGAP).

15. O derradeiro exame técnico, após analisar a defesa, concluiu (peça 24 SGAP):

III – Conclusão

Com estas considerações, foram devidamente analisadas as razões de defesa apresentadas pelos Procuradores dos Senhores Anderson Bernardes de Oliveira e Juliano Gonçalves Dantas, atual Prefeito e ex-Secretário Municipal de Saúde de Iturama em 2017, respectivamente, bem como da Senhora Rejane Queiroz, titular daquela Pasta em 2018, as quais não possibilitaram esclarecer o aditamento à denúncia realizado pelo Ministério Público de Contas, o qual foi a eles atribuído da seguinte forma:

- nos processos Administrativos n. 187/2017 e 085/2018, mediante os quais o Município de Iturama contratou a execução compartilhada dos serviços de saúde junto às organizações sociais “Fundação São Vicente de Paula” e “Instituto Social Saúde Resgate e Vida”, respectivamente, deixaram de elaborar ou determinar a elaboração de estudos prévios à celebração dos contratos de gestão, capazes de demonstrar objetivamente que o regime de parceria com a iniciativa privada se revelava mais vantajoso do que a atuação isolada na prestação de serviços, bem como os ganhos de eficiência esperados das organizações sociais contratadas, o que contrariou princípio da motivação, o § 2º do art. 2º da Portaria/MS/GM n. 1.034/2010, bem como as orientações constantes das decisões exaradas pelo TCU no



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

Acórdão n. 3.239/2013-Plenário e no julgamento por este Tribunal do processo de Representação n. 838.442.

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

FUNDAMENTAÇÃO

17. Em sua defesa, os gestores aduziram, preliminarmente, a ausência de individualização das condutas e inexistência de requerimento de aplicação de sanções, impossibilitando a aplicação de sanção sem a garantia da ampla defesa e contraditório (item 3.1) e, no mérito: a) inexistência de vícios na tramitação do projeto de lei n. 17/2017 (item 3.2.1), b) ausência de violação do princípio da impessoalidade (item 3.2.2), c) estrito atendimento dos requisitos legais para contratação das organizações (item 3.2.3) d) comprovada realização de seleção pública para escolha das entidades e da discussão do modelo de gestão compartilhada (item 3.2.3.1), e) comprovada demonstração das vantagens decorrentes do modelo de gestão compartilhada (item 3.2.3.2) e f) impossibilidade de responsabilização dos agentes públicos, pela inexistência de erro grosseiro, conforme preconizado pelo art. 28 da LINDB (item 3.3) (fls. 286/311 - peça 22 SGAP).

18. Preliminarmente, cabe salientar que a análise mais atenta do procedimento de controle permite verificar que, dos apontamentos realizados pelo denunciante, todos foram rechaçados pela unidade técnica nos respectivos exames técnicos, de modo que a única irregularidade constatada e apontada pelo órgão ministerial refere-se **à 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.**

19. Conforme consta da manifestação preliminar, a conduta acima descrita foi atribuída ao Prefeito Municipal, Sr. Anderson Bernardes Oliveira, e aos Secretários de Saúde, Sra. Rejane Queiroz e Sr. Juliano Gonçalves Dantas, autoridades requisitantes, subscritores dos contratos, termos aditivos firmados e ordenadores de despesa, ou seja, autoridades que participaram efetivamente de todo o procedimento. Neste sentido, ressaltou o exame técnico das razões defensórias (peça 24 SGAP):

(...) Observou-se que, em consulta aos documentos que integram os processos administrativos formalizados pela Prefeitura, constantes dos DVDs de fl. 214 e 250, observou-se que na fase interna do processo formalizado no exercício de 2017 o então Secretário Municipal de Saúde, Senhor Juliano Gonçalves Dantas, solicitou a autorização para o chamamento público para credenciamento de Organizações da Sociedade Civil (OSC) para realização de atividades de relevante interesse social na



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

área da saúde, o que foi autorizado pelo Chefe do Executivo, conforme cópias de fl. 364 a 369.

Do mesmo modo, os mesmos procedimentos foram realizados pela Senhora Rejane Queiroz, na condição de Secretária Municipal de Saúde no exercício de 2018, quando da mesma solicitação realizada no processo formalizado naquele período, também autorizada pelo Prefeito – cópias de fl. 361 a 363.

20. Não se desconhece que a atuação do poder público em parceria com entidades do terceiro setor representa um modelo que pode contribuir muito para a concretização de políticas públicas. Contudo, a decisão de transferir o gerenciamento de unidades públicas de saúde para tais entidades deve ser adequadamente motivada, deixando incontestado que a terceirização da gestão resultará em melhor desempenho e menor custo na prestação dos serviços à população.

21. Por conseguinte, o ato administrativo de transferência do gerenciamento de serviços públicos para as organizações sociais deve ser adequadamente motivado com a devida e prévia quantificação dos custos reais detalhados e dos resultados obtidos com a execução direta e os esperados com a parceria, obrigatoriamente decorrente dos princípios da moralidade, razoabilidade, igualdade, impessoalidade, economicidade e motivação, previstos no art. 31 e 70 da CR/88.

22. Sabe-se que cabe ao controle externo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade, aplicação das subvenções** e renúncia de receitas, segundo a mencionada norma disposta no art. 70 da CR/88.

23. Em atenção ao disposto no art. 16 da Lei federal n. 4.320/64, deve ser demonstrada previamente a existência de vantagem econômica para o poder público no processo de fomento ao terceiro setor, só se justificando a prestação de serviços pelas organizações sociais quando, comprovadamente, esta se revelar mais econômica e eficiente do que a execução direta.

24. Por sua vez, as sanções aplicáveis aos gestores públicos nos processos de contas estão previstas no artigo 83 e seguintes da Lei Complementar 102/08, vejamos:

Art. 83. O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:

I - multa;

II - inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;



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

III - declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público. Parágrafo único. Será comunicada ao órgão competente a decisão que declarar a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e a proibição de licitar e contratar com o poder público estadual e municipal, para conhecimento e efetivação das medidas administrativas necessárias.

Art. 85. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

[...]

II - até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

Art. 86. Apurada a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, independentemente do ressarcimento, poderá o Tribunal aplicar ao responsável multa de até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano.

25. Neste sentido, o gestor deve comprovar a economicidade do modelo, por meio de critérios fundamentados e objetivos, sob pena, vir a ser penalizado após o devido e regular transcurso do procedimento de controle.

26. Nos termos da manifestação ministerial preliminar, para que seja garantida a economicidade e eficiência da transferência dos serviços públicos às organizações sociais, é necessário que a administração pública, de antemão, conheça sua realidade, seus custos e seus resultados, individualizados para cada estabelecimento de saúde municipal, apurados em unidades de medidas e custos globais de serviços e insumos, utilizando-se de adequadas técnicas de quantificação e qualificação para que se possa comparar e avaliar os gastos efetuados, a economicidade e eficiência dos serviços por ela prestados.

27. Essas informações devem integrar o procedimento e são o *locus* adequado para gestor cumprir seu dever de motivação desse modelo de gerenciamento público, não sendo suficiente a justificativa genérica de que a contratação de organização social seria vantajosa por reduzir gastos públicos e oferecer atendimento de alta qualidade a população.

28. As informações detalhadas dos custos dos serviços, materiais e demais insumos que refletem a realidade municipal devem subsidiar a confecção do plano de trabalho que compõem as parcerias entre a administração e as entidades do terceiro setor, segundo o art. 22 da Lei n. 13.019/14¹, vejamos:

¹ Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e



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

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - diagnóstico da realidade que será objeto das atividades da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou metas a serem atingidas;

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

29. De outra parte, repisem-se as diversas orientações do Tribunal de Contas da União sobre o tema², especialmente aquelas constantes do acórdão n. 3.239/13, decorrente de auditoria operacional na terceirização dos recursos públicos da saúde para organizações sociais, onde restou apurado que alguns entes estaduais e municipais não realizavam estudos prévios e não motivavam a contratação de tais entidades, oportunidade em que o TCU decidiu:

(...) 9.2.1. determinar que faça constar do processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais estudo detalhado que contemple:

9.2.1.1. fundamentação da conclusão de que a transferência do gerenciamento para organizações sociais mostra-se a melhor opção;

9.2.1.2. **avaliação precisa dos custos do serviço e ganhos de eficiência esperados da OS;**

9.2.1.3. planilha detalhada com a estimativa de custos da execução dos contratos de gestão

30. Destaca-se que a adequada motivação pelo gestor público do modelo de transferência de gestão de serviços públicos pela administração foi muito bem salientada e esclarecida no bojo do parecer técnico emitido pela procuradora dos defendentes, o qual subsidiou a fase interna do procedimento, senão vejamos (peça 21 SGAP – vol. I, fls. 129/130):

Entretanto, não pode o administrador delegar ao parceiro privado a consecução do serviço público ao argumento de que este irá empregar os recursos públicos de forma “consciente”, porque presumivelmente o Município ao prestar os serviços diretamente também o faz.

Assim, é necessário que o Administrador evidencie as razões específicas da vantajosidade da delegação da gestão da unidade à entidade do terceiro setor, e não de forma genérica, elencando as vantagens que vislumbra no instituto em abstrato, como se vê do ofício.

recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

²TCU, Representação n. 1.215/2013, Rel. Min. Aroldo Cedraz, j. 22/05/2013

TCU, Relatório de Auditoria n. 352/2016, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. 24/02/2016



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

(...) No que respeita a necessidade de minudenciar a motivação da decisão administrativa, veja-se jurisprudência do Tribunal de Contas da União, ao realizar Auditoria Operacional em Órgãos ligados à saúde em diversos Entes da Federação:

(...) É preciso, portanto, que se revelem os cálculos que demonstram ser mais econômico e mais eficiente do que a respectiva prestação de serviços pelo próprio Município. A elaboração desta fundamentação deve guardar absoluta lealdade com a realidade fática da gestão da Saúde no âmbito do Município, pois, será ela o objeto da análise dos órgãos de controle interno e externo, no exercício de suas funções constitucionais (...) (grifei)

31. Cabe salientar que MP de Contas formulou dois requerimentos (peças 8 e 12 SGAP) nos quais solicitou aos gestores cópias das fases internas e externas dos procedimentos que culminaram nos contratos de gestão n. 142/2017 e 117/2017. Não se verificou dentre esses documentos estudo prévio capaz de mostrar objetivamente a vantajosidade da gestão de algumas unidades de saúde municipais (ambulatório e pronto atendimento médico) pelas respectivas organizações sociais.

32. Ocorre que, em sede de defesa, os interessados resolveram apresentar cópia de relatórios que trazem algumas informações sobre os resultados dos custos operacionais dos departamentos que compõe a secretaria de saúde referentes ao primeiro semestre de 2017 e julho de 2017, comparativo do custo da “prefeitura” e de “OS” no período de janeiro a julho de 2017, memória de cálculo das despesas do pronto atendimento entre 01/01/2017 e 30/06/2017, dentre outras informações esparsas (peça 22 - vol. II, fls. 311/359)

33. Ao analisar a documentação complementar da defesa, a unidade técnica registrou (peça 24 SGAP):

(...) Ressalte-se que, realmente, no relatório de resultados anexado à peça defensiva pelos Procuradores, referente ao primeiro semestre e o mês de julho de (sem assinaturas), fl. 311 a 313, foi descrito que de acordo com a Resolução n. 177/2000, do Conselho Nacional de Assistência Social, “... as entidades filantrópicas podem contar com isenção de recolhimento do INSS da parcela referente à cota patronal que é de 20%, também 1% referente ao SAT Seguro Acidente de Trabalho”, o que faria com que as instituições tivessem “... uma alavancagem Financeira de 21% ...”.

No entanto, não obstante tais justificativas pudessem ser parte de eventuais estudos prévios para compartilhamento das ações em saúde, tal documento não constou do processo de contratação formalizado no exercício de 2017.

Acrescente-se que o relatório financeiro das atividades da Secretaria Municipal de Saúde do 1º e 2º quadrimestres de 2017, também encaminhado juntado à peça de defesa pelos Procuradores, fl. 314 a 359, em nada esclarece o apontamento do MPC, razões pelas quais os



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

argumentos apresentados não foram suficientes para esclarecer a questão, cujo questionamento deve permanecer como inicialmente realizado(...).

34. Em que pese a incompletude dos dados e das informações por vezes esparsas e confusas da documentação carreada ao processo pela defesa, observa-se que o Município de Iturama se esforçou em realizar as etapas procedimentais para transferência da gestão dos serviços de saúde as organizações sociais.

35. Nesse contexto, o Ministério Público de Contas entende que deve ser expedida recomendação ao ente municipal para que aprimore os seus processos internos de transferência de gerenciamento para as organizações sociais, a fim de demonstrar objetivamente a economicidade, eficiência e efetividade da alternativa, demonstrando previamente os parâmetros utilizados que permitam à análise de custo x quantidade de atendimentos/serviços prestados, profissionais de saúde disponíveis, serviços de manutenção e de investimento, de forma a deixar clara e factível a possibilidade da maximização dos resultados a serem alcançados com a transferência da execução a terceiros.

36. Por outro lado, entende esse órgão ministerial que o Município de Iturama deve ser inserido em matriz de risco para realização de auditoria na política pública de saúde oportunamente, nos termos dos art. 281/283 da Resolução n. 12/08 – R/TCMG.

CONCLUSÃO

37. Diante de todo o exposto, **OPINA o Ministério Público de Contas:**

- a) pela recomendação ao ente municipal para que aprimore seus processos internos nos próximos procedimentos de transferência de gestão de serviços públicos, de modo a demonstrar por meio de estudos técnicos objetivos a vantajosidade e a economicidade do modelo escolhido;
- b) pela inserção do Município de Iturama em matriz de risco, para que seja realizada auditoria na saúde oportunamente, nos termos do art. 281/283 do R/TCMG.

38. É o parecer.

Belo Horizonte, 17 de agosto de 2020.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas