



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO** e o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelos Procuradores e Promotora de Justiça que esta subscrevem, no exercício do poder-dever constitucional e legal, vêm, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 130 da Constituição da República, combinado com o art. 3º, incisos I e VI, da Lei Complementar nº. 451/2008, com o art. 99, § 1º, inciso VI, da Lei Complementar nº 621/2012, e com o art. 8º da Resolução MPC/ES nº. 001/2011, oferecer

REPRESENTAÇÃO
com pedido de provimento liminar cautelar
inaudita altera parte

em face de:

SILVANI ALVES PEREIRA, ex-Secretário de Saúde do Município da Serra;

LUIZ CARLOS REBLIN, atual Secretário de Saúde do Município da Serra;

SANDRA FIRME BROTTTO, Presidente da Comissão Julgadora;

GISALBA MARIA DE ALMEIDA MIGUEL, Membro da Comissão Julgadora;

JANINE PEREIRA JACINTO, Membro da Comissão Julgadora;

KARLA ORSI HEMERLY, Membro da Comissão Julgadora;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA

RENATA DE ALMEIDA VITRAL MONTEIRO, Membro da Comissão Julgadora;

IAGLESSILMA DOS SANTOS, Membro da Comissão Julgadora;

INSTITUTO NACIONAL DE AMPARO À PESQUISA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E SAÚDE (INTS);

MEMBROS DA DIRETORIA EXECUTIVA, DOS ÓRGÃOS DELIBERATIVOS E DE FISCALIZAÇÃO DO INTS, nos termos do art. 28 da Lei Municipal n.º 3.778/2011 (Lei que dispõe sobre o Programa Municipal de Organizações Sociais e dá outras providências)¹.

em razão de **graves indícios de ilegalidade** no procedimento licitatório n.º 91.044/2012 (Doc. 1²) e na execução do contrato correspondente, **com iminente risco de periclitção à vida e à saúde pública, bem como dano ao erário municipal**, procedimento conduzido pela Secretaria de Saúde do Município da Serra – SESA, referente aos Editais de Seleção n.º 001/2012 e 002/2012, que originaram o Contrato de Gestão n.º 383/2012, celebrado com o **INSTITUTO NACIONAL DE AMPARO À PESQUISA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E SAÚDE (INTS)** para fins de gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde, incluindo equipamentos, da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) da Serra Sede, conforme fundamentos fáticos e jurídicos a seguir expostos.

I – DOS FATOS

A Secretaria de Saúde do Município da Serra – SESA, com fundamento na Lei Municipal n.º 3.778/2011³ e no Decreto n.º 6.858/2012⁴, deflagrou por meio do Edital 001/2012 o procedimento administrativo licitatório acima referido, denominado Concurso de Projetos, com a finalidade de contratar Organização Social para gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde, incluindo equipamentos, da Unidade de Pronto Atendimento da Serra Sede.

Em obediência ao § 1º do art. 4º da Lei n.º 3.778/2011⁵, houve manifestação prévia por parte da Secretaria de Saúde Municipal – SESA (Doc. 1, fls. 67 a

¹ **Art. 28.** São responsáveis solidários pela execução, acompanhamento e fiscalização do Contrato de Gestão de que trata esta Lei, no âmbito das Organizações Sociais:

I - os membros da Diretoria Executiva da entidade, à qual caberá executar o Contrato de Gestão e, se for o caso, fiscalizar a execução em relação às suas entidades filiadas; e
II - os membros dos órgãos deliberativos e de fiscalização da entidade.

² Processo Administrativo n.º 91.044/2012, instaurado pela Prefeitura Municipal da Serra, cuja cópia formada por 11 (onze) volumes encontra-se em anexo. A relação completa dos documentos anexos encontra-se ao final desta Representação.

³ Disponível em: <http://legis.serra.es.gov.br/normas/images/leis/html/L37782011.html>. Acesso em: 16 de julho de 2013.

⁴ Disponível em: <http://legis.serra.es.gov.br/normas/images/leis/html/D68582012.html>. Acesso em: 16 de julho de 2013.

⁵ Art. 4º O Poder Executivo poderá autorizar a transferência, para as Organizações Sociais da gestão e execução de atividades e serviços indicados no art. 1º, mediante Contrato de Gestão, observado o disposto nesta Lei.

§ 1º A transferência de que trata este artigo pressupõe prévia manifestação da Secretaria Municipal da área correspondente às atividades e serviços a serem transferidos, quanto à sua conveniência e oportunidade, bem como da SEPLAE.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

69) e da Secretaria de Planejamento Estratégico – SEPLAE (Doc. 1, fls. 71 e 72⁶), quanto à conveniência e oportunidade da pretendida transferência da gestão e execução de serviço público de saúde. Posteriormente, foi procedida à análise da minuta do Edital pela Procuradoria Geral do Município – PROGER (Doc. 1, fl. 73).

Após manifestação por parte do Núcleo de Planejamento da Serra, relativa aos custos estimados para a transferência da gestão e execução de atividades e serviços da UPA Serra Sede (Doc. 1, fls. 160 a 162), os autos do processo administrativo foram encaminhados à Auditoria Geral do Município da Serra – AUDGER, que emitiu o Parecer n.º 0081/2012 (Doc. 1, fls. 166 a 170), sob a forma de Relatório de Auditoria Geral, recomendando a adoção de providências diversas.

Em seguida, a Procuradoria Geral do Município (PROGER) exarou parecer jurídico reconhecendo a legalidade do Edital n.º 001/2012 (Doc. 1, fl. 172).

Lançado o Edital de Concurso de Projetos n.º 001/2012, publicado no Diário Oficial de 21/06/2012 (Doc. 1, fl. 182, verso), três entidades demonstraram interesse na contratação: Instituto de Saúde Preventiva e Ações Sociais Assistidas Meridional, Associação Evangélica Beneficente Espírito Santense e Associação Organização Solidária.

Todavia, conforme registrado na Ata da Reunião para Abertura do Concurso de Projetos 001/2012 (Doc. 1, fls. 182 e 183), apenas uma entidade compareceu à reunião de abertura, a saber, o Instituto de Saúde Preventiva e Ações Sociais Assistidas Meridional.

Assim, a Comissão Julgadora, nomeada pela Portaria n.º 011/SESA/2012, publicada em 21/06/2012, decidiu “*suspender a abertura da sessão pública, remarcando nova data*”, consoante restou consignado na ata da referida reunião.

Destaca-se que, diante do comparecimento de apenas uma instituição interessada na celebração de contrato de gestão com o Município da Serra, a Comissão Julgadora encaminhou à Secretaria de Saúde Municipal ofício propondo a revisão do valor publicado para o contrato, por concluir ser esse o principal fator para a ausência de interessados (Doc. 1, fl. 187).

Contudo, a despeito da recomendação formulada pela Comissão Permanente de Licitação (CPL), o Edital de Concurso de Projetos 001/2012 foi republicado, em segunda chamada, no Diário Oficial e no Jornal A Gazeta de 11/07/2012 (Doc. 1, fls. 258 e 259), sem o acolhimento das sugestões pontuadas pela CPL, consoante se verifica no Item X – DO VALOR ANUAL DO CONTRATO DE GESTÃO (Doc. 1, fl. 195) da nova minuta do mencionado edital, datada de 11 de julho de 2012, que manteve o valor anual em R\$ 13.022.509,56 – igual àquele presente no edital anterior (Doc. 1, fl. 97) –, o que equivale exatamente a doze parcelas de R\$ 1.085.209,13, quantia esta calculada a partir da média

[...]
⁶ Neste parecer, a SEPLAE aprovou “com ressalvas” a minuta do edital.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

aritmética mensal dos dois contratos de gestão que serviram como parâmetro para acordo pretendido, obtidos no Estado de Pernambuco.

Adiante nos autos, consta o Ofício AEBES nº 533/2012, expedido pela Diretora Geral do Hospital Evangélico de Vila Velha – HEVV em 06 de julho de 2012, comunicando que o Item X – VALOR ANUAL DO CONTRATO DE GESTÃO, no montante de R\$ 11.400.000,00⁷ é insuficiente para garantir a prestação de serviço de saúde proposta no referido Edital, razão pela qual não iria participar do certame (Doc. 1, fl. 260).

Na reunião para reabertura do Concurso de Projetos 001/2012, ocorrida em 30/07/2012 (Doc. 1, fls. 1096 e 1097), cinco entidades manifestaram interesse na contratação, a saber: Organização Social Pró Vida, Associação Global Soluções em Saúde, Organização Social Geração de Semelhantes para Educação e Saúde, Instituto de Saúde Preventiva e Ações Assistidas Meridional e Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS, cujos documentos de habilitação encontram-se encartados entre as fls. 268 e 1095.

Nessa reunião, considerou-se inabilitada a Organização Social Geração de Semelhantes para Educação e Saúde por não ter apresentado Certidão Negativa de Débito Trabalhista. Na mesma ocasião, foram abertas diligências visando suprir questionamentos suscitados pelos licitantes.

Na sequência, as demais interessadas foram inabilitadas, conforme se colhe das duas atas da reunião realizada em 1º/08/2012 (Doc. 1, fls. 1104 a 1108), restando fracassado o certame, de acordo com publicação realizada no Diário Oficial de 02/08/2012 (Doc. 1, fls. 1109).

Registra-se que foram apresentadas duas impugnações ao edital: a primeira pelo Instituto Excellence (Doc. 1, fls. 1111 a 1118), em 26/07/2012, e a segunda pela Organização Social Geração de Semelhantes para Educação e Saúde (Doc. 1, fls. 1133 a 1135), em 30/07/2012.

Em resposta à impugnação interposta pelo Instituto Excellence, sobreveio parecer jurídico, datado de 21/07/2012, opinando pela sua improcedência (Doc. 1, fls. 1122 a 1128); já em relação ao recurso protocolizado pela Organização Social Geração de Semelhantes para Educação e Saúde, a Presidente da CPL, em decisão datada de 08/08/2012, não conheceu da impugnação por considerá-la intempestiva (Doc. 1, fl. 1142).

Ainda, foi interposto Recurso Administrativo pelo Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS (Doc. 1, fls. 1146 a 1153), em 09/08/2012, tendo sido negado provimento, conforme pode ser constatado em leitura ao Parecer Jurídico nº 144/12, em 19/08/2012 (Doc. 1, fls. 1197 a 1199).

⁷ Até este momento processual (fl. 260), este *Parquet* não localizou nos autos o valor mensal de R\$ 11.400.000,00, indicado pelo HEVV.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

Com as retificações propostas pela CPL na Justificativa de Retificação ao edital (Doc. 1, fls. 1204 a 1206), foi lançado o Edital nº 002/2012 (Doc. 1, fls. 1207 a 1218), referente à terceira chamada pública para celebração de contrato de gestão visando à prestação de serviços de saúde, publicado no Diário Oficial de 03/08/2012 (Doc. 1, fl. 1202) e no Jornal A Gazeta de 03/08/2012 (Doc. 1, fls. 1203).

Nota-se que a publicação da Nova Chamada Pública (em 03/08/2012) ocorreu em data anterior às respostas da impugnação apresentada pela Organização Social Geração de Semelhantes para Educação e Saúde (ocorrida em 08/08/2012) e do recurso interposto pelo Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS (em 19/08/2012).

Em 06/08/2012 foi procedida à análise da minuta do Edital pela Procuradoria Geral do Município, que opinou pela conformidade legal do acervo processual examinado (Doc. 1, fls. 1280 a 1284).

Em 13/08/2012, as mesmas cinco entidades que participaram da segunda chamada pública apresentaram os envelopes de habilitação (Doc. 1, fls. 1302 a 2182) e as respectivas propostas de trabalho, tendo sido inabilitadas a Associação Global Soluções em Saúde, a Organização Social Pró Vida e a Organização Social Geração de Semelhantes para Educação e Saúde, conforme consignado na respectiva ata de reunião (Doc. 1, fls. 1290 a 1294). Por conseguinte, foram consideradas habilitadas as entidades Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS e o Instituto de Saúde Preventiva e Ações Sociais Assistidas Meridional.

Na mesma oportunidade foram abertas diligências relacionadas aos questionamentos feitos pelas entidades participantes.

Os pontos divergentes suscitados pelos licitantes foram esclarecidos na reunião seguinte (Doc. 1, fls. 1295 e 1296), realizada em 15/08/2012, conforme respectiva ata (Doc. 1, fls. 1297 a 1299). Nessa oportunidade, também foram abertas as propostas de trabalho das entidades habilitadas, Instituto de Saúde Preventiva e Ações Assistidas Meridional e Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS (Doc. 1, fls. 2342 a 3221).

Ressalta-se que na data de 08/08/2012 foi apresentada impugnação pela Organização Social Geração de Semelhantes para Educação e Saúde (Doc. 1, fls. 2184 a 2188), a qual se mostrou não exitosa, conforme parecer jurídico datado de 10/08/2012 (Doc. 1, fls. 2202 a 2207), reformulado em 14/08/2012 sob o nº 137/12 (Doc. 1, fls. 2209 a 2214).

Ainda, esta mesma entidade apresentou Recurso Administrativo em 14/08/2012 (Doc. 1, fls. 2219 a 2224), indeferido pela Comissão Julgadora na data de 15/08/2012 (Doc. 1, fls. 2226 a 2228).

Insatisfeita, a Organização Social Geração de Semelhantes para Educação e Saúde impetrou Mandado de Segurança contra ato praticado pela Presidente da



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

Comissão do Edital de Seleção 002/2012 (Doc. 1, fls. 2230 a 2241), tendo sido acolhido pelo juízo o pedido liminar de suspensão do procedimento licitatório, *inaudita altera parte*, por meio de decisão prolatada em 16/08/2012 (Doc. 1, fls. 2328 a 2333).

Na fundamentação dessa decisão liminar, restaram expressamente consignados os motivos que levaram ao convencimento do Juízo acerca da existência de vícios no edital de licitação:

De uma análise detida, verifico que, de fato, questões importantes tais como previsão de recursos, de impugnação, forma de divulgação de decisões, **não foram tratadas nos editais de licitação**. Esse tratamento não se coaduna com a disciplina jurídica a que deve ser destinado o *processo licitatório* (Lei n.º 8.666, de 21.6.1993, art. 3.º), vez que **afronta a legalidade exatamente em virtude da falta de previsão de questões básicas que deveriam ser tratadas nos editais**, o que dificulta e limita sobremaneira a atuação dos licitantes, que devem se pautar nas diretrizes que comumente são estabelecidas nesse tipo de instrumento formal.

Além disso, o estabelecimento de prazos exíguos para manifestação dos licitantes, a exemplo do previsto no item 3.3 do edital 002/2012 (fls. 83), também dificulta a ampla participação de empresas situadas fora do território do Município. **Por isso, é possível se concluir que no caso não houve plena garantia ao contraditório e à ampla defesa (CRFB/1988, ar. 5.º, inc. LV) dos licitantes**, em especial aqui, da impetrante.

Outrossim, há ainda a questão referente à cláusula 6.1.13.1 do edital de licitação 002/2012, antes não prevista no edital 001/2012, a qual traduz **uma real violação ao princípio da isonomia**, tendo em vista que referida cláusula restringe especificamente a participação da impetrante no certame, por condicionar sua habilitação à exigência de comprovação de boa situação financeira com base nos índices nela exigidos, o que não é compatível com o disposto expressamente no art. 3.º *caput* e § 1.º, da Lei n.º 8.666, de 21.6.1993, por se tratar de exigência *impertinente e irrelevante* para o objeto do contrato. [...].

Confirmando as graves irregularidades constatadas liminarmente pelo Juízo, sobreveio parecer do Ministério Público Estadual pugnano pela anulação do Processo de Seleção de Organizações Sociais, conforme se colhe de cópia parcial dos autos do Mandado de Segurança n.º 0026014-58.2012.8.08.0048 (Doc. 6):

Desse modo, verificando a manifesta agressão a normas legais e constitucionais, **opino pela concessão da segurança para anulação do Processo de Seleção de Organizações Sociais**. (grifou-se)

Registre-se, ainda, que a decisão liminar que determinou a suspensão do procedimento licitatório foi desafiada por meio de Agravo de Instrumento, cuja decisão indeferiu o pedido liminar formulado pelo Município da Serra, em razão da inexistência da verossimilhança exigida para o provimento da tutela pleiteada perante o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (Doc. 6).

Conquanto os vícios apontados pelo impetrante evidenciem ilegalidades suficientes para ensejar a anulação de todo o certame, haja vista que as irregularidades identificadas pelo Juízo e pelo Ministério Público ultrapassam o interesse pessoal da parte



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

promovente da ação mandamental, em **1º/11/2012** a Organização Social Geração de Semelhantes para Educação e Saúde protocolizou pedido de desistência do Mandado de Segurança, fato que causa espécie diante da grande possibilidade de deferimento do seu pleito inicial na referida ação, *in verbis*:

Ante o exposto, requer a Vossa Excelência que se digne a:

[...]

d) Ao final, a concessão da segurança ora pleiteada, ANULANDO O EDITAL DE SELEÇÃO 002/2012, DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SERRA, por contrariar os princípios do contraditório e ampla defesa e por limitar a participação por contradição e afronta a Lei Municipal 3778/2011 e Decreto Municipal 6858/2012.

Em razão do pedido de desistência, em **06/11/2012** fora prolatada sentença extintiva do Mandado de Segurança, tornada pública pelo cartório do Juízo em **19/11/2012**, conforme certificado nos autos (Doc. 6, fl. 1079).

Na data de **14/11/2012**, antes, portanto, de se dar publicidade oficial à sentença terminativa do feito, a Prefeitura da Serra deu continuidade ao processo seletivo, apreciando as propostas de trabalho das duas licitantes habilitadas, INTS e Instituto Meridional, declarando como melhor proposta a ofertada pelo Instituto Meridional (Doc. 1, fl. 3229). Nessa mesma data, **14/11/2012**, fora expedido ofício ao licitante vencedor, Instituto Meridional, atribuindo a revogação da suspensão do certame à atuação da Procuradoria Geral do Município (Doc. 1, 3235).

Avaliadas as propostas de trabalho pela Comissão Julgadora em 14/11/2012 (Doc. 1, fls. 3223 a 3230), sagrou-se vencedor do certame o Instituto de Saúde Preventiva e Ações Assistidas Meridional, entidade que apresentou melhor pontuação, conforme se constata na Avaliação das Propostas de Trabalho, tendo sido, na mesma data, oficiado ao instituto vencedor informação acerca da suspensão dos efeitos da decisão liminar e da necessidade de adequação do valor da proposta àquele disposto no Edital (Doc. 1, fl. 3235).

Consoante reunião ocorrida em 19/11/2012 (Doc. 1, fl. 3238), após a Comissão Julgadora propor ao vencedor redução no valor por ele ofertado, visando adequá-lo ao custo anual previsto no edital, o Instituto de Saúde Preventiva e Ações Assistidas Meridional manifestou-se pela impossibilidade de diminuição do valor proposto, a menos que houvesse também redução nas metas de qualidade da prestação do serviço de saúde.

Em razão dessa ocorrência, a Comissão Julgadora encaminhou os autos à Procuradoria Geral do Município (Doc. 1, fls. 3240 a 3243), que efetuou a análise do ocorrido e concluiu no sentido de desclassificar a entidade vencedora em razão do valor por ela proposto ser superior ao estipulado no edital (Doc. 1, fls. 3244 a 3248). O incidente foi devidamente publicado no Diário Oficial de 28/11/2012 (Doc. 1, fl. 3252).

Ato contínuo, juntou-se ao procedimento sentença extintiva do Mandado de Segurança em razão da desistência manifestada pela impetrante, Organização Social Geração de Semelhantes para Educação e Saúde (Doc. 1, fls. 3249 a 3250).



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

Em 28/11/2012, o Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS, entidade que ficou classificada em segundo lugar no Concurso de Projetos, foi oficiado acerca da desclassificação do instituto vencedor, convocando-o para manifestar-se quanto à possibilidade de reduzir o valor da sua proposta técnica para adequá-lo ao valor constante no edital (Doc. 1, fl. 3253).

O INTS respondeu positivamente, reduzindo sua proposta de R\$ 13.032.768,00 para R\$ 13.022.509,56, perfazendo uma diminuição de R\$ 10.258,44, equivalente a apenas 0,08% do valor inicialmente ofertado pela entidade (Doc. 1, fls. 3257 a 3260).

Em prosseguimento, o Concurso de Projetos nº 002/2012 foi homologado na data de 07/12/2012 pelo então Secretário de Saúde do Município, Sr. Silvani Alves Pereira⁸ (Doc. 1, fl. 3262), e publicado o resultado final no Diário Oficial de 10/12/2012. Essa mesma publicação também veiculou a Portaria nº 029/SESA/ES, ato administrativo que instituiu a Comissão de Gestão e Fiscalização dos Contratos de Gestão firmados entre a Secretaria de Saúde do Município da Serra e Organizações Sociais (Doc. 1, fls. 3263 a 3264).

Em 10/12/2012, a Sr.^a Sandra Firme Brotto solicitou ao Fundo Municipal de Saúde a emissão de nota de empenho no valor de R\$ 434.066,80, referente à antecipação de receita necessária ao período inicial de atividades da Unidade de Pronto Atendimento (UPA), relativo ao período entre os dias 20/12/2012 e 31/12/2012 (Doc. 1, fl. 3265). A mencionada nota de empenho foi emitida em 13/12/2012, contemplando o valor requerido (Doc. 1, fl. 3267).

Em 18/12/2012, foi celebrado o Contrato de Gestão nº 383/2012 entre o Município da Serra, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, representada pelo Sr. Silvani Alves Pereira, e o INSTITUTO NACIONAL DE AMPARO À PESQUISA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E SAÚDE – INTS, representado por Nelson Lima Neto, destinado ao gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde, incluídos equipamentos, da Unidade de Pronto Atendimento da Serra, com despesa anual fixada em R\$ 13.022.509,56 (treze milhões, vinte e dois mil, quinhentos e nove reais e cinquenta e seis centavos) e com vigência pelo prazo de doze meses (Doc. 1, fls. 3269 a 3280), cujo resumo foi publicado em 19/12/2012 (Doc. 1, fls. 3331).

Posteriormente à celebração do pacto com o INTS, importa destacar o Relatório de Auditoria n.º 03/2013 (Doc. 2), elaborado em 22 de abril de 2013 pela Controladoria Geral do Município, apontando vícios importantes tanto no procedimento licitatório quanto na execução do contrato de gestão. São abrangentes e de relevância os fatos constatados pela equipe de auditores do Município da Serra, registrados em documento com inquestionável validade jurídica e que consubstancia posicionamento oficial

⁸ Conquanto a subscritora não tenha apostado seu carimbo de identificação funcional, a firma grafada mostra-se igual àquela grafada às fls.69 e 3280 dos mesmos autos.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

incontroverso do órgão de controle interno do Município da Serra – apto, portanto, à luz do que preceituam os art. 190, 191, 194 e 195 da Lei Orgânica do Município da Serra⁹, a embasar a adoção de medidas protetivas do interesse público por parte deste órgão de controle externo - inclusive de natureza cautelar – razões que impõem a transcrição integral da referida peça técnica:

Relatório de Auditoria nº 03/2013

Ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal,

Em atendimento à solicitação de auditoria na Organização Social contratada por este município, apresentamos os resultados dos exames realizados na busca de informações sobre o Contrato de Gestão nº 383/2012 firmado entre o Município da Serra/ES e Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS para Gerenciamento, Operacionalização e Execução das ações e serviços de saúde, incluindo equipamentos da Unidade de Pronto Atendimento da Serra-Sede.

I – ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos foram realizados na Sede da Controladoria Geral do Município de Serra, no período de 20/03/2013 a 19/04/2013, com objetivos específicos de verificar:

- Análise do processo licitatório;
- A fidedignidade das informações;
- Análise da execução das atividades;
- Se os objetivos da contratação estão sendo atendidos;
- Se existe a prestação de contas devida; e
- A obediência aos normativos pertinentes.

⁹ Art. 190 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades de administração direta e indireta dos seus Poderes constituídos, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada um dos Poderes.

Parágrafo Único - Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Município responda ou que, em nome deste, assumam obrigação de natureza pecuniária.

Art. 191 - O controle externo, a cargo da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do tribunal de Contas do Estado.

[...]

Art. 194 - O Prefeito manterá sistema de controle interno que terá por fim:

I - criar condições para a eficácia do controle externo exercido pela Câmara Municipal e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;

II - acompanhar a execução do programa de trabalho e do orçamento;

III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

Art. 195 - O controle interno da execução orçamentária desenvolver-se-á:

I - controle da legalidade, de modo geral e específico;

II - controle de programas em termos monetários e de realização de obras e serviços;

III - controle da eficácia, tendo em vista a produtividade dos serviços;

IV - controle da fidelidade funcional dos agentes responsáveis por bens e valores públicos.

Disponível em: <http://www.camaraserra.es.gov.br/sno/leiorganica.htm>. Acesso em: 19 de julho de 2013.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

II – METODOLOGIA

Os exames foram conduzidos de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria, a abrangência dos trabalhos de auditoria realizados foi da verificação das documentações no período de 18/03/2013 a 12/04/2013, e os procedimentos da auditoria utilizados foram:

- 1) Testes de observância;
 - Observação das atividades, com acompanhamento de servidor da saúde;
 - Verificação da prestação dos serviços e obrigações da contratada;
 - Observação dos procedimentos de Controle Interno;
- 2) Testes substantivos;
 - Verificação da documentação que embasou a abertura do certame licitatório;
 - Verificação do enquadramento da licitação à legislação específica e aplicável;
 - Verificação dos registros contábeis;
 - Avaliação e aferição das informações;
 - Revisão analítica.

Ressaltamos que este relatório não esgota os achados que poderiam ser detectados em futuras auditorias no Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS, se alterada a profundidade e a extensão dos procedimentos.

III – RESULTADO DOS EXAMES / CONSTATAÇÕES

3.1 DO PROCESSO LICITATÓRIO

Esta Controladoria Geral solicitou à Secretaria de Saúde, via Ofício nº 039/2013, o envio dos processos atinentes ao Contrato de Gestão nº 383/2012, firmado com o Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS para Gerenciamento, Operacionalização (...) da Unidade de Pronto Atendimento da Serra, localizado na Avenida Jones dos Santos Neves, S/Nº, Centro, Serra-ES.

Atendida a solicitação foram enviados os autos do Processo nº 91.044/2012 em 11 (onze) Volumes, contendo o processo licitatório para contratação de Organização Social para a realização do objeto supra.

3.1 Histórico do Concurso de Projetos – Edital 011/2012 e edital 002/2012

O concurso foi autorizado pelo Secretário de Saúde, Silvani Alves Pereira (fls. 67 a 69), que solicitou apreciação do Secretário de Planejamento e posteriormente que o processo tramitasse na Procuradoria Geral.

O Secretário de Planejamento (fls. 71 e 72), Sr. Leonardo Bis dos Santos, e Procurador Geral do Município (fl. 73), Sr. Edinaldo Loureiro Ferraz opinaram pela aprovação com ressalvas técnicas ao Edital.

As servidoras da Secretaria de Saúde, Sras. Janine Pereira Jacinto e Renata de Almeida Vitral (fls. 160 a 163) relataram sobre os preços estimados para a contratação. Alegaram ter ocorrido uma busca que pudesse embasar os custos estimados para a contratação da Organização através de Concurso de Projetos. Afirmaram não haver no Espírito Santo experiência com o modelo, tendo sido tomado como base o Estado de Pernambuco que adotou o modelo de UPA's semelhantes às construídas neste Município no que tange ao



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

porte e número de atendimentos. **Não foi informado se houve visita técnica, tão pouco consta nos autos se foi enviado pelas UPA's (o projeto executado com número estimado de atendimento, população local, etc.). Em reunião com a Comissão de Fiscalização, a equipe afirmou não ter havido as citadas visitas específicas, o que corrobora com o conteúdo dos autos.** (grifou-se)

Nos autos, constam tabelas contendo valor e média dos custos mensais de duas UPA's que foi afirmado serem de Pernambuco tendo sido obtido um valor médio mensal de **R\$ 1.085.209,13** (um milhão, oitenta e cinco mil, duzentos e nove reais e treze centavos), totalizando um montante global/anual de **R\$ 13.022.509,56** (treze milhões, vinte e dois mil, quinhentos e nove reais e cinquenta e seis centavos).

As tabelas referidas acima encontram-se às fls. 161 a 164, do processo, havendo **em apenas uma destas**, o timbre do Governo do Estado de Pernambuco com carimbo identificador da **UPA de Curado**, tendo essa um valor médio de execução (para três meses) na ordem de **R\$ 1.042.021,36** (um milhão, quarenta e dois mil, vinte e um reais e trinta e seis centavos).

A outra tabela apresentada foi da **UPA de Imbiribeira (fl. 161 e 162) que não possui qualquer identificação da UPA a que se refere tão pouco qualquer carimbo ou assinatura de funcionário**. Resumidamente é uma tabela sem qualquer referência da fonte que foram extraídas as informações.

Foi apontado ainda, tabela de custo do mês de Abril/2012 que seria da **UPA de Carapina**, com custo estimado de **R\$ 1.500.941,95** (um milhão, quinhentos mil, novecentos e quarenta e um reais e noventa e cinco centavos), que **não possui qualquer timbre, carimbo e assinatura de servidor que caracterize representar custos da UPA de Carapina**.

Faz-se importante suscitar que a **tabela de custo da UPA de Carapina** não fizera parte dos cálculos da média apurada de **R\$ 1.085.209,13** (um milhão, oitenta e cinco mil, duzentos e nove reais e treze centavos) sob a alegação de não possuir esta UPA, modelo de gestão similar.

Às fls. 172 a 181, consta parecer da PROGER em 05 de julho de 2012 quanto a legalidade do Edital do Concurso e da contratação.

No dia **21/06/2012** foi dada publicidade à chamada pública do Edital de Concurso de Projetos n.º 001/2012 S/Nº de página nos autos (entre fls. 181 e 182 – Vol. 1).

Em **10/07/2012** foi realizada sessão abertura do **Concurso de projetos nº 001/2012** (fls. 182 a 186), que contou somente com a presença de representante do **Instituto Meridional**, sendo esta sessão adiada para o dia **30/07/2012** para que se obtivessem mais propostas. Às fls. 188 a 258, consta a 2ª chamada pública do edital 001/2012 conforme publicação no Diário Oficial do Estado e Jornal (fl. 258).

Às fls. 261 a 265, consta o pedido de autorização de Nota de Reserva e as respectivas Notas, conforme tabela abaixo:

RECURSO	DOTAÇÃO	VALOR
001.301 (PRÓPRIO)	1079	R\$ 2.522.000,00
300.320 (SUS)	1079	R\$ 970.000,00
001.301 (PRÓPRIO)	1080	R\$ 78.000,00
00.320 (SUS)	1080	R\$ 30.000,00
VALOR TOTAL DA RESERVA EM 18/12/2012		R\$ 3.600.000,00



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

Às fls. 268 a 1095, constam as documentações para análise da habilitação das seguintes organizações participantes:

- ORGANIZAÇÃO SOCIAL PRÓ-VIDA, CNPJ nº 10.995.737/0001-45.
- ASSOCIAÇÃO GLOBAL SOLUÇÕES EM SAÚDE, CNPJ nº 03.552.757/0001-86.
- ORGANIZAÇÃO SOCIAL GERAÇÃO DE SEMELHANTES PARA EDUCAÇÃO E SAÚDE, CNPJ nº 07.156.945/0001-46.
- Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia e Saúde – INTS, CNPJ nº 11.344.038/0001-06.

Em **30/07/2012** foi proposta Impugnação ao Edital nº 001/2012 pela Organização Social Geração de Semelhantes para Educação e Saúde (fls. 1133 a 1135) que solicitou a **ausência de garantia de contraditório e ampla defesa no Edital, salientou não constar neste, forma ou oportunidade em que o partícipe pode exercer tais direitos. Destacamos que o ponto alegado é uma das constatações verificadas por esta Controladoria e que será apontado adiante no próprio relatório de auditoria.**

Ainda quanto à Impugnação, a proponente também discorreu que não obteve respostas acerca dos questionamentos que apresentou, e apontou erro na pontuação atribuída à experiência no Edital, alegando não poder ficarem os pontos, descobertos, “ao livre arbítrio” da Comissão. Solicitou a suspensão da sessão para se proceder à revisão do Edital. Importante citar que a impugnação relatada foi julgada intempestiva por despacho da Presidente da CPL/SESA, Sra. Sandra Firme Brotto somente em 08/08/2012.

Ainda em **30/07/2012** e sem julgamento da impugnação ora interposta, foi aberta a Sessão Pública para o Concurso de Projetos 001/2012, fazendo-se presentes 05 (cinco) empresas acima listadas (ver ata às fls. 1096 e 1097). Nesta seção foi considerada inabilitada a empresa Organização Social Geração de Semelhantes para Educação e Saúde.

Ainda na sessão, houve questionamentos por parte das licitantes sobre documentações das demais, de modo que a comissão mencionou abrir diligências para verificar os questionamentos, marcando a reabertura da sessão para 3 (três) dias após **30/07/2012**.

Em **01/08/2012** foi reaberta a sessão (ver ata às fls. 1104 e 1105). Na ocasião, o Instituto Meridional, Associação Global Soluções em Saúde e Organização Social Pró Vida foram inabilitadas, restando no certame somente o **Instituto INTS**.

Ainda em **01/08/2012**, o **Instituto INTS** foi considerado inabilitado por não ter comprovado ser Organização Social conforme Art. 10 da Lei 3.778/2011, (ver ata à fl. 1106).

Em decorrência, da inabilitação de todas as empresas participantes, a comissão de licitação declarou o fracasso do certame, publicando o insucesso no Diário Oficial de **02/08/2012** (fl. 1109).

Nota-se que as etapas do certame ocorreram sucessivamente, causando notória ofensa à possibilidade de eficácia recursal.

Em **06/08/2012**, 05 (cinco) dias após a inabilitação, foi interposto Recurso Administrativo Hierárquico pelo **INTS** (fls. 1146 a 1153) apresentando documento comprobatório (ver Diário Oficial – fl. 1156 e 1167) de sua classificação como Organização Social. O citado recurso foi julgado pelo seu não acolhimento em **19/08/2012** pela Procuradoria Geral conforme parecer às fls. 1197 a 1199.

Em **03/08/2012** no entanto foi publicado o **Edital nº 002/2012** referente a nova chamada pública para o mesmo objeto do **Concurso de projetos nº 001/2012** em Diário Oficial e Jornal A Gazeta (fl. 1202 e 1203 – Volume V). À fl. 1207, consta nova chamada pública com o respectivo cronograma, contendo a data da divulgação da Nova Chamada Pública em **30/08/2012**.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

Importante observar, que embora pendesse julgamento da Impugnação da Organização Social Geração de Semelhantes para Educação e Saúde (fls. 1133 a 1135) em **30/07/2012**, **o certame anterior foi dado como fracassado e o novo publicado, sem contar o respeito a prazo para recursos que acabou vindo a ocorrer em 06/08/2012 pelo próprio Instituto INTS.**

Às fls. 1286 a 1280, consta parecer da PROGER manifestando-se favorável ao Edital nº 002/2012 quanto a legalidade e conformidade que regem a matéria.

Em **08/08/2012**, foi interposta Impugnação em face ao **Edital 002/2012** pela Organização Social Geração de Semelhantes para a Educação e Saúde (fls. 2184 a 2200). Observamos a seguir que a data da propositura da ação **é anterior à data da sessão que recebeu as documentações** das empresas participantes do certame.

A impugnação questionava: a restrição de participação de licitantes no certame, a estipulação de prazos para os atestados apresentados, a apresentação do índice de liquidez, a ausência da garantia (forma) no edital para os licitantes exercerem o contraditório e ampla defesa em face aos atos administrativos.

Às fls. 2202 a 2207, consta Parecer da Procuradora Municipal, Sra. Dione De Nadai, datado de **10/08/2012**, que contra argumentou os pontos elencados na impugnação citada. **Obs: Consta na última folha do Parecer os seguintes dizeres: “Recibi 13.8.12, rubrica de assinatura e embaixo: OS Geração”.**

Às fls. 2209 a 2214, consta cópia do Parecer (este com numeração 137/2012) com redação e sentido idêntico ao anteriormente citado, datado de **14/08/2012**. **Obs: Consta na última folha do Parecer os mesmos dizeres do anterior: “Recibi 13.8.12, rubrica de assinatura e embaixo: OS Geração”.**

A confusão de datas em se tratando do mesmo Parecer é estranha e não se traduz analisando os autos, haja vista que foi interposta Impugnação em **08/08/2012** e houve sessão de recebimento de documentações em **13/08/2012** (5 dias após a interposição da impugnação) – conforme veremos a seguir, onde a impugnante foi inabilitada do certame.

A confusão de datas dos pareceres repetidos é determinante, haja vista que se o Parecer da PROGER ocorreu em 14/08/2012 e não em 10/08/2012, o certame deveria estar paralisado e não ter ocorrido a sessão do dia 13/08/2012.

Ademais, maior estranheza causa um Parecer que fora datado em 14 de agosto de 2012 e foi recebido em 13.8.2012 (conforme consta na redação contida no mesmo).

Entendemos que os fatos são controversos e geram insegurança e fragilidade ao prosseguimento da licitação, de modo que deveriam ser esclarecidos no momento dos fatos.

Às fls. 1285 a 1289, constam manifestações dos licitantes datadas em 13/08/2012 questionando vários pontos acerca das demais documentações apresentadas.

No dia **13/08/2012** foi reaberta a sessão do **Concurso de Projetos 002/2012** (ver ata às fls. 1290 a 1294). Nessa sessão, compareceram as mesmas 05 (cinco) empresas, que participaram da Chamada Pública nº 001/2012.

Importante ressaltar que na presente sessão foram inabilitadas as seguintes organizações: ORGANIZAÇÃO SOCIAL PRÓ-VIDA, ASSOCIAÇÃO GLOBAL SOLUÇÕES EM SAÚDE e ORGANIZAÇÃO SOCIAL GERAÇÃO DE SEMELHANTES PARA EDUCAÇÃO E SAÚDE.

Em **14/08/2012** a empresa ORGANIZAÇÃO SOCIAL GERAÇÃO DE SEMELHANTES PARA EDUCAÇÃO E SAÚDE, apresentou Recurso Administrativo em face à decisão que a inabilitou (fls. 2219 a 2224); ressaltou resposta da Procuradoria do Município recebida no dia 13/08/2012 (o que coincide com o recibo constante nos pareceres constantes Às fls. 2202 a 2207 e 2209 a 2214), embora não justifique a última folha do parecer do dia 14/08/2012 ter sido recebida um dia antes (13/08/2012) o que seria impossível.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

Em **15/08/2012** consta julgamento do recurso administrativo por parte da Comissão de Licitação (fls. 2226 e 2227), indeferindo-o.

Insta frisar, que em **12/08/2012**, a Organização Social Geração de Semelhantes para a Educação e Saúde interpôs Mandado de Segurança à Justiça Comum com pedido liminar em face ao Edital 002/2012 (fls. 2230 a 2241).

Em **17/08/2012**, foi apresentado Mandado de notificação (fls. 2327 a 2333) da decisão que deferiu a liminar pretendida no Mandado de Segurança e às fls. 2334 e 2335 constam notificações da Comissão Permanente de Licitação – CPL ao **Instituto Meridional e Instituto INTS**.

Importante atentar ao fato de que o Recurso Hierárquico Administrativo interposto pelo Instituto INTS em **06/08/2012** (já suscitado no presente relatório) em face à decisão que o inabilitou do **Edital 001/2012** fora julgado somente em **19/08/2012** (fls. 1197 a 1199), ou seja, posteriormente a todos os fatos atinentes ao **Edital nº 002/2012** até aqui relatados.

Em **24/08/2012**, foi enviado para o Juiz de Direito da Vara de Fazenda Pública Municipal Ofício nº 0211/2012 comunicando a suspensão do procedimento em virtude da liminar concedida, assinado pela Comissão Julgadora do Concurso de Projetos (fls. 2337 e 2338).

Em **06/11/2012**, foi prolatada Sentença Judicial (fls. 3249 e 3250) extinguindo, sem julgamento do mérito, o processo que suspendera o certame. A extinção do processo ocorreu na forma do art. 267, VIII do CPC, em virtude da desistência da ação por parte da impetrante.

Às fls. 2341 a 2677 e 2680 a 3222, constam propostas Técnicas e Econômicas dos **Institutos INTS e Meridional**, respectivamente que foram avaliadas conforme considerações às fls. 3223 a 3230, datadas em **14/11/2012**. O resultado das análises das propostas está descrito abaixo:

Instituto Meridional	Instituto INTS
98,5 pontos	73,5 pontos

À fl. 3235, consta Ofício enviado pela Comissão Julgadora do Concurso de Projetos ao Instituto Meridional, informando que a Procuradoria Geral do Município da Serra, através de instrumentos hábeis e legais, conseguir derrubar a liminar que paralisava o certame licitatório. (A sentença é clara que a extinção da ação se deu pela desistência da ação por parte da impetrante do Mandado de Segurança).

No mesmo ofício, foi suscitado o Capítulo X – VALOR ANUAL DO CONTRATO DE GESTÃO, que informa o valor máximo a ser disponibilizado pelo Município para a prestação dos serviços: R\$ 13.022.509,56 (treze milhões, vinte e dois mil, quinhentos e nove reais e cinquenta e seis centavos), solicitando que o valor da proposta fosse reduzido a este montante.

Às fls. 3238 e 3239, consta Ata de reunião com as seguintes redações abreviadas: o Instituto Meridional ressaltou não haver possibilidade de execução do serviço **com a mesma qualidade pelo valor proposto**. Disse ainda, que a proposta do Instituto Meridional é sempre baseada na qualidade máxima para atingir objetivo principal de uma UPA, que é de diminuir as sequelas em pacientes atendidos em caráter de urgência, aumentando a sobrevida, e que isso requer uma qualidade mínima.

“O Secretário de Saúde explicou que o valor de custo operacional estimado para contratação foi baseado nas UPAS visitadas, com porte similar, e que não é possível



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

solicitar aumento no valor do orçamento na atual etapa do processo de contratação, sobretudo com a proximidade do fim da gestão e com restrições orçamentárias”.

Importante destacar que pela documentação apresentada não há nada que caracterize as visitas apontadas na fala do Secretário.

Posteriormente, às fls. 3240 e 3242, consta comunicação à PROGER sobre os feitos da licitação, tanto sobre o Edital nº 001/2012 quanto no Edital nº 002/2012, inclusive sobre o fato de o **Instituto Meridional** ter sido oficiado sobre a necessidade de redução do valor da proposta e não ter a Comissão de Licitação logrado êxito. Finalizou solicitando análise e parecer acerca da possibilidade de desclassificar o Instituto Meridional.

A PROGER, se manifestou favorável à **desclassificação** do Instituto Meridional (fls. 3244 a 3248) em razão do valor proposto ser superior ao máximo estabelecido no Edital.

Às fls. 3253 a 3256, consta Ofício CPL/SESA nº 0290/2012 enviado ao Instituto INTS, solicitando a redução no valor de Estimativa de Custos para R\$ 13.022.509,56 (treze milhões, vinte e dois mil, quinhentos e nove reais e cinquenta e seis centavos), conforme Edital nº 002/2012.

Insta frisar que o valor da proposta do Instituto INTS foi de **R\$ 13.032.768,00** (treze milhões, trinta e dois mil, setecentos e sessenta e oito reais), ou seja, **R\$ 10.708,44** (dez mil, setecentos e oito reais e quarenta e quatro centavos) a mais.

Às fls. 3257 a 3260, consta resposta ao ofício nº 0290/2012 quanto ao interesse do INTS em firmar parceria com a Prefeitura Municipal de Serra pelo valor anual de R\$ 13.022.509,56 (treze milhões, vinte e dois mil, quinhentos e nove reais e cinquenta e seis centavos) apresentando planilhas com a estimativa de custos mensais, dimensionamento de pessoal para a UPA-Serra/ES e estimativa de atividade mensal.

À fl. 3262, consta pedido de homologação do Processo Licitatório elaborado pela Sra. Sandra Firme Brotto. À fl. 3262, consta homologação do presente concurso de projetos nº 002/2012 **havendo assinatura sem qualquer menção do nome/cargo, impossibilitando assim a identificação de quem assinou tal instrumento.**

Em **10/12/2012** o resultado do Concurso de Projetos nº 002/2012 dando a empresa **INTS** como vencedora foram publicados no Diário Oficial (fls. 3263 e 3264).

Em análise à documentação referente ao CNPJ do INTS, esta Controladoria Geral verificou que pelo código e descrição das Atividades Econômicas, este instituto deveria ser desclassificado na fase de habilitação por sua atividade não ser compatível com a atividade a ser exercida no objeto do Concurso de projetos, ou seja: “Atendimento em Urgência e Emergência”. **Em pesquisa realizada por esta Controladoria Geral verificou-se, que dentre os códigos de atividades econômicas exercidas, o Instituto INTS não possui o Cód. 8512-0 – ATIVIDADES DE ATENDIMENTO A URGÊNCIAS E EMERGÊNCIAS possuindo apenas o código 86.30-5-03 ATIVIDADE MÉDICA AMBULATORIAL RESTIRTA A CONSULTA, o que denota contrariedade ao objeto do contrato de gestão.** (grifou-se)

Por fim, a **ausência da atividade descrito na documentação da empresa, constitui flagrante infração e não observância ao item 3.3 do Contrato – requisitos para habilitação técnica.** (grifou-se)

3.2.2 Pontos a serem destacados nos procedimentos licitatórios

3.1.2.1 DO VALOR PARA ABERTURA DO EDITAL 001/2012 E MANTIDO PARA O EDITAL 002/2012:

A média mensal máxima encontrada foi de **R\$ 1.085.209,13** (um milhão, oitenta e cinco mil, duzentos e nove reais e treze centavos) totalizando um montante global de **R\$**



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

13.022.509,56 (treze milhões, vinte e dois mil, quinhentos e nove reais e cinquenta e seis centavos). Entendemos que os valores foram estimados de forma frágil, devido:

- Os valores foram apresentados pela Comissão de Licitação que utilizou como base, tabelas de UPA's do Estado de Pernambuco, embora tenhamos relatado que somente uma destas possuía timbre e carimbo identificador, não possuindo a outra tabela qualquer identificação.
- A Comissão de Licitação, também, apresentou tabela que “**seria**” referente a UPA de Carapina, **que no entendimento da própria Comissão não se enquadra nos moldes do contrato de gestão implantado na UPA de Serra Sede**. Insta frisar que esta tabela também não apresentava timbre/identificação capaz de se verificar ser da UPA Carapina. (grifou-se)
- Não foi apresentada planilha de quantitativos e preços unitários como anexo ao Edital conforme preceitua o art. 40, § 2º, II da lei 8666/1993 para dar parâmetro aos serviços a serem contratados.

Desse modo, não nos cabe afirmar que o valor apresentado é alto ou baixo, mas sim, a **fragilidade na mensuração do valor a ser utilizado como base para contratação de um serviço**.

Vejamos Orientação e Jurisprudência do TCU em sua 4ª Edição da Revista, atualizada e ampliada sobre Licitações e Contratos, acerca da matéria:

Preço estimado é um dos parâmetros de que dispõe a Administração para julgar licitações e efetivar contratações. **Deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos.**

Com referência a obras e serviços, a estimativa será detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, ou seja, a estimativa do valor da contratação deve estar disposta sob forma de orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários.

Para efeito de cálculo da despesa, será levado em conta todo o período de vigência do contrato a ser firmado, consideradas ainda eventuais prorrogações previstas para a contratação.

Deve a estimativa ser elaborada com base nos preços colhidos em empresas do ramo pertinente ao objeto licitado, correntes no mercado onde será realizada a licitação, que pode ser local, regional ou nacional. Sempre que possível, devem ser verificados os preços fixados por órgão oficial competente, sistema de registro de preços ou vigentes em outros órgãos. (grifou-se)

Ademais, o item 10.1 do Edital, trazia a seguinte redação: “*O valor anual máximo a ser disponibilizado pelo Município da Serra para a prestação dos serviços transferidos, referente à Unidade de Pronto Atendimento da Serra será de R\$ 13.022.509,56 (treze milhões, vinte e dois mil, quinhentos e nove reais e cinquenta e seis centavos), considerando todas as etapas em pleno funcionamento*”.

Vencido o entendimento de que o valor máximo adotado foi obtido de média de dois orçamentos apresentados, não tendo identificação como timbre e carimbo. Conclui-se que embora o item 8.6 do Edital mencione média ponderada das propostas técnicas, o item 10.1 que menciona o valor máximo disponibilizado foi preponderante à contratação, **reforçando desse modo a superficialidade das bases de preços utilizadas pela Comissão de Licitação** já citada neste parecer. (grifou-se)

A comissão de licitação se utilizou de documentações que para esta Controladoria Geral são insuficientes quanto à formalidade. O orçamento apresentado, que diz ser da UPA de Carapina, a própria Comissão de Licitação lhe afastou por ausência de verossimilhança do



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

objeto licitado. Esses valores orçados, além de terem embasado o valor estimativo no Edital, terminaram por culminar no valor da contratação final.

Entendemos que a mensuração desses valores foram insuficientes para determinar o valor a ser contratado, pois foram utilizadas propostas não oficiais e sem identificações das instituições a que oriundas. Cabe salientar a fragilidade da média obtida, haja vista os vícios de formalidade de uma proposta, sendo possível apenas ser usado como base a proposta econômica da UPA de Curado. (grifou-se)

3.1.2.2 EDITAIS SEM PREVISÃO RECURSAL, GARANTIA DE DEFESA.

Tanto o Edital 001/2012 quanto o 002/2012, não apresentaram cláusulas específicas à garantia de recursos e determinação de prazos recursais. Contudo, houve diversos recursos em nível administrativo além de um Mandado de Segurança onde a na maioria destes, foram alegadas tais falhas.

Ademais, **constatamos que as fases do certame atropelaram o direito de ampla defesa e contraditório dos licitantes**, havendo por diversas vezes a realização de fase da licitação com pendências recursais de fases anteriores. (grifou-se)

Dentre vários fatos que ocorreram e encontram-se listados no Histórico do Concurso de Projetos, consta narrado, a inabilitação de todos os licitantes do Edital 001/2012, a publicação do fracasso do certame 02/08/2012 quanto pendiam recursos às citadas inabilitações. Entendemos que à administração deve pautar-se nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, conforme preceitua a CF/1988 e até mesmo a lei 9637/98 que trata sobre contrato de gestão, princípios estes que foram afetados.

É importante ressaltarmos, que a formalidade na Administração é basilar, haja vista que externa todos os fatos ocorridos. Outrora, sem previsão no Edital, vários questionamentos podem ser levantados e não obterem resposta satisfatória. (grifou-se)

3.1.2.2 DA NÃO OBSERVÂNCIA DE RECURSOS E EXECUÇÃO DE ETAPAS DO CERTAME COM JULGAMENTO DE RECURSOS PENDENTES.

Em **02/08/2012** o Edital nº 001/2012 foi dado como fracassado em publicação no Diário Oficial do Estado. Já em **03/08/2012** foi apresentada Nova Chamada Pública para o Edital nº 002/2012 com mesmo objeto do anteriormente citado.

Observamos que havia Impugnação ao Edital 001/2012 apresentada pela Organização Social Geração de Semelhantes para Educação e Saúde datada em **30/07/2012** e Recurso Administrativo Hierárquico com efeito suspensivo proposto pelo Instituto INTS em **06/08/2012** pendentes de julgamento.

Verificamos nos autos que a Impugnação foi julgada intempestiva pela Presidente da CPL, Sra. Sandra Firme Brotto (despacho à fl. 1147), **somente em 08/08/2012, ao passo que o Recurso Administrativo Hierárquico com efeito suspensivo proposto pelo Instituto INTS somente fora julgado pela Procuradoria em 19/08/2012 (ver fls. 1197 a 1199).** (grifou-se)

Resta citar, que em 13/08/2012 fora realizada sessão do Edital nº 002/2012 de recebimento da documentação para habilitação das entidades (fls. 1290 a 1293), já sendo nesta seção, inabilitadas as empresas: ORGANIZAÇÃO SOCIAL PRÓ-VIDA; ASSOCIAÇÃO GLOBAL SOLUÇÕES EM SAÚDE e ORGANIZAÇÃO SOCIAL GERAÇÃO DE SEMELHANTES PARA EDUCAÇÃO E SAÚDE.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

Diante da situação ilustrada, identificamos ter havido etapas do certame 002/2012, quando ainda não haviam se esgotado etapas do certame 001/2012, desde já ressaltando obterem estes o mesmo objeto.

Tais apontamentos corroboram com o entendimento que não foram respeitados os recursos dos licitantes agindo a comissão com celeridade exagerada ao desfecho do certame sem atentar-se aos princípios da administração já citados e principalmente ao direito de defesa dos participantes. (grifou-se)

3.2 DO CONTRATO

Às fls. 3269 a 3281, consta o contrato nº 383/2012 celebrado entre a Prefeitura Municipal de Serra, através da Secretaria Municipal de Saúde e o Instituto INTS em 18 de dezembro de 2012, pelo valor global de R\$ 13.022.509,56 (treze milhões, vinte e dois mil, quinhentos e nove reais e cinquenta e seis centavos).

O Contrato apresentou as seguintes fontes de recursos – sem descrição de valor: FR 300.320 (Recurso Federal), FR 001.301 (Recurso Próprio), Classificação Funcional: 12.10.302.0371.2353, Natureza de Despesa: 3.3.50.39 e 4.4.50.52.

Às fls. 3281 a 3330, constam os ANEXOS I a XV e cópia da publicação do Extrato do Contrato nº 383/2012 em 19 de dezembro de 2012.

3.2.1 Processo nº 1464/2013:

A Sra. Vanda Bessert da Divisão Setorial de Compras e Contratos, enviou Ofício nº 004, (fl. 02) datado de 02/01/2013 ao Fundo Municipal de Saúde ressaltando a necessidade de emissão da Nota de Reserva e de Empenho (conforme dotação orçamentária 2013), com a finalidade de cobrir despesas referente contrato firmado, para o período de 01/01/2013 a 17/12/2013, no valor de **R\$ 12.731.442,76 (doze milhões, setecentos e trinta e um mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e setenta e seis centavos)**, favorecido: INTS – CNPJ: 11.344.038/0001-06).

Por fim, consta Pedido de autorização de Reserva Orçamentária e Empenho para o período de 01/01/2013 a 30/09/2013, com valor total de R\$ 10.030.000,00 (dez milhões e trinta mil reais). A folha encontra-se sem numeração.

NOTA RESERVA/EMPENHO	RECURSO	VALOR
574-000	SUS	R\$ 10.000.000,00
575-000	PRÓPRIO	R\$ 30.000,00
TOTAL		R\$ 10.030.000,00

3.2.2 Execução do Contrato nº 383/2012

Em relação à execução do contrato nº 383/2012, inicialmente faz-se imprescindível suscitarmos que foram remetidos a estas Controladoria apenas os processos números 11.052, 8.186/2013 e 15.555/2013. Para análise, consideramos 22/12/2012 como data inicial da execução das atividades até a data do segundo pagamento 22/02/2013.

Diante das primeiras análises realizada, verificamos que no dia 15/02/2013 foi protocolado o processo nº 11.052/2013, onde consta ofício 016/2013/SESA, que dispõe quanto à solicitação de documento para comprovar a forma de aquisição de materiais e contratação de serviços pela Organização Social. Ainda neste ofício, a Secretaria de Saúde solicitou a



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

manifestação da Procuradoria quanto à aplicabilidade do item 3.34 da cláusula terceira do Contrato de Gestão nº 383/2012:

3.34 – “As contratações a serem realizadas pela Organização Social deverão ocorrer mediante processo de licitação pública, nos termos da Lei nº 8.666/93, e, para as contratações de bens e serviços comuns, utilização do pregão, preferencialmente eletrônico, nos termos da Lei nº 10.520/02, excetuadas, obviamente, as situações de dispensa e inexigibilidade de licitação.”

O posicionamento da Procuradoria Geral do Município esta de acordo com os órgãos TCU: Acórdão 710/2011 – 2ª Câmara. Acórdão nº 3153/2012 – Segunda Câmara, TC 020.217/2007-3, rel. Min. José, 8.5.2012, *in verbis*:

A aquisição de bens ou de serviços comuns por Organização Social, efetuada com recursos federais transferidos por meio de contrato de gestão, demanda a utilização de pregão, preferencialmente na sua forma eletrônica, conforme estipula o art. 1º, caput e §§ 1º e 5º, do Decreto 5.504/05.

Fonte	Valor Empenhado Anual	Valor Repassado	Percentual de Repasse
PMS	R\$ 54.250,45	-	-
SUS	R\$ 10.000.000,00	R\$ 1.856.970,49	18,57%

* Fonte da Secretaria de Finanças - SEFI

De acordo com a tabela acima, verificamos que todos os recursos repassados para o INTS foram do SUS, ou seja, recursos federais. Sendo assim, as contratações de serviços e aquisições de materiais deveriam ser realizadas através de pregão eletrônico conforme acórdão acima citado.

Em reunião realizada no dia 10 de abril de 2013, com a Comissão de Gestão e Fiscalização do Contrato, foi relatado pela mesma que **a Organização Social em questão não está realizando as contratações mediante processo licitatório, conforme determina o item 3.34 do Contrato de Gestão nº 383/2012.** (grifou-se)

Em visita “in loco” a UPA de Serra Sede, solicitamos ao Sr. Rafael Nunes Rocha, Diretor Administrativo do INTS, os processos realizados para contratação dos serviços terceirizados hoje existentes na UPA, como: Limpeza e conservação, vigilância, alimentação, laboratório e lavanderia, e ele falou que os processos estavam no escritório no Shopping Praia da Costa, mas não havia ninguém no local para nos atender, se fôssemos lá, pois o representante local do INTS estava na empresa em Salvador.

Destacamos que **até a presente data não foram apresentados a esta controladoria os processos de contratação de serviços e aquisições do INTS.** (grifou-se)

Ressaltamos que a contratação de serviços sem prévia licitação, ainda que inexistente enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário configura ato de improbidade administrativa, por violação a princípios da administração pública,

Com relação à prestação de contas da INTS, de acordo com a Lei Federal nº 9.637/1998 em seu art. 8º, § 1º, que a Administração Pública pode requisitar a comprovação das despesas sempre que considerar necessário:

Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao termino de cada exercício ou a qualquer

Ministério Público de Contas

Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7671



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

A Comissão de Gestão e Fiscalização do Contrato solicitou, através do ofício 013/CGFCG/SESA de 05 de fevereiro de 2013, ao Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS, documentos comprobatórios da execução física, cópia de Notas Fiscais e dos procedimentos licitatórios para contratação dos serviços.

À folha 22 dos autos, consta cópia do ofício 013/CGFCG/SESA de 05 de fevereiro de 2013, onde a comissão considera a necessidade do INTS apresentar documentos, cópias de Notas Fiscais e de contratação através de processo licitatório.

A Comissão de Gestão e Fiscalização do Contrato nº 383/2012 notificou o INTS (fls. 103 a 105), com base na cláusula terceira, item 3.1 alínea a – “Assinado e publicado o Contrato de Gestão, a Organização Social deverá executar 100% do serviço em até 05 (cinco) dias.” Nesta ocasião, a Organização Social em questão foi penalizada com ADVERTÊNCIA por inexecução de cláusula. (grifou-se)

Diante de análises realizadas constatamos que até a presente data (10 de abril de 2013), os serviços da UPA – Serra Sede não estão sendo cumpridos em sua totalidade, dentre eles podemos citar os serviços de atendimento psicológico e fisioterapêutico, dentre outros. Vale salientar que diante de tal situação, seja por descumprimento da administração ou do INTS, a sociedade demanda um serviço de qualidade e eficiente, situação esta, que não vem ocorrendo no presente momento na UPA – Serra Sede.

Verificamos pedido de encaminhamento à PROGER a respeito de alguns questionamentos, tais como: quanto aos comprovantes de realização de despesas, quanto à necessidade de uma conta específica e a realização de despesas não constantes da Planilha de custo, sobre apresentar mensalmente ou trimestralmente a comprovação das despesas realizadas, obrigação de contratar mediante processo licitatório, legalidade quanto à glosa de R\$ 556.539,00 (quinhentos e cinquenta e seis mil, quinhentos e trinta e nove reais) e por fim a respeito da retenção de 11% sobre o valor bruto da nota fiscal para recolhimento do INSS. Questionamentos estes, que foram respondidos pelo Procurador Charlis Pagani, em 13 de março de 2013, às fls. 117 a 119 dos autos.

Em despacho homologatório o Senhor, Procurador Geral Adjunto, Flávio Narciso Campos, à fl. 120 do processo nº 11.052/2013, afirma que a comprovação das despesas mensais pela contratada deve se operar no prazo de 90 (noventa) dias da assinatura do contrato.

Às folhas 03 e 04 do processo nº 8.186/2013, verificamos o requerimento do pagamento da 1ª parcela, referente aos serviços prestados pelo Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia Inovação e Saúde – INTS, pelo período de 22/12/2012 a 22/01/2013 no valor de R\$ 1.085.209,13 (um milhão, oitenta e cinco mil, duzentos e nove reais e treze centavos).

Às folhas 07 a 17, verificamos a planilha de pessoal, certidões e uma glosa no valor de **R\$ 556.539,00 (quinhentos e cinquenta e seis mil, quinhentos e trinta e nove reais)**, realizada pela Comissão de Gestão e Fiscalização do Contrato conforme abaixo:

Pediatria..... 15 dias	R\$ 131.451,69
Cessão de pessoal	R\$ 83.087,31
Despesas não comprovadas	R\$ 342.000,00
TOTAL A SER GLOSADO	R\$ 556.539,00



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

A referida empresa em questão no dia 08/02/2013, afirma que está de acordo com o pagamento no valor descrito abaixo. No mesmo dia, a SESA/GAB fez pedido de autorização de Liquidação e pagamento.

Total solicitado pelo INTS	R\$ 1.085.209,13
Total glosado pela Comissão	R\$ 556.539,00
Total pago pela SESA	R\$ 528.670,10

Durante análise dos autos verificamos o ofício 020/CGFCG/SESA, onde a Comissão de Gestão comunica que deverá ser pago ao INTS o valor de R\$ 342.000,00 (trezentos e quarenta e dois mil reais) anteriormente glosado por comissão, com base no parecer da PROGER. À folha 120 dos autos, onde consta que a comprovação das despesas mensais pela contratada deve se operar no prazo de 90 dias, conforme prescreve o art. 31 do Decreto 6.858/2012.

No processo de execução nº 15.555/2013, às folhas 02 a 03, consta a solicitação de pagamento e nota fiscal nº 201334 com data de emissão 22/02/2013 com valor de **R\$ 1.085.209,13 (um milhão, oitenta e cinco mil, duzentos e nove reais e treze centavos)**, referente à 2ª parcela nos serviços prestados do período de 22/01/2013 a 22/02/2013, deste valor a Comissão de Gestão e Fiscalização dos Contratos deduziu o valor R\$ 98.908,74 (noventa e oito mil, novecentos e oito reais e setenta e quatro centavos), referente à cessão de pessoal da Prefeitura Municipal de Serra.

Quanto ao pagamento da 2ª parcela ao INTS, o Subsecretário de Gestão Administrativa, Sr. Glinaldo Faiol manifesta em ofício 017/SESA de 08/03/2013, pelo pagamento no valor de R\$ 986.300,39 (novecentos e oitenta e seis mil e trezentos reais e trinta e nove centavos) e que a fiscalização da aplicação dos recursos será procedida de acordo com o item 7.1.5 do contrato e cuja avaliação será trimestral conforme item 8.2.4.

Às folhas 16 a 20 dos autos foram apresentadas as planilhas com a descrição dos profissionais que exerceram atividade no referido período na UPA da Serra Sede, porém, **vale ressaltar que essas informações não foram atestadas e nem assinadas pelo profissional competente e que a mesma não deixa claro o quantitativo de profissionais por área.** (grifou-se)

Vale destacar, que **durante vista “in loco” constatamos que algumas atividades pactuadas no contrato que NÃO vêm sendo executadas, em relação à despesa com pessoal, tais como:**

CATEGORIA PROFISSIONAL	QUANTIDADE DE PROFISSIONAIS	VALOR TOTAL DO SALÁRIO
Técnico de Radiologia	7	R\$ 18.060,00
Coordenador Médico Emergência	4	R\$ 48.160,00
Psicólogo	2	R\$ 8.600,00
Fisioterapia	4	R\$ 17.200,00
Total de despesa com Pessoal que não vem sendo realizada		R\$ 92.020,00

Verificamos, também, que os serviços descritos na planilha de dimensionamento de pessoal, estão sendo realizadas por empresas terceirizadas para execução dessas atividades, conforme:



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

CATEGORIA PROFISSIONAL	QUANTIDADE	VALOR TOTAL SALÁRIO
Copeiro	5	R\$ 6.880,00
Auxiliar de Cozinha	5	R\$ 6.880,00
Cozinheiro	2	R\$ 5.160,00
Pastisseiro	1	R\$ 1.720,00
Porteiro	16	R\$ 27.520,00
Serviços Gerais e Higienização	20	R\$ 27.520,00

* Informações conforme análise "in loco", destacando a possibilidade de outras atividades serem terceirizadas.

Em uma análise prévia, contactamos que o número de profissionais apresentados na planilha é incompatível com o número de profissionais contratados na planilha de assinatura do contrato, pois conforme visto anteriormente, alguns setores da UPA não estão funcionando. (grifou-se)

No que tange o uso dos bens públicos, constatamos que de acordo com a cláusula segunda do contrato nº 383/2012, no item 2.2 que destaca:

"A Contratada se responsabiliza, nos termos do item 3.1.7 da Cláusula Terceira, pela guarda e vigilância dos bens cujo uso lhe é permitido, mantendo-se em perfeito estado de conservação, asseio, higiene e limpeza, sem que isso lhe gere qualquer direito de retenção ou indenização, de modo a devolvê-los no estado em que ora os recebe..."

Em visita e conforme reportagem de Jornal da Serra de 12 de abril de 2013, à folha 03, constou que a UPA em questão não vem recebendo as devidas manutenções para a execução de suas atividades, em suma podemos destacar: cama quebrada, falta de cadeira específica para colher sangue, corrimão das rampas de acesso enferrujadas/quebradas, dentre outros problemas que se pôde verificar. (grifou-se)

CONSTATAÇÃO 1

O valor estimado no edital foi determinante na escolha da empresa vencedora do certame no Edital 002/2012, que foi obtido de forma frágil, podendo a vir acarretar, no prejuízo da prestação do serviço ou mau pagamento pelos mesmos serviços obtidos.

RECOMENDAÇÃO 1

Que a PROGER se manifeste quanto à extensão da fragilidade apontada.

CONSTATAÇÃO 2

Falta de previsão recursal. Tanto o Edital 001/2012 quanto o 002/2012 não apresentaram cláusulas específicas à garantia de recursos e determinação de prazos recursais.

RECOMENDAÇÃO 2

A PROGER deve mensurar o prejuízo causado ao certame da ausência de cláusulas que garantam o recurso e consequentemente o exercício da garantia da ampla defesa e contraditório.

CONSTATAÇÃO 3



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

A Comissão de Licitação ignorou recursos apresentados pelas empresas, ultrapassando-os e dando o certame do Edital 001/2012 como fracassado, publicando o Edital 002/2012, para abertura de um novo certame, inclusive recebendo documentações e julgando-as anteriormente à resposta de recursos atinentes ao Edital 001/2012.

RECOMENDAÇÃO 3

Que a PROGER posicione-se quanto à situação narrada nos autos avaliando a legalidade das datas propostas e executadas no certame.

Deve ainda a PROGER apurar a existência de dois pareceres do próprio órgão com datas diferentes, a saber: 10 de agosto de 2012 e 14 de agosto de 2012, constantes respectivamente às fls. 2202 a 2207 e 2209 a 2214, que trazem consigo em suas páginas finais o mesmo texto: **“Recebi 13.8.12, rubrica de assinatura e embaixo: OS Geração”**.

CONSTATAÇÃO 4

Em consulta ao CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas no site da Receita Federal, constatamos que a empresa não possui em suas atividades, habilitação para atividades de Urgência e Emergência, conforme documentações em Anexo ao presente Relatório e, flagrante infração e não observância ao item 3.3 do Contrato – requisitos para habilitação técnica. O CNAE (tipos de atividades que exerce) apresentado pelo Instituto INTS às fls. 897 constante em seu cartão de inscrição municipal não há nenhuma atividade específica de urgência e emergência, mas apenas atividades médica ambulatorial restrita e consultas. (grifou-se)

RECOMENDAÇÃO 4

Ao gestor da pasta da Saúde, que acompanhado por profissional devidamente habilitado e capacitado para tal fim bem como à PROGER, fazerem apreciação quanto à capacidade técnica da empresa para o exercício de todas as atividades inerentes à consecução do objeto do contrato de gestão em análise, **uma vez que no ato do Concurso de Projetos a contratada não possuía atividade objeto do contrato de gestão firmado. (grifou-se)**

CONSTATAÇÃO 5

Quanto às condições de pagamento, observamos que as previsões de compensações financeiras, penalizações por eventuais atrasos, e descontos, por antecipações de pagamentos (previsto no art. 40, XIV, d) embora existam no contrato são frágeis no que tange ao cumprimento da prestação com exatidão.

Tais pontos tornam-se mais relevantes quando constata-se nos processos de execução referentes ao Contrato de Gestão em análise remetidos à esta Controladoria Geral, problemas que a Secretaria de Saúde vêm enfrentando quanto à prestação de contas. (grifou-se)

RECOMENDAÇÃO 5

Mantendo-se o contrato de gestão, recomendamos elaboração de norma e procedimentos padrões de prestação de contas, embora entendamos que há vício quanto à previsão de prestação de contas dos serviços no edital e contrato assinado. (grifou-se)

CONSTATAÇÃO 6

Constatamos, que às fls. 3262, o Termo de Homologação ao Concurso de Projetos nº 002/2012 foi assinado por **servidor não identificado sem qualquer identificação de**



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

cargo, nome ou carimbo capaz de identificar o agente que tenha assinado a Homologação.

RECOMENDAÇÃO 6

Que a PROGER se manifeste quanto ao vício de formalidade citado acima, informando as consequências do mesmo.

CONSTATAÇÃO 7

A instituição não vem prestado contas dos materiais e serviços que vem realizando junto à UPA da Serra Sede para a realização do pagamento mensal. (grifou-se)

RECOMENDAÇÃO 7

A instituição preste contas dos materiais e serviços que vem realizando junto à UPA da Serra Sede para a realização do pagamento mensal.

CONSTATAÇÃO 8

A Organização Social não vem realizando processo licitatório para suas contratações de serviços e aquisições de materiais.(grifou-se)

RECOMENDAÇÃO 8

A Organização Social deverá apresentar processo licitatório para suas contratações, posicionamento este dado pelo TCU: Acórdão 710/2012 – 2ª Câmara. Acórdão nº 3153/2012 – Segunda Câmara.

CONSTATAÇÃO 9

O Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS não vem cumprindo as metas para a execução do Contrato de Gestão, isto é, as metas qualitativas e quantitativas. (grifou-se)

RECOMENDAÇÃO 9

Que o instituto apresente o cumprimento das metas qualitativas e quantitativas para a execução do Contrato de Gestão, se não estiverem sendo cumpridas apresentar justificativa para tal fato.

CONSTATAÇÃO 10

Dentre as atribuições da UPA – Serra Sede verificamos a inexecução de algumas atividades, como RAIO X, atendimento psicológico, dentre outros, prejudicando assim o atendimento à população, público alvo do Contrato de Gestão. (grifou-se)

RECOMENDAÇÃO 11 [sic¹⁰]

O INTS deverá explicar o motivo da inexecução das atividades pactuadas no Plano de Trabalho.

O Conselho Municipal de Saúde deverá fiscalizar a execução das atividades pactuadas no Contrato de Gestão, visto que esse não atendimento poderá estar prejudicando os serviços ofertados.

¹⁰ Essa recomendação refere-se à CONSTATAÇÃO 10 e não à CONSTATAÇÃO 11, que não consta no Relatório.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

CONSTATAÇÃO 12

Falta de manutenção na UPA – Serra Sede na estrutura física. (grifou-se)

RECOMENDAÇÃO 12

Verificar quem é responsável pela respectiva manutenção, se é o INTS ou a empresa construtora da obra, e assim, responsabilizar a quem cabe tal acompanhamento e execução da atividade de manutenção.

CONSTATAÇÃO 13

Algumas atividades vêm sendo executadas por empresas terceirizadas, como as de: limpeza e conservação, vigilância, alimentação, laboratório e lavanderia.

RECOMENDAÇÃO 13

Encaminhar os autos à Procuradoria para a devida análise quanto à legalidade da contratação de terceiros na execução das respectivas atividades, conforme contrato.

IV – CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, vimos que: a atividade da empresa INTS no CNAE em desacordo com o objeto contratado; fragilidade da composição dos custos estimados para contratação, fato este decisivo para contratação, burlando o Edital; a abertura do processo de seleção 02/2012 com o anterior Edital 001/2012 ainda em fase de recurso, para o mesmo objeto; a falta de processo licitatório para suas contratações; a falta de prestação de contas dos materiais e serviços que o INTS vem realizando junto à UPA da Serra Sede; o descumprimento das metas quantitativas e qualitativas pactuadas no Contrato de Gestão; a inexecução de algumas atividades, como: RAIOS-X, atendimento psicológico, fisioterapeuta, entre outros. (grifou-se)

Que a Procuradoria Geral se manifeste perante as constatações relacionadas neste relatório, no que tange à legalidade da contratação e ao descumprimento do pactuado no Contrato de Gestão com esta instituição.

As recomendações emitidas neste relatório visam atender à legalidade dos contratos firmados e mantidos pela administração municipal no que tange à eficiência dos serviços, observando as normas internas e as legislações vigentes e, também, os princípios da administração.

Vitória, 22 de abril de 2013

Elaborado por:

André Cesquim Tourino

Michelle Galon Lovato Lessa



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

Corroborando as conclusões apresentadas pela Auditoria Geral do Município, de modo a não deixar dúvidas quanto aos graves problemas constatados na execução do Contrato de Gestão firmado com o INTS, a Comissão de Gestão e Fiscalização dos Contratos de Gestão – CGFCG, em 29/05/2013, por meio do Parecer CGFCG nº 001/2013 (Doc. 3), **NÃO APROVOU** a prestação de contas referente ao primeiro trimestre de 2013 da organização social contratada, requerendo ao Secretário de Saúde da Serra a adoção das providências cabíveis em relação ao fato, consoante se constata na reprodução integral do mencionado parecer:

PARECER CGFCG/SESA Nº 001/2013

PROCESSO Nº 34.282/2013 – Volumes de 1 a 3

OBJETO – PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PRIMEIRO TRIMESTRE DO CONTRATO Nº 383/2012 CELEBRADO ENTRE A SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SERRA E O INSTITUTO NACIONAL DE AMPARO À PESQUISA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E SAÚDE.

1 HISTÓRICO

A Lei nº 3.778/2011 dispõe sobre o Programa Municipal de Organizações Sociais e dá outras providências. Tem o objetivo de fomentar a absorção e a execução, pelas entidades qualificadas como Organizações Sociais, constituídas na forma desta Lei, de atividades e serviços de interesse público atinentes de diversas áreas, dentre elas a SAÚDE. O Decreto nº 6.858/2012 regulamenta o Programa Municipal de Organizações Sociais instituído pela referida Lei em seu art. 1º, § 1º, estabelece que o Programa será coordenado pela Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico.

A partir da regulamentação da Lei, a Secretaria Municipal de Saúde iniciou a construção de Edital de Seleção para chamada pública de Concurso de Projeto com o objetivo de contratar uma Organização Social de direito privado sem fins lucrativos para Gerenciamento, Operacionalização e Execução das Ações e Serviços de Saúde, incluindo equipamentos da Unidade de Pronto Atendimento da Serra, no município da Serra.

Com o Edital de Concurso de projetos elaborado e aprovado pela Procuradoria Geral do Município (PROGER), o edital foi publicado em Diário Oficial. Houve três chamadas públicas, sendo que as duas primeiras foram consideradas fracassadas, obtendo sucesso na terceira chamada feita por meio do Edital nº 002/2012. O processo de seleção se deu de acordo o seguinte cronograma:

- Divulgação do Edital da 3ª Chamada Pública: 03 de Agosto de 2012;
- Entrega dos Envelopes: 13 de Agosto de 2012, às 10 horas;
- Análise da Documentação (Envelope 01): 13 e 14 de agosto de 2012;
- Análise da Proposta de Trabalho (Envelope 02): 15 a 24 de agosto de 2012;
- Data provável para Homologação até 31 de agosto de 2012.

O processo transcorreu de acordo com a legislação vigente e conforme instruído nos autos por meio da Portaria nº 092/2012, publicada no Diário Oficial do dia 10 de dezembro de 2012, uma Comissão formada por servidores pertencentes ao quadro de efetivos da Prefeitura Municipal da Serra para fiscalização do contrato com a Organização Social, que foi denominada de Comissão de Gestão e Fiscalização dos Contratos de Gestão (CDGCF).

Ministério Público de Contas

Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7671



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

Esta comissão tem a finalidade de acompanhar e analisar periodicamente os resultados alcançados pelas Organizações Sociais, emitindo relatório conclusivo a ser encaminhado ao Secretário de Saúde e ao Secretário de Planejamento Estratégico até o último dia do mês subsequente ao encerramento de cada trimestre do exercício financeiro.

O contrato foi assinado no dia 18 de dezembro de 2012 e sua Minuta publicada no Diário Oficial em 19 de dezembro do mesmo ano, e uma Ordem de Início das Atividades na Unidade de Pronto Atendimento – UPA 24 horas da Serra Sede foi à Organização Social INTS. No dia 22 do mesmo mês a contratada tomou posse da Unidade ficando com a responsabilidade da segurança e da limpeza. Os atendimentos à população foram efetivamente iniciados no dia 29 de dezembro.

No dia 31 de dezembro de 2012 a Comissão realizou a primeira visita técnica à UPA Serra e elaborou um relatório com o diagnóstico do serviço apontando problemas existentes. Este relatório foi entregue ao novo gestor da Secretaria de Saúde Municipal no dia 02 de janeiro de 2013. **A partir desta data, visitas diárias foram realizadas que resultaram em relatórios e notificações por serem encontradas situações que eram incompatíveis com o que era previsto no Contrato.** (grifou-se)

Para comprovação do primeiro faturamento apresentado pelo INTS, a Comissão de Fiscalização do Contrato considerou além dos documentos solicitados em contrato para aprovação das despesas da Unidade, os relatórios e as notificações feitas durante o período de execução do serviço. Para este primeiro pagamento foi feita uma glosa relacionada aos Serviços Não Implantados, Despesas Não Comprovadas e Cessão de Servidores do Município.

Por haver dúvida interpretação da Comissão sobre a glosa dos valores referentes aos Serviços Não Implantados e às Despesas Não Comprovadas, foi realizada uma consulta a Procuradoria Geral do Município (PROGER), que por sua vez emitiu parecer orientando a restituição dos valores por entender que somente poderiam ser realizados descontos dessa natureza ao final do trimestre.

A partir do parecer da PROGER nos meses subsequentes, a Comissão passou a descontar apenas os valores referentes à Cessão de Pessoal que são informados pelo Departamento de Recursos Humanos da Secretaria de Administração – SEAD/PMS, conforme previsto no Contrato.

2 DAS ANÁLISES REALIZADAS

2.1 ANÁLISE FINANCEIRA

Apresentamos a análise dos três primeiros meses de execução do referido contrato de gestão, na qual **destacamos as irregularidades detectadas pela Comissão na documentação apresentada pelo INTS, referente às transferências recebidas do Município e às despesas realizadas**, por meio do processo nº 34.282/2013 – volumes 1 a 3 que se refere às [sic], ressaltando: (grifou-se)

- **Pagamentos realizados que não apresentam contratação por licitação junto ao processo e nenhum orçamento que comprove a forma de aquisição;**
- **Saldo ao final do mês de fevereiro que não foi contabilizado nos meses subsequentes, nem informação sobre possível aplicação financeira do mesmo;**



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

- **Planilha que registra 81 (oitenta e um) profissionais liberais cujo tipo de contratação é desconhecido.** (grifou-se)

As transferências ao INTS referentes ao Contrato de Gestão da UPA Serra tiveram início no dia 15 de fevereiro/2013, após a apresentação da fatura do período de competência – 22 de dezembro de 2012 a 21 de janeiro de 2013. O quadro a seguir apresenta os gastos realizados e não comprovados referentes a este período.

Quadro 1. Gastos Questionados por ausência de comprovação – Período de competência: 22 de dezembro de 2012 a 21 de janeiro de 2013.

DATA	FATOS	VALORES PAGOS
18/2/2013	Documento pago em cartório com despesas – fl. 130	R\$ 93,22
18/2/2013	Documento pago em cartório com despesas – fl. 135	R\$ 78,92
21/2/2013	Documento pago em cartório com despesas – fl. 164	R\$ 93,22
21/2/2013	Documento pago em cartório com despesas – fl. 168	R\$ 93,22
26/2/2013	Documento pago em cartório com despesas – fl. 179	R\$ 93,22
26/2/2013	Documento pago em cartório com despesas – fl. 183	R\$ 93,22
28/2/2013	Documento pago em cartório com despesas – fl. 188	R\$ 133,22
22/2/2013	Extrato Bancário com débito não identificado e sem comprovação de relação com o Contrato	R\$ 583,25
Fev/13	TED ou DOC efetuando pagamento sem comprovação de relação com o Contrato.	R\$ 103,60
TOTAL		R\$ 1.365,09

CONSTATAÇÕES DE FECHAMENTO DO MÊS FEVEREIRO/13:

- 1) Os pagamentos realizados **não apresentam contratação por licitação junto ao processo e nenhum orçamento que comprove a forma de aquisição;** (grifou-se)
- 2) A primeira transferência realizada pelo Município foi efetuado na conta do Banco do Brasil informada pelo INTS, **entretanto esta não é a conta específica para movimentação dos valores transferidos pela Prefeitura Municipal da Serra, uma vez que assim que identificado o depósito este deveria ser transferido imediatamente para a conta específica, permanecendo toda a movimentação do mês de forma irregular.** (grifou-se)
- 3) No mês de fevereiro/13 foi transferido para o INTS o valor de R\$ 409.297,10 (quatrocentos e nove mil, duzentos e noventa e sete reais e dez centavos), **depositados em conta da Organização Social que não era a específica para o Contrato.** Deste montante, a INTS apresentou planilha registrando despesas no valor de R\$ 67.412,89 (sessenta e sete mil, quatrocentos e doze reais e oitenta e nove centavos), de modo que **subentende-se que restariam em caixa R\$ 312.884,21 (trezentos e quarenta e um mil, oitocentos e oitenta e quatro reais e vinte e um centavos).** **Esse valor não foi transferido para a conta específica do Contrato de Gestão, e como foi mantido na conta geral da O.S. que recebe movimentação de outros municípios, não é possível identifica-lo no extrato apresentado pelo INTS na prestação de contas.** (grifou-se)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA

Quadro 1.1, Movimentação Financeira referente à transferência de Fevereiro/2013.
MOVIMENTAÇÃO FEVEREIRO – COMPETÊNCIA: 22/DEZ/12 A 21/JAN/13

DESCRIÇÃO DOS ITENS	VALOR	DESCONTOS	RETENÇÃO	RESTITUIÇÃO	DESPESAS DO PERÍODO	SALDO FINAL NO PERÍODO
Transferência referente à 1ª parcela	R\$ 1.085.209,10					R\$ 341.884,21
Desconto de Cessão de Pessoal		R\$ 83.087,31				
Desconto por Serviço de Pediatria não realizado		R\$ 131.451,69				
Desconto de Despesas não comprovadas		R\$ 342.000,00				
Retenção de Tributos			R\$ 173.633,45			
Restituição por retenção de tributos indevidos				R\$ 54.260,45		
Despesas apresentadas na planilha do INTS					R\$ 67.412,89	
Total Parcial	R\$ 1.085.209,10	R\$ -556.539,45	R\$ -173.633,45	R\$ 54.260,45	R\$ -67.412,89	

O saldo final em 28/02 no valor de R\$ 341.884,21 (trezentos e quarenta e um mil, oitocentos e oitenta e quatro reais e vinte e um centavos) não foi transferido para a conta específica do Bradesco, sendo realizadas movimentações bancárias sem apresentação de documentos e sem registro na planilha mensal. (grifou-se)

A movimentação da conta específica do Contrato é do Bradesco e foi iniciada no mês de março com a transferência do município no valor de R\$ 866.927,39. A transferência ao INTS referente ao período de competência de 22 de janeiro a 21 de fevereiro de 2013, após a apresentação da fatura foi realizada em 08 de março de 2013.

O quadro a seguir apresenta os gastos realizados **e não comprovados** referentes a este período. (grifou-se)

Quadro 2. Gastos Questionados por ausência de comprovação – Período de competência: 22 de janeiro a 21 de fevereiro de 2013.

Data	Fatos	VALORES PAGOS
11/3/2013	Débito para conta de pessoa jurídica do INTS	- R\$ 110.000,00
12/3/2013	Crédito para conta de pessoa jurídica do INTS	R\$ 110.000,00
	Despesas de cartório, fl 245	R\$ 110,32
	Pagamento a CE Imóveis e Serviços sem comprovação de Nota Fiscal e sem descrição do serviço realizado , fl. 251 (grifou-se)	R\$ 1.026,92
13/3/2013	Pagamento de conta de luz referente ao Endereço: Ed. Pelicano, Jardim Camburi (fl. 256 – R\$ 30,00), (fl. 258 – R\$	R\$ 78,17



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA

	19,96) e (fl. 276 – R\$ 27,78)	
14/3/2013	Pagamento da internet PM Vitória sem apresentação da nota fiscal , fl. 263 (grifou-se)	R\$ 27,17
19/3/2013	Pagamento de aluguel referente a fevereiro e março em Jardim Camburi em nome de José Julio Uchoa (pessoa física)	R\$ 2.600,00
20/3/2013	Guia de FGTS (competência fevereiro/2013) paga no Banco do Brasil, referente a 533 trabalhadores e nem todos atuantes na UPA Serra , fl. 365. (grifou-se)	R\$ 53.948,73
	Pagamento de DARF Simples – fl. 280	R\$ 810,5
21/3/2013	Pagamento efetuado para Dental Capixaba sem nota fiscal	R\$ 6.322,78
	Pagamento efetuado a FAVILY COMERCIAL LTDA-EPP sem nota fiscal f. 307 (grifou-se)	R\$ 3.737,67
22/3/2013	Pagamento efetuado a CESCONETTO ATACADO sem nota fiscal (grifou-se)	R\$ 395,84
25/3/2013	Pagamento à EDP Escelsa referente ao APARTAMENTO SHOPPING PRAIA DA COSTA fl. 341 (grifou-se)	R\$ 46,26
	Pagamento à HOSPITEC COMÉRCIO REPRESENTAÇÕES, fl. 336	R\$ 171,00
27/3/2013	Pagamento à CALTEC ASSISTÊNCIA TÉCNICA, nos valores de R\$ 120,00 fl. 325, R\$ 321,45 fl. 332	R\$ 441,45
	Pagamento à GECORE COMERCIAL DISTRIBUIDOR, fl. 346	R\$ 2.780,05
28/3/2013	Pagamento à FOLHA FOCOS SERRA, fl. 350	R\$ 422,70
	Transferência bancária para Raphael Nunes da Rocha paga por NF de EB dos Santos – ME, fl. 357	R\$ 230,00
	Pagamento DARF código 5952 – Retenção de impostos federais em duplicidade, sem apresentação do documento, identificado pelo extrato bancário, fl. 359	R\$ 232,50
	Transferência bancária para Cleiton Ferreira Monteiro	R\$ 489,80
Mar/13	TED ou DOC efetuando pagamento sem comprovação de relação com o Contrato . (grifou-se)	R\$ 202,80
	Juros e multa por atraso	R\$ 434,75



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA

	referentes a pagamentos de fornecedores – fl. 203, 206, 209, 213, 220, 323 e 345	
	Transferência Bancária para Nelson Lima Neto, (fl. 238 – R\$ 1.800,20); (fl. 239 – R\$ 3.752,99); (fl. 252 – R\$ 3.009,33); (fl. 253 – R\$ 4.377,20); (fl. 324 – R\$ 1.993,91) e (fl. 363 – R\$ 759,05).	R\$ 15.692,68
	Transferência ao INTS sem comprovação das despesas nos valores: R\$ 42.000,00; R\$ 20.000,00; R\$ 15.963,77; R\$ 189.225,55. (grifou-se)	R\$ 267.189,32
TOTAL		R\$ 403.131,51

CONSTATAÇÕES DE FECHAMENTO DO MÊS MARÇO/13:

- 1) A planilha apresentada não foi conciliada com o extrato bancário.
- 2) **Os pagamentos realizados não apresentam contratação por licitação junto ao processo e nenhum orçamento que comprove a forma de aquisição.** (grifou-se)
- 3) Os pagamentos a profissionais celetistas não foram identificados nos extratos bancários.

Quadro 2.1. Movimentação Financeira referente a transferência de Março/2013.

DESCRIÇÃO DOS ITENS	VALOR	DESCONTOS	RETENÇÃO	RESTITUIÇÃO	DESPESAS DO PERÍODO	SALDO FINAL NO PERÍODO
Transferência referente à 2ª parcela	R\$ 1.085.209,13					R\$ 7.182,37
Desconto de Cessão de Pessoal		R\$ 98.908,74				
Retenção de Tributos			R\$ 119.373,00			
Restituição por orientação da PROGER				R\$ 342.000,00		
Despesas apresentadas na planilha do INTS					R\$ 1.201.745,02	
Total Parcial	R\$ 1.085.209,10	R\$ -98.908,74	R\$ -119.373,00	R\$ 342.000,00	R\$ -1.201.745,02	

Apresentou em 28 de março o saldo bancário final de R\$ 116.949,87 na conta específica do Bradesco, sem aplicação financeira.

A transferência ao INTS referente ao período de competência de 22 de fevereiro a 21 de março de 2013, após a apresentação da fatura foi realizada em 12 de abril de 2013. O quadro a seguir apresenta os gastos realizados e não comprovados referentes a este período.

Quadro 3. Gastos Questionados por ausência de comprovação – Período de competência: 22 de fevereiro a 21 de março de 2013



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA

Data	Fatos	VALORES PAGOS
1/4/2013	Pagamento por transferência sem NF COPYMARCAS, fl. 375 (grifou-se)	R\$ 520,20
2/4/2013	Pagamento efetuado sem NF a RRS DESINSETIZAÇÃO, fl. 381 (grifou-se)	R\$ 350,00
15/4/2013	- Transferência ao Instituto Sócio Educacional Solidário (ISES) R\$ 212.517,07 para pagamento a profissionais liberais no valor de R\$ 202.397,21 fl. 412 a 423. - Diferença de R\$ 10.119,86 não identificada	R\$ 212.517,07
	Pagamento à Lino Chamusca Consultoria e Viagens referente a passagens aéreas em nome de Fábio Macedo, Ana Luíza Albuquerque e Cleiton, fl. 440	R\$ 430,50
18/4/2013	Pagamento a Golden Tulip referente à hospedagem em nome de Ana Luíza Albuquerque e Cleiton, fl. 456	R\$ 430,50
19/4/2013	Pagamento à Hospidrogas	R\$ 39.073,36
Abr/13	TED ou DOC efetuando pagamento sem comprovação de relação com o Contrato	R\$ 187,20
	Transferências efetuadas ao INTS nos valores R\$ 3.095,70, R\$ 524,80, R\$ 950,55, R\$ 31.001,43, R\$ 46.305,29 e R\$ 4.227,46	R\$ 86.105,23
TOTAL		R\$ 342.383,57

CONSTATAÇÕES DE FECHAMENTO DO MÊS ABRIL/13:

- 1) A planilha apresentada não é conciliada com o extrato bancário.
- 2) Os pagamentos realizados não apresentam contratação por licitação junto ao processo e nenhum orçamento que comprove a forma de aquisição.
- 3) Os pagamentos a profissionais celetistas não foram identificados nos extratos bancários.
- 4) Apresenta saldo final de R\$ 177.220,45 na conta específica do Bradesco, sem aplicação financeira.

Quadro 3.1. Movimentação Financeira referente a transferência de Abril/2013.

MOVIMENTAÇÃO ABRIL – COMPETÊNCIA: 22/FEV A 21/MAR/13

DESCRIÇÃO DOS ITENS	VALOR	DESCONTOS	RETENÇÃO	RESTITUIÇÃO	DESPESAS DO PERÍODO	SALDO FINAL NO PERÍODO
Transferência referente à 3ª parcela	R\$ 1.085.209,13					R\$ 58.630,08
Desconto de Cessão de Pessoal		R\$ 99.873,30				
Retenção de Tributos			R\$ 119.373,00			
Despesas apresentadas na planilha do INTS					R\$ 807.332,75	
Total Parcial	R\$ 1.085.209,10	R\$ -99.873,30	R\$ -119.373,00	R\$ 0,00	R\$ -807.332,75	

Resumindo:

Quadro 4. Resumo das Despesas Não Comprovadas no 1º trimestre de vigência do Contrato de Gestão da UPA Serra.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA

REFERÊNCIA	VALOR
MÊS DE FEVEREIRO – Período: 22/12/2012 a 21/01/2013	R\$ 1.365,09
SALDO NÃO CONTABILIZADO PELA INTS	R\$ 341.884,21
MÊS DE MARÇO – Período: 22/01 a 21/02/2013	R\$ 403.1311,51
MÊS DE ABRIL – Período: 22/02 a 21/03/13	R\$ 342.383,57
TOTAL DAS DESPESAS NÃO COMPROVADAS	R\$ 1.088.764,28

2.2 ANÁLISE DOS INDICADORES QUALITATIVOS

No dia 04 de abril, quatro membros da Comissão foram à UPA Serra para verificar o cumprimento dos indicadores pactuados no contrato, **porém constataram que não foram alcançados até aquela data**. Os membros presentes concederam prazo até o dia 19 de abril para que a O.S. INTS os cumprissem. **Entretanto o cenário permaneceu o mesmo e abaixo apresentamos a situação de cada um deles.** (grifou-se)

O indicador “Implantar protocolos clínicos para as patologias mais prevalentes em urgência e emergência” exige que sejam implantados novos protocolos a cada 06 (seis) meses. **No entanto, no trimestre em análise não há comprovação de implantação de nenhum protocolo.** (grifou-se)

Quadro 5. Análise do cumprimento das Metas Qualitativas.

INDICADOR	METAS	FONTES DE VERIFICAÇÃO	SITUAÇÃO	PONTUAÇÃO
Implantar em até 30 dias a comissão de avaliação do prontuário dos usuários atendidos	Comissão implantada em até 30 dias com a realização de pelo menos uma reunião.	Portaria e Ata	<u>Não foram apresentadas</u> (grifou-se)	Não pontua
Manter em funcionamento a comissão de avaliação do prontuário dos usuários atendidos	Reunião Mensal , com registro em ata do número de prontuários analisados, identificação de pontos críticos e soluções encaminhadas	Atas	<u>Não foram apresentadas</u> (grifou-se)	Não pontua
Implantar a Comissão de Controle de Infecção Hospitalar	Comissão implantada em até 30 dias com a realização de pelo menos uma reunião mensal. Manual de rotinas e procedimentos implantado	Portaria, Ata e Manual	<u>Não foram apresentadas</u> (grifou-se)	Não pontua
Manter em funcionamento	Reunião Mensal com registro em	Atas	<u>Não foram apresentadas</u>	Não pontua

Ministério Público de Contas

Rua José Alexandre Buaziz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7671



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA

a Comissão de Controle e Infecção Hospitalar	ata, com identificação de pontos críticos e soluções encaminhadas		(grifou-se)	
Aquisição de serviços para a manutenção preventiva e corretiva de equipamento e materiais permanentes	Contrato com empresas para a realização dos serviços, que não estiverem na garantia	Contratos de Prestação de Serviços entre a O.S. e Empresas de Ordem de Serviço	Não foram apresentadas (grifou-se)	Não pontua
Serviço de atendimento ao usuário implantado	Serviço implantado em até 90 dias , sendo a operação e resposta, em até 15 dias, a 100% das demandas registradas	Relatório trimestral dos atendimentos realizados por tipo de demanda e encaminhamento realizado	Não foi apresentado (grifou-se)	Não pontua
Implantar protocolos clínicos para as patologias mais prevalentes em urgência e emergência	Implantar novos protocolos a cada 6 meses , com qualificação de toda a equipe de saúde para a aplicação dos mesmos	Indicador a ser cumprido em 6 meses	Não foi avaliado, mas foi computado	Apresentou os de Dor Torácica e Dengue
Avaliação mensal da satisfação do usuário ou sua família	Garantir a participação de no mínimo 30% dos usuários ou familiares atendidos na UPA	Relatório contendo os resultados da avaliação da satisfação do usuário ou sua família	Não foi apresentado relatório e sim um consolidado de dados no qual não é possível pontuar a meta de garantir a participação de no mínimo 30% dos usuários atendidos.	Não pontua
Apresentação dos dados produzidos, de forma sistemática e atualizada para alimentação dos sistemas de informações oficiais utilizados pela SESA	Entregar os dados mensais em meio magnético para serem processados na Superintendência de Regulação, Controle e Avaliação (SRCA), nos moldes e prazos acordados	Relatório mensal dos dados	Não foi apresentado. (grifou-se)	Não pontua



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

2.3 ANÁLISE DOS INDICADORES QUANTITATIVOS

Parte desses indicadores dependem diretamente do Sistema MV de Informações fornecido pelo Município, de acordo com o Contrato. No entanto, a O.S. INTS ainda encontra dificuldades em contabilizar os atendimentos utilizando o sistema e não apresentou outra forma de cumprir os indicadores definidos, conforme estabelece o contrato. Esta questão encontra-se registrada na ata da vista feita por membros da Comissão no dia 04 de abril de 2013.

Apresentamos a seguir os indicadores e a situação após análise do trimestre.

Quadro 6. Análise do cumprimento das Metas Quantitativas.

INDICADOR	FONTES DE VERIFICAÇÃO	SITUAÇÃO	PONTUAÇÃO
Percentual de usuários que tiveram seu risco classificado	Relatório de Estatística (Mensal)	Apresentado: Janeiro – 95% Fevereiro – 99% Março – 99%	160 pontos
Percentual de satisfação do usuário	Relatório de Estatística (Mensal)	O relatório apresenta inconsistência de dados, já que não possui informações sobre a abordagem dos usuários	Não pontua
Tempo médio de espera entre a classificação de risco e a conduta médica para usuários classificados como vermelho	Relatório de Estatística (Mensal)	Reapresentado em 22/maio/2013	Não pontua
Tempo médio de espera entre a classificação de risco e a conduta médica para usuários classificados como laranja	Relatório de Estatística (Mensal)	Reapresentado em 22/maio/2013	Não pontua
Tempo médio de espera entre a classificação de risco e a conduta médica para usuários classificados como amarelo	Relatório de Estatística (Mensal)	Reapresentado em 22/maio/2013	Não pontua
Tempo médio de espera entre a classificação de risco e a conduta médica para usuários classificados como verde	Relatório de Estatística (Mensal)	Reapresentado em 22/maio/2013	Não pontua
Tempo médio de espera entre a classificação de risco e a	Relatório de Estatística (Mensal)	Reapresentado em 22/maio/2013	Não pontua



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

conduta médica para usuários classificados como azul			
Percentual de usuários que realizaram procedimento de pequenas cirurgias	Relatório de Estatística (Mensal)	Reapresentado em 22/maio/2013	100 pontos
Percentual de usuários encaminhado para internação hospitalar	Relatório de Estatística (Mensal)	Reapresentado em 22/maio/2013	100 pontos

3 CONCLUSÃO

Considerando que do dia 08 a 17 de março houve paralização do serviço de Pediatria na Unidade e que a Comissão optou por fazer a glosa do valor de R\$ 78.871,13 (setenta e oito mil, oitocentos e setenta e um reais e treze centavos) referentes aos dias em que os profissionais não prestaram o serviço à população; (grifou-se)

Considerando que existem profissionais nas planilhas de despesas sem a comprovação do vínculo trabalhista dos mesmos com a referida O.S. para a prestação dos serviços na UPA Serra; (grifou-se)

Considerando que não identificamos os pagamentos de água, luz e telefone na prestação de contas enviadas referente ao 1º trimestre;

Considerando que as despesas realizadas com a transferência dos recursos do Município não foram feitas conforme estabelece o Contrato de Gestão e a Legislação vigente, e a existência de saldos bancários que não foram contabilizados; (grifou-se)

Considerando que todas as compras foram feitas sem licitação e que as despesas não comprovadas por recibo ou notas fiscais totalizaram o montante de R\$ 1.088.764,38 (um milhão, oitenta e oito mil, setecentos e sessenta e quatro reais e trinta e oito centavos); (grifou-se)

Considerando que as metas qualitativas e quantitativas não foram cumpridas em sua totalidade e que o repasse mensal da parte variável é calculado em função dessas metas, conforme prevê o Contrato de Gestão;

Concluimos:

Após análise da documentação apresentada, a Comissão decide por **NÃO APROVAR** a Prestação de Contas apresentada pela Organização Social Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde (INTS), informando ainda que **NÃO A CONSIDERA APTA A RECEBER NOVOS RECURSOS**, haja vista os recursos transferidos pelo município não terem sido utilizados em conformidade com o contrato. (grifou-se)

Diante do exposto, encaminhamos parecer, o qual submetemos à aprovação superior e providências complementares.

Ministério Público de Contas

Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7671



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

Serra, 29 de Maio de 2013.

Por fim, anexa-se cópia parcial de peças extraídas de Procedimento Preparatório n.º MPES-048,12,13,020550-3, em curso no âmbito do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (Doc. 4), destacando-se o Ofício n.º 0105/GAB/SESA, expedido pelo Secretário de Saúde da Serra, Sr. Luiz Carlos Reblin, endereçado à Promotoria de Justiça Cível da Serra, *in verbis*:

OF. Nº 0105/GAB/SESA

Serra, 11 de março de 2013

Senhora Promotora,

Encaminhamos a esta Promotoria Cível, para ciência e providências que entender cabíveis, cópia de Notificação encaminhada pela Comissão de Gestão e Fiscalização de Contrato à Organização Social Instituto de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS, **em razão de descumprimento de cláusula contratual.** (grifou-se)

Nos termos da referida Notificação, **a INTS suspendeu o atendimento pediátrico na Unidade de Pronto Atendimento 24h de Serra desde às 19 horas do dia 08 de março do corrente ano, e até a presente data a situação se mantém inalterada.** Tal conduta traz graves prejuízos aos munícipes, **podendo gerar mesmo o risco de morte aos pacientes que buscarem atendimento naquela unidade.** (grifou-se)

O Município está tomando as medidas legais previstas no contrato com a referida Organização Social e de atendimento à população infantil, por meio da UPA de Carapina.

Nos colocamos à disposição para qualquer esclarecimento que se faça necessário.

Atenciosamente,

LUIZ CARLOS REBLIN
Secretário de Saúde da Serra

Conquanto pautada em processo seletivo prévio, a contratação em exame, conforme se demonstrará adiante, encontra-se maculada por graves irregularidades que conduzem à nulidade absoluta do contrato, consubstanciadas no descumprimento de princípios básicos da Administração Pública, salientando-se, ainda, a existência de sério e iminente risco ao erário municipal, decorrente da transferência de recursos públicos sem a devida comprovação das despesas realizadas.

II – DO DIREITO

II.1 – Da aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/93 às normas do processo seletivo da organização social e do contrato de gestão.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA

Preceitua o art. 5º da Lei nº 3.778/2011¹¹, que a seleção de entidades, para fins de transferência dos serviços de saúde, far-se-á com a observância de cinco etapas. Todavia, é possível haver dispensa à realização do concurso de projetos desde que demonstrada a inviabilidade de competição, devendo-se, neste caso, ser observados os princípios da legalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da motivação e da eficiência, norteadores dos procedimentos licitatório no âmbito da Administração Pública, consoante prescreve o art. 9º do mesmo diploma legal¹².

Embora a menção a tais princípios encontre-se em norma que, em sua essência, inspira-se na possibilidade de contratação direta, é importante frisar que o processo seletivo inaugurado para a seleção de organizações sociais, diante da multiplicidade de interessados – como no caso vertente –, também deverá ser por eles regido.

É possível afirmar que, conquanto não se tenha aplicado o fluxo procedimental da Lei nº 8.666/1993 ao processo seletivo em questão, são-lhe, porém, aplicáveis subsidiariamente, todas as normas destinadas a garantir a observância dos princípios básicos da legalidade, da isonomia, da obtenção da proposta mais vantajosa pela administração, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos, consoante dicção do art. 3º do indigitado Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos¹³.

A despeito de qualquer previsão legal ou editalícia, aplicam-se às contratações dessa natureza as normas de estatutos legais que têm por fundamento o resguardo dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, conforme leciona Marçal Justen Filho¹⁴:

¹¹ Art. 5º A seleção de entidades, para fins da transferência de que trata esta Lei, far-se-á com observância das seguintes etapas:

I - publicação do edital, previamente aprovado pela Procuradoria Geral do Município;

II - recebimento e julgamento das propostas;

III - emissão de parecer técnico;

IV - análise jurídica do procedimento de seleção por parte da Procuradoria Geral do Município; e

V - homologação do resultado final da seleção de entidades por parte do Município.

¹² **Art. 9º** Demonstrada a inviabilidade de competição, e desde que atendidas às exigências relativas à proposta de trabalho, poderá ser dispensada a publicação de edital de concurso de projeto, devendo, contudo, serem observados os princípios da legalidade, moralidade, igualdade, publicidade, motivação e eficiência.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, dar-se-á inviabilidade de competição quando:

I - após a publicidade a que se refere o § 2º do art. 4º desta Lei, apenas uma entidade houver manifestado interesse pela gestão da atividade a ser transferida; e

II - houver impossibilidade material técnica das demais entidades participantes.

¹³ Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 332 a 334.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

Suponha-se que a Administração resolva atribuir um hospital à gestão de organização social. Imagine-se que duas organizações sociais (cada qual integrada por um grupo de médicos distinto) pretendam assumir a gestão do nosocômio. A escolha da Administração é livre ou necessita promover licitação?

[..]

A questão tem de ser solucionada segundo os princípios gerais aplicáveis. Não é admissível afirmar que a Administração seria livre para realizar o contrato de gestão, sem maiores parâmetros jurídicos. O contrato de gestão não é uma porta aberta para escapar das limitações do direito público. Portanto e até em virtude da regra explícita do art. 37, inc. XXI, da CF/88, o Estado é obrigado a submeter seus contratos de gestão ao princípio da prévia licitação.

Ressalte-se que incidem, no caso, os dois princípios básicos fundamentais da licitação.

Em primeiro lugar, há o postulado da indisponibilidade dos interesses sob tutela estatal. Como decorrência, a Administração não pode ceder bens, pessoal e recursos a terceiros por mera liberalidade. Nem se diga que o contrato de gestão não terá natureza sinalagmática, eis que não incumbirá ao particular realizar qualquer prestação em favor da Administração. **Isso não autoriza desperdícios. Terá de ser selecionada a melhor alternativa.** Quando o Estado escolhe uma certa organização social e com ela firma determinado contrato de gestão, está atuando no molde a promover o bem comum. Esse é o único fundamento que autoriza ceder bens, pessoal e recursos humanos para particulares. Seria um contrassenso afirmar, simultaneamente, que o Estado não necessitaria optar pela melhor escolha possível. **Nessa hipótese tanto quanto em qualquer outra, a atuação do Estado tem que ser norteadada pelo ideal de selecionar a melhor alternativa possível.**

[...]

Em segundo lugar, há o princípio da isonomia. Todas as organizações sociais têm o direito de ser tratadas igualmente. Não se admitem distinções fundadas em escolhas meramente subjetivas. Isso impede que algumas organizações sociais mereçam tratamento privilegiado, sem que tal seja resultado de diferenças efetivas e compatíveis com os valores constitucionais. Sequer se poderiam estabelecer distinções discricionárias relativamente ao montante de verbas 'distribuídas' entre as distintas organizações sociais. Seria incompatível com o princípio da isonomia escolher determinada organização social e excluir outra(s) pra realizar contrato de gestão com objeto específico. **Se houver pluralidade de sujeitos em situação de competição pela realização do contrato de gestão, o princípio da isonomia exige a observância de processo seletivo, em que o julgamento deverá fazer-se segundo os princípios constitucionais da objetividade, moralidade e economicidade.**

[...]

Deve reconhecer, enfim, que a incidência dos princípios constitucionais apontados não desemboca na realização necessária de licitação idêntica à prevista para os casos comuns. **Os princípios continuam aplicáveis, mas podem produzir as consequências jurídicas diversas das verificadas nos casos usuais.**

Deve-se partir do ponto de que, havendo possibilidade de competição, será exigível a licitação. **A inexigibilidade poderá derivar da ausência de pluralidade de potenciais interessados em participar da contratação. Mas para tanto, será imperioso que o Estado divulgue sua intenção de promover contratos de gestão com determinado objeto. Não é possível que as contratações de gestão se façam às ocultas, sem o cumprimento do requisito da publicidade.**



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

[...]

Não sendo hipótese de inexigibilidade, a licitação deverá obedecer ao modelo básico da Lei nº. 8.987. É que a apuração das vantagens auferíveis pelo contrato de gestão é extremamente similar ao que se passa no regime de concessões.

[...]

Por isso, as peculiaridades do art. 15 da Lei nº. 8.987 (com a redação dada pela própria Lei nº. 9.648) retratam variações plenamente avaliáveis e relevante a propósito de contrato de gestão. (grifos acrescidos)

No caso, o item 1.3 dos Editais nº 001/2012 (Doc. 1, fl. 03) e 002/2012 (Doc. 1, fl. 1208) traz previsão expressa quanto à aplicação subsidiária da lei de licitação ao processo de seleção e contratação.

E, especificamente, no tocante às cláusulas contratuais, o art. 34 da Lei nº 3.778/2011 é expresso, no sentido de que se aplicam aos Contratos de Gestão os princípios estabelecidos na Lei Federal nº. 8.666, no que lhe for cabível¹⁵.

Por essa razão, os atos que tenham sido praticados com inobservância às normas da Lei n. 8.666/93, que se destinam a garantir o cumprimento de princípios constitucionais da Administração Pública, são ilegais e maculam de nulidade toda a contratação.

Apresentado o vetor hermenêutico que serve de parâmetro normativo à formalização de contrato de gestão, passa-se à análise dos sinais de irregularidade inicialmente verificados no contrato em exame.

II.2 – Dos indícios de irregularidade

II.2.1 - Deficiência das estimativas de custos apresentadas pelo Núcleo de Planejamento da Serra.

A decisão pelo modelo de gestão da Unidade de Pronto Atendimento da Serra por meio de organização social encontra-se lastreada na manifestação de fls. 160 dos autos do Processo 91.044/2012, elaborada pelo Núcleo de Planejamento da Serra, cujo conteúdo merece integral reprodução:

Considerando que a intenção do município da Serra é formar parceria entre o Poder Público e uma Organização Social para administrar a UPA da Serra Sede e;

Considerando o intuito dessa contratação exposto pelo Secretário Municipal de Saúde por meio do Ofício nº 131/GAB/SESA datado de 25 de abril de 2012, constante neste processo.

¹⁵ **Art. 34.** Aplicam-se aos Contratos de Gestão os princípios estabelecidos na Lei Federal nº 8.666, de 21.6.1993, no que couberem.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

Buscamos experiências que pudessem embasar os custos estimados para a contratação da Organização por meio de Concurso de Projetos. Porém o Estado do Espírito Santo não possui ainda uma experiência de contratação de Organização Social para gestão de uma UPA.

Tomamos, então, base o **Estado de Pernambuco** que adotou o modelo de gerenciamento por meio de Organizações Sociais, onde as UPAs são semelhantes às construídas no município da Serra no Estado do Espírito Santo no que se refere ao porte (tipo III) e ao número de atendimentos (grifou-se).

Sendo assim, conforme solicitação do Secretário Municipal de Saúde, apresentamos na tabela abaixo a média das despesas das duas unidades visitadas, a partir das planilhas enviadas pelos responsáveis pela gestão: UPA de Imbiribeira (média dos três últimos meses de 2011) e UPA de Curado (média dos três primeiros meses de 2012).

UNIDADE	MÉDIA DOS CUSTOS MENSAIS
UPA de Imbiribeira	R\$ 1.128.396,90
UPA de Curado	R\$ 1.042.021,36
Média das UPAs	R\$ 1.085.209,13

Vale ressaltar que as despesas com o custeio da UPA Carapina foram levantadas e que o gasto estimado referente ao mês de abril de 2012 é de R\$ 1.500.941,95, o que reforça a ideia da contratação de um novo modelo de gerência, já que este valor é bem superior aos gastos apresentados pelas duas UPAs.

Por este motivo não incluímos o custo da UPA Carapina na média estimada para definição do teto máximo de custeio da UPA Serra Sede no Edital de Seleção nº 001/2012 do Concurso de Projetos.

Salta aos olhos, em princípio, constatar que as estimativas de preços tiveram como **parâmetro os valores praticados em Unidades de Pronto Atendimento do Estado de Pernambuco**, local este cuja realidade territorial, política, populacional e econômica difere, sobremaneira, do Município da Serra.

Tal fato não restou despercebido pela Controladoria Geral do Município, no Relatório de Auditoria nº 03/2013 (Doc. 2), que assim concluiu:

3.1.2 Pontos a serem destacados nos procedimentos Licitatórios

3.1.2.1 DO VALOR PARA ABERTURA DO EDITAL 001/2012 E MANTIDO PARA O EDITAL 002/2012:

A média mensal máxima encontrada foi de R\$ 1.085.209,13 (um milhão, oitenta e cinco mil, duzentos e nove reais e treze centavos) totalizando um montante global de R\$ 13.022.509,56 (treze milhões, vinte e dois mil, quinhentos e nove reais e cinquenta e seis centavos). **Entendemos que os valores foram estimados de forma frágil**, devido: (grifou-se)

- Os valores foram apresentados para Comissão de Licitação que utilizou como base, tabelas de UPA's do Estado de Pernambuco, embora tenhamos relatado que somente uma destas possuía timbre e carimbo identificador, não possuindo a outra tabela qualquer identificação.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

- A Comissão de licitação, também, apresentou tabela que “**seria**” referente a UPA de Carapina, que no entendimento da própria Comissão não se enquadra nos moldes do contrato de gestão implantado na UPA de Serra Sede. Insta frisar que esta tabela também não apresentava timbre/identificação capaz de se verificar ser da UPA Carapina.
- Não foi apresentada planilha de quantitativos e preços unitários como anexo ao Edital conforme preceitua o art. 40, § 2º da lei 8666/1993 para dar parâmetro aos serviços a serem contratados.

Desse modo, não nos cabe afirmar que o valor apresentado é alto ou baixo, mas sim, **a fragilidade na mensuração do valor a ser utilizado como base para contratação de um serviço.** (grifou-se)

Vejamos Orientação e Jurisprudência do TCU em sua 4ª Edição da Revista, atualizada e ampliada sobre Licitações e Contratos, acerca da matéria:

Preço estimando é um dos parâmetros de que dispõe a Administração para julgar licitações e efetivar contratações. Deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos.

Com referência a obras e serviços, a estimativa será detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, ou seja, a estimativa do valor da contratação deve estar disposta sob forma de orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários. (grifou-se)

Para efeito de cálculo da despesa, será levado em conta todo o período de vigência do contrato a ser firmado, consideradas ainda eventuais prorrogações previstas para a contratação.

Deve a estimativa ser elaborada com base nos preços colhidos em empresas do ramo pertinente ao objeto licitado, correntes no mercado onde será realizada a licitação, que pode ser local, regional ou nacional. Sempre que possível, devem ser verificados os preços fixados por órgão oficial competente, sistema de registro de preços ou vigentes em outros órgãos. (grifou-se)

Ademais, o item 10.1 do Edital, trazia a seguinte redação: “*O valor anual máximo a ser disponibilizado pelo Município da Serra para a prestação dos serviços transferidos, referente à Unidade de Pronto Atendimento da Serra será de R\$ 13.022.509,56 (treze milhões, vinte e dois mil, quinhentos e nove reais e cinquenta e seis centavos), considerando todas as etapas em pleno funcionamento*”.

Vencido o entendimento de que o valor máximo adotado foi obtido de média de dois orçamentos apresentados, não tendo identificação como timbre e carimbo. Conclui-se que embora o item 8.6 do Edital mencione média ponderada das propostas técnicas, o item 10.1 que menciona o valor máximo disponibilizado foi preponderante à contratação, **reforçando desse modo a superficialidade das bases de preços utilizadas pela Comissão de Licitação** já citadas neste parecer. (grifou-se)

A comissão de licitação se utilizou de documentos que para esta Controladoria Geral são insuficientes quanto à formalidade. O orçamento apresentado, que diz ser da UPA da Carapina, a própria Comissão de Licitação lhe afastou por ausência de verossimilhança do objeto licitado. Esses valores orçados, além de terem embasado o valor estimado no Edital, terminaram por culminar no valor da contratação final. (grifou-se)

Entendemos que a mensuração desses valores foram insuficientes para determinar o valor a ser contratado, pois foram utilizadas propostas não oficiais e sem

Ministério Público de Contas

Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7671



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

identificações das instituições a que são oriundas. Cabe salientar a fragilidade da média obtida, haja vista os vícios de formalidade de uma proposta, sendo possível apenas ser usado como base a proposta econômica da Upa de Curado.

Em leitura às manifestações técnicas da Controladoria Geral do Município, verifica-se que o relatório apresentado pelo Núcleo de Planejamento da Serra não dispõe dos elementos mínimos suficientes para estimar, com a segurança exigida com o dispêndio de recursos públicos, o custo dos serviços a serem transferidos.

Em contrário, o Núcleo de Planejamento da Serra é veemente em afirmar que o levantamento dos custos não teve por parâmetro os valores praticados no Estado do Espírito Santo em decorrência deste não possuir experiência de contratação de Organização Social para gestão de uma Unidade de Pronto Atendimento.

Não obstante, o Município da Serra mantém sob a gestão direta a Unidade de Pronto Atendimento de Carapina, não havendo justificativa quanto à não fixação dos respectivos valores no parâmetro do custo.

No caso em apreço, aliás, as atividades que estão sendo prestadas pela Organização Social, sempre foram de responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde da Serra, de sorte que é no mínimo estranho desconsiderar-se o custo anterior da Unidade de Pronto Atendimento como um parâmetro seguro para a contratação, haja vista que o modelo de administração a ser implantado se propõe apenas a dar continuidade a algo que já se encontrava em funcionamento – e cujas despesas eram perfeitamente mensuráveis –, acrescentando-lhe as melhorias qualitativas e quantitativas que seriam a essência do contrato de gestão. Entretanto, os gastos relativos aos serviços antes realizados no PA da Serra sequer são mencionados no procedimento licitatório.

Além disso, em termos de gasto com pessoal, seria mais coerente que a apuração de custo tivesse como parâmetro uma prospecção dos valores de remuneração dos cargos efetivos.

Nesse sentido, ainda que tenha sido apontado o custo da UPA de Carapina como superior aos das UPA geridas por Organizações Sociais em Pernambuco como fator de justificativa de escolha do modelo de gestão privada, a mensuração dos valores constantes do edital apresenta fragilidades importantes.

A uma porque, como suscitado pela Controladoria Geral do Município, o levantamento de custos da UPA de Carapina realmente é trazido num documento não assinado e, portanto, não formalizado adequadamente (Doc. 1, fl. 153 verso).

A duas, porque o critério de comparação de custos foi balizado apenas no “gasto mensal total”, deixando de considerar dados determinantes para a análise dos custos, tais como o tamanho e o perfil da população referenciada para cada UPA comparada, os serviços que efetivamente disponibilizam à população, o perfil epidemiológico da população atendida, o número de procedimentos realizados e o grau de



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

complexidade e, obviamente, o custo dos serviços em cada região. Ao menos tal análise não consta dos autos.

Nesse particular, vale citar que a **Serra** é o segundo Município mais populoso do Estado, com uma população superior a 400 mil habitantes e apresenta indicadores expressivos de violência urbana. É frequente que as UPAs de Serra estejam sobrecarregadas pela demora no referenciamento de demandas próprias da rede hospitalar, em razão da notória dificuldade de acesso a leitos hospitalares, o que pode implicar o aumento dos custos, já que há expressivo atendimento de alta complexidade represado nos pronto-atendimentos da região. Todas essas são questões que impactam diretamente no custo dos serviços e devem, portanto, ser sopesadas como indicadores a embasar a tomada de decisão do gestor público.

Demais disso, deve-se considerar que a questão da “insuficiência dos valores do contrato de gestão para garantir a qualidade de serviços” foi, por mais de uma vez, utilizada em impugnações das Organizações Sociais que participaram do certame, o que, aliado às noticiadas deficiências na execução do contrato pelo próprio INTS, pode indicar inadequação na mensuração dos valores constantes do concurso de projetos ora impugnado.

Assim, na esteira da lição de Marçal Justen Filho acima transcrita, se não há elementos suficientes para demonstrar que o modelo adotado representa “a melhor alternativa possível”, resta configurada que a cessão de bens, móveis e imóveis, pessoal e recursos à uma instituição privada, por mera liberalidade, pode constituir **ofensa ao postulado da indisponibilidade do interesse público**.

Com efeito, se o Município subestima o peso do preço das próprias Unidades de Pronto Atendimento locais, a opção pela gestão por meio de Organização Social se mostra açodada, sendo mais prudente a permanência dos serviços sob a gestão da Rede Municipal de Saúde.

Destaca-se, ainda, que o valor estimado pelo Núcleo de Planejamento da Serra, e previsto nos Editais nº 001/2012 e 002/2012, no item 10.1, foi questionado algumas vezes no decorrer do Concurso de Projetos, conforme exposição abaixo sintetizada:

(i) A Diretora Geral do Hospital Evangélico de Vila Velha – HEVV, através do Ofício AEBES nº. 533/2012, datado de 06/07/2012, informou, após estudo de viabilidade para apresentação de proposta para participar do Edital, que o orçamento proposto era insuficiente para garantir a prestação de serviços de saúde indicada (Doc. 1, fl. 260);

(ii) O representante do Instituto de Saúde Preventiva e Ações Sociais Assistidas Meridional, na reunião para abertura do Concurso de Projetos 001/2012, datada de 10/07/2012, se manifestou no sentido de que o orçamento apresentado no edital seria abaixo do necessário para uma contratação eficiente e eficaz (Doc. 1, fls. 182 e 183);



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

(iii) A Comissão Julgadora enviou, em 10/07/2012, ofício ao Secretário de Saúde informando, em suma, ser necessária a revisão do valor publicado para a contratação, por concluir que este foi o fator principal para a ausência de interessados. No mesmo ofício consta despacho a mão, sem identificação do autor, acordando com o sugerido, contudo sem promover nenhuma alteração (Doc. 1, fl. 187);

(iv) O Presidente do Conselho de Administração do Instituto de Saúde Preventiva e Ações Sociais Assistidas Meridional, entidade vencedora do Concurso de Projetos, na reunião de 19/11/2012, atesta não haver possibilidade de redução do valor constante na proposta de trabalho, a menos que as metas de qualidade/quantidade expostas no Edital fossem diminuídas, sendo, por isso, desclassificado (Doc. 1, fl. 3238).

Deste modo, resta devidamente demonstrado que a Secretaria de Saúde do Município da Serra foi questionada acerca da fragilidade das estimativas de custos apuradas, optando, contudo, por permanecer inerte quanto à adoção das medidas saneadoras.

II.2.2 – Falta de congruência lógica entre o suporte fático e a decisão da Secretaria de Saúde e da Secretaria de Planejamento Estratégico.

Atendendo ao disposto no § 1º do art. 4º da Lei nº 3.778/2001, houve manifestação prévia por parte da Secretaria de Saúde Municipal (Doc. 1, fls. 67 a 69) e da Secretaria de Planejamento Estratégico (Doc. 1, fls. 71 e 72) quanto à conveniência e à oportunidade da pretendida transferência da gestão e execução de atividades e serviços de saúde, incluindo equipamentos, da Unidade de Pronto Atendimento da Serra.

Cabe dizer que nas citadas manifestações foi invocado como argumento o suposto êxito da aplicação do indigitado modelo de gestão em outros Estados e Municípios, sem, contudo, colacionar-se nenhum estudo técnico capaz de subsidiar a assertiva quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade da escolha.

Ao contrário das afirmações, em relação ao Estado de São Paulo, estudo de hospitais estaduais paulistas, realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no ano de 2011, demonstrou, dentre outras conclusões, que os hospitais da administração direta são melhores nos indicadores de recursos humanos, de qualidade (mortalidade menor na Administração Direta que na gestão transferida às Organizações Sociais) e de eficiência técnica (utilizando o indicador de altas por leito clínica médica).

Outrossim, os hospitais geridos pela Administração Direta também apresentaram menor prejuízo econômico, embora os administrados pelas Organizações Sociais tenham maior volume de receita dos procedimentos de média complexidade, que representam a maior fonte de receita econômica¹⁶.

¹⁶ Disponível em: http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/2011-10-03-Comparacao_de_hospitais_estaduais_paulistas-estudo_compara.pdf. Acesso em: 20 de julho de 2013.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

Por sua vez, quanto ao Estado do Rio de Janeiro, colacionam-se notícias reportando-se a problemas relacionados à gestão de serviços de saúde por Organizações Sociais, envolvendo os Municípios de Duque de Caxias e de Teresópolis:

Duque de Caxias

Servidores públicos de Duque de Caxias protestam nesta sexta-feira 26 contra o abandono da saúde e educação públicas no município. A manifestação acontecerá no bairro Jardim Primavera, a partir das 10h. Segundo servidores da saúde municipal, na última quarta-feira (24/10), e sem qualquer explicação à população usuária, a Prefeitura fechou a Maternidade de Xerém, direcionando as gestantes para o Hospital Moacyr do Carmo. **Outra denúncia é sobre o Posto de Saúde do Pilar, administrado por uma 'organização social' (O.S.), que recentemente acabou com o atendimento noturno.**¹⁷ (grifou-se)

Teresópolis

CREMERJ recebeu, na segunda-feira, 7 de janeiro, denúncias de médicos de Teresópolis sobre a carência de profissionais e as contratações irregulares na região. Segundo as informações, das 16 clínicas do Programa de Saúde da Família (PSF) no município, apenas quatro contam com médicos, e estas também têm equipes incompletas. **Na Unidade de Pronto Atendimento (UPA), os profissionais não têm carteira assinada e a Organização Social (OS) que gere a unidade não estaria cumprindo os acordos salariais**¹⁸. (grifou-se)

E no próprio Estado do Espírito Santo, problemas com a administração do Hospital Central se arvoram, veja-se:

A Secretaria de Estado da Saúde (Sesa) lançou edital de convocação para empresas que tenham interesse em gerir o Hospital Estadual Central, que fica no Centro de Vitória. A atual gestora, a Organização Social de Saúde (OSS) Pró-Saúde, estaria deixando a administração da unidade, depois de quase dois anos, alegando que o valor de R\$ 38 milhões anuais, repassado pelo Governo Estadual, é insuficiente para manter os custos do hospital.

"Hoje são oferecidos 125 leitos, mas queremos atingir a marca de 145 leitos em funcionamento. A Pró-Saúde pediu R\$ 60 milhões para manter a qualidade do serviço e aumentar a oferta de leitos. Mas o governo do Estado contratou uma empresa de consultoria que, após estudos, garante que as medidas são possíveis com o valor oferecido atualmente à organização", explica o subsecretário estadual de Saúde, Geraldo Queiroz. De acordo com o edital, publicado no Diário Oficial do Espírito Santo, o limite máximo de orçamento previsto, referente ao primeiro período de 12 meses, chega a um total de R\$ 40.314.664,47, sendo até R\$ 38.814.664,47 de custeio e R\$ 1,5 milhão de investimentos mediante apresentação de projeto especial¹⁹.

Observa-se, portanto, que o sucesso invocado para motivar a prática do ato comporta exceções. Da mesma forma, consoante já mostrado no item II.2.1 desta peça,

¹⁷ Disponível em: <http://www.sindsprevrj.org.br/jornal/secao.asp?area=24&entrada=6041#>. Acesso em: 20 de julho de 2013.

¹⁸ Disponível em: <http://old.cremerj.org.br/informes/mostra.php?id=1640>. Acesso em: 20 de julho de 2013.

¹⁹ Disponível em: http://gazetaonline.globo.com/conteudo/2011/10/noticias/a_gazeta/dia_a_dia/989274-secretaria-da-saude-quer-trocar-administrador-do-hospital-central.html. Acesso em: 20 de julho de 2013.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

as estimativas de custos efetuadas pelo Núcleo de Planejamento da Serra não retratam a realidade do município capixaba.

Nos termos do art. 2º, alínea “d”, combinado com seu parágrafo único, alínea “d”, da Lei nº 4.717/65²⁰, Lei que regulamenta a Ação Popular, são nulos os atos lesivos ao patrimônio público no caso de inexistência dos motivos, assim verificada quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido.

No presente caso, não há suporte jurídico válido para a decisão tomada pela Administração Pública serrana que culminou na escolha do modelo de gestão por Organização Social da Unidade de Pronto Atendimento da Serra, o que torna o ato inválido, bem assim todos os demais dele decorrentes.

II.2.3 – Ilegal alijamento do Conselho Municipal de Saúde.

É cediço que uma das vigas constitucionais de sustentação do Sistema Único de Saúde – SUS é a participação da comunidade, a qual se encontra estampada no art. 198, inciso III, da CF/88, senão veja-se:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
[...]
III – participação popular

Nos termos do art. 1º da Lei Federal n. 8.142/90²¹, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS, essa participação social se dá mediante dois mecanismos principais: a Conferência de Saúde e o Conselho de Saúde, sendo que ambos devem funcionar de forma efetiva em todos os níveis da Federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Destaca-se que os Conselhos de Saúde – como concretização do princípio da participação da comunidade no SUS – ganharam estatura constitucional com a edição da Emenda Constitucional nº 29/2000, a qual, ao definir fontes de financiamento para as ações de saúde, atribuiu a esses colegiados o acompanhamento e a fiscalização dos Fundos de Saúde, nos quais são creditados todos os recursos públicos afetados à saúde, consoante

²⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 20 de julho de 2013.

²¹ Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:

I - a Conferência de Saúde; e
II - o Conselho de Saúde.

[...]

§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

preceitua o art. 77, § 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, com redação dada pelo art. 7º da EC 29/00²².

A existência e o correto funcionamento do Conselho de Saúde são, aliás, condições para a gestão do SUS e para o recebimento de verbas federais, conforme estabelece o inciso II do art. 4º, combinado com seu parágrafo único, da Lei Federal n. 8.142/90, *in verbis*:

Art. 4º Para receberem os recursos, de que trata o art. 3º desta lei, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com:

[...]

II - **Conselho de Saúde, com composição paritária** de acordo com o Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990; (grifou-se)

[...]

Parágrafo único. O não atendimento pelos Municípios, ou pelos Estados, ou pelo Distrito Federal, dos requisitos estabelecidos neste artigo, implicará em que os recursos concernentes sejam administrados, respectivamente, pelos Estados ou pela União.

No mesmo sentido, dispõe a novel lei regulamentadora do art. 198, § 3º, da Carta Magna, Lei Complementar nº 141/12:

Art. 22. É vedada a exigência de restrição à entrega dos recursos referidos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal na modalidade regular e automática prevista nesta Lei Complementar, os quais são considerados transferência obrigatória destinada ao custeio de ações e serviços públicos de saúde no âmbito do SUS, sobre a qual não se aplicam as vedações do inciso X do art. 167 da Constituição Federal e do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Parágrafo único. A vedação prevista no caput não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega dos recursos:

I - à instituição e ao funcionamento do Fundo e do Conselho de Saúde no âmbito do ente da Federação; e (grifou-se)

Os Conselhos de Saúde são órgãos permanentes e deliberativos, cabendo-lhes tomar as decisões relativas à discricionariedade política e administrativa afetas ao exercício do Poder Executivo.

Acerca do Conselho de Saúde, vaticina Marlon Alberto Weichert²³:

A outra instância é o Conselho de Saúde, que tem caráter permanente e deliberativo. Não se cuida, portanto, de mero órgão consultivo, mas sim com atribuição legal de deliberar sobre a condução do sistema de saúde no âmbito do respectivo ente. As atribuições do Conselho vão desde a formulação das estratégias de atuação até o controle da execução da política na instância correspondente, inclusive nos aspectos financeiros e econômicos. E, ao invés de ser atribuição do Conselho homologar decisões do Poder Executivo, é a este que cabe homologar as deliberações do Conselho de Saúde.

²² Art. 77 [...]

§ 3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal.

²³ WEICHERT, Marlon Alberto. **Saúde e Federação na Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 172.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

Note-se que a atribuição de função deliberativa aos Conselhos não se confunde com a função legislativa do Poder Legislativo. A deliberação será quanto ao campo das decisões normalmente reservadas ao Poder Executivo, no exercício do seu poder regulamentar e administrativo.

Vale citar, ainda, que o artigo 48, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, traz o “incentivo à participação popular” como instrumento de transparência de gestão fiscal, a qual, no presente caso, se dá pela participação do Conselho Municipal de Saúde, legítimo representante da sociedade na tomada de decisões sobre a implementação das políticas públicas de saúde, sobretudo, na fiscalização da regular aplicação dos recursos vinculados a essa área.

Extraí-se, indubitavelmente, que a afetação dos serviços públicos de saúde a entidades privadas é uma das decisões essenciais, nucleares da política de saúde em determinado ente federativo, de modo que se pode afirmar, insofismavelmente, que é da atribuição do Conselho Municipal de Saúde sobre ela deliberar, seja para propor, aprovar ou rejeitar a terceirização da gestão de determinada Unidade de Pronto Atendimento.

No caso em questão, não se vê no procedimento administrativo qualquer deliberação e aprovação pelo Conselho Municipal de Saúde, no que se diz respeito à decisão pela adoção do modelo de gestão por Organização Social.

Sabe-se que o Conselho de Saúde não é órgão meramente homologatório, mas tem a precípua competência para deliberar sobre a adoção de determinadas políticas públicas de saúde, inclusive nos aspectos financeiros e econômicos, as quais, para serem implantadas, devem ser deliberadas e aprovadas por essa instância.

Desse modo, a Secretaria Municipal de Saúde não pode adotar políticas de saúde à revelia desse colegiado, pois política pública de saúde não necessariamente ladeia as ações do governo. O Conselho existe, justamente, para resguardar as ações de saúde de eventual influência política nociva ao interesse público.

A participação social no SUS, por meio dos Conselhos de Saúde (os quais têm, no mínimo, metade dos seus assentos ocupados por usuários dos serviços), é corolário do postulado inserto no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, que dimana que *“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos **ou diretamente, nos termos desta Constituição**”*.

Nesse contexto, a ausência de deliberação e aprovação pelo Conselho Municipal de Saúde vai de encontro ao intróito material da Lei Fundamental – que estipula a democracia participativa como forma de exercício do poder pelo seu titular, o povo brasileiro – e o seu desdobramento no âmbito do SUS, que prevê a participação da comunidade na sua gestão.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA

II.2.4 – Omissão Editalícia. Ofensa ao art. 40, inciso XV da Lei nº 8.666/93.

Depreende-se da leitura das cláusulas constantes nos Editais nº 001/2012 e 002/2012, a inexistência de instruções e normas para recursos, em total desarmonia com o disposto no inciso XV do art. 40 da Lei nº 8.666/93, aplicado subsidiariamente:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

Tal previsão visa assegurar o exercício do direito de petição, podendo sua omissão limitar a participação dos interessados e ensejar prejuízo ao resultado do certame, além de infringir diretamente os princípios expostos na Lei Magna.

Nas palavras de Marçal Justen Filho²⁴:

A Constituição assegura a todos os litigantes e em todos os processos administrativos o direito ao recurso (art. 5º, inc. LV). Isso impede que se restrinja o direito de recurso a apenas algumas hipóteses típicas ou específicas [...]. Em princípio, todas as decisões administrativas comportam recursos, ressalvadas as hipóteses de: a) ter precluído o direito de o interessado interpor recurso por razões temporais (decurso do prazo), consumativas (exercício anterior do direito de recorrer) ou lógicas (conduta incompatível com a vontade de recorrer); ou b) a autoridade que emitiu a decisão ocupar a hierarquia mais elevada no âmbito do órgão administrativo.

No caso concreto, a omissão editalícia (Edital nº 001/2012) foi devidamente impugnada pela Organização Social Geração de Semelhantes para Educação e Saúde (Doc. 1, fls. 1133 a 1135); decidindo a Presidente da Comissão Julgadora pela intempestividade da petição (Doc. 1, fl. 1142). Não bastasse isso, o Edital nº 002/2012, mantendo a mesma supressão, foi objeto de nova impugnação pela Organização Social Geração de Semelhantes para Educação e Saúde (Doc. 1, fls. 2184 a 2188).

II.2.5 – Cláusula restritiva. Ofensa ao art. 7º, inciso VI, e § 1º, da Lei nº 3.778/2011²⁵ c/c art. 3º, § 1º, inciso I e art. 30, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93²⁶.

²⁴ Ibid, p. 882.

²⁵ **Art. 7º** A proposta de trabalho apresentada pela entidade deverá conter os meios financeiros necessários à prestação dos serviços a serem transferidos, e, ainda:

[...]

VI - comprovação de experiência técnica para desempenho da atividade objeto do Contrato de Gestão, especificamente de seus membros do Conselho de Administração e Diretoria;

[...]

§ 1º A exigência do inciso VI deste artigo limitar-se-á à demonstração, pela entidade, de sua experiência gerencial na área relativa ao serviço a ser transferido, bem como da capacidade técnica do seu corpo funcional, devendo o edital estabelecer, conforme recomende o interesse público, e considerando a natureza dos serviços a serem transferidos, tempo mínimo de existência prévia das entidades interessadas a participar do procedimento de seleção.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

O Edital nº 002/2012 estabeleceu, no item 6.1.14 (fl. 1212), a necessidade de apresentação na fase de habilitação de comprovação de experiências anteriores, através de Atestado de Capacidade Técnica, como Organização Social, pertinentes e compatíveis com o objeto do Contrato de Gestão Operacional, por meio de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, porém, **somente sendo considerados os atestados referentes aos exercícios de 2009 a 2012.**

Percebe-se que a cláusula editalícia supracitada exorbita os requisitos legais exigidos pelo art. 7º, inciso VI, da Lei nº 3.778/2011, segundo o qual a proposta de trabalho apresentada pela entidade deverá conter a *“comprovação de experiência técnica para desempenho da atividade objeto do Contrato de Gestão, especificamente de seus membros do Conselho de Administração e Diretoria”*.

Por sua vez, o § 1º do aludido preceptivo legal estabelece que *a exigência do inciso VI deste artigo limitar-se-á à demonstração, pela entidade de sua experiência gerencial na área relativa ao serviço a ser transferido, bem como da capacidade técnica do seu corpo funcional, podendo o edital estabelecer, conforme recomende o interesse público e, considerando a natureza dos serviços a serem transferidos, tempo mínimo de existência prévia das entidades interessadas em participar do procedimento de seleção.*

Estabelece ainda, no seu § 2º, que *na hipótese do Edital não estabelecer tempo mínimo de existência prévia, as entidades com menos de 1 (um) ano de*

²⁶ Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991;

[...]

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

[...]

§ 1o A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

[...]



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA

funcionamento **comprovarão experiência gerencial por meio da qualificação de seu corpo diretivo.**

A partir de uma perfunctória análise da norma legal infere-se:

(i) que a capacidade técnica a ser demonstrada pela entidade é exclusivamente **experiência gerencial** na área relativa ao serviço a ser transferido, bem como **capacidade técnica do seu corpo funcional**; e

(ii) que a exigência editalícia de que somente serão considerados os atestados referentes aos exercícios de 2009 a 2012 é excessiva, haja vista que a lei autoriza apenas a limitação quanto ao tempo de existência prévia da entidade e não quanto ao período a que se refere a experiência. Assim, qualquer período a que se refira o tempo de experiência deverá ser admitido para fins de comprovação de capacidade técnica.

Portanto, o texto da legislação municipal encontra-se em consonância com o art. 30, § 5º, da Lei n. 8.666/93²⁷, aplicado na hipótese, subsidiariamente, **o qual veda, para fins de aferição da capacidade técnica, a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos**, ou quaisquer outras não previstas naquela lei.

A par dessa compreensão, pertinente colacionar entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU:

A existência no edital de cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame fundamenta a anulação da licitação, consoante o disposto no art. 49 da Lei nº8.666/1993.

Acórdão 596/2007 Plenário (Sumário)

Registre-se que, nos termos do § 2º do art. 49 da Lei n.º 8666/1993, a nulidade da licitação induz à do contrato, não gerando, em regra, a obrigação de indenizar, consoante previsão do § 1º do mesmo dispositivo legal²⁸.

Deste modo, evidencia-se o exagero da cláusula questionada, indo de encontro com as normas legais acima citadas, que objetivam garantir o princípio da isonomia e da competitividade.

²⁷ Art. 30. [...]

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

²⁸ Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

§ 1º A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA

II.2.6 – Inobservância de recursos e execução de etapas do certame com julgamento de recursos pendentes.

Em apreciação às peças que compõem o procedimento administrativo nº 91.044/2012 (Doc. 1), verifica-se a completa desconsideração, por parte da Comissão Julgadora, dos recursos interpostos pelas entidades participantes do concurso de projetos.

Tal ocorrência foi também observada pela Controladoria Geral do Município, no Relatório de Auditoria nº 03/2013 (Doc. 2), que assim se manifestou:

3.1.2.2 DA NÃO OBSERVÂNCIA DE RECURSOS E EXECUÇÃO DE ETAPAS DO CERTAME COM JULGAMENTO DE RECURSOS PENDENTES.

Em **02/08/2012** o Edital nº 001/2012 foi dado como fracassado em publicação no Diário Oficial do Estado. Já em **03/08/2012** foi apresentada Nova Chamada Pública para o Edital nº 002/2012 com mesmo objeto do anteriormente citado.

Observamos que havia Impugnação ao Edital 001/2012 apresentada pela Organização Social Geração de Semelhantes para Educação e Saúde datada em **30/07/2012** e Recurso Administrativo Hierárquico com efeito suspensivo proposto pelo Instituto INTS em **06/08/2012** pendentes de julgamento.

Verificamos nos autos que a Impugnação foi julgada intempestiva pela Presidente da CPL, Sra. Sandra Firme Brotto (despacho à fl. 1147), **somente em 08/08/2012, ao passo que o Recurso Administrativo Hierárquico com efeito suspensivo proposto pelo Instituto INTS somente fora julgado pela Procuradoria em 19/08/2012 (ver fls. 1197 a 1199).** (grifou-se)

Resta citar, que em 13/08/2012 fora realizada sessão do Edital nº 002/2012 de recebimento da documentação para habilitação das entidades (fls. 1290 a 1293), já sendo nesta seção, inabilitadas as empresas: ORGANIZAÇÃO SOCIAL PRÓ-VIDA; ASSOCIAÇÃO GLOBAL SOLUÇÕES EM SAÚDE e ORGANIZAÇÃO SOCIAL GERAÇÃO DE SEMELHANTES PARA EDUCAÇÃO E SAÚDE.

Diante da situação ilustrada, identificamos ter havido etapas do certame 002/2012, quando ainda não haviam se esgotado etapas do certame 001/2012, desde já ressaltando obterem estes o mesmo objeto.

Tais apontamentos corroboram com o entendimento que não foram respeitados os recursos dos licitantes agindo a comissão com celeridade exagerada ao desfecho do certame sem atentar-se aos princípios da administração já citados e principalmente ao direito de defesa dos participantes. (grifou-se)

Portanto, o cerne da questão estaria no fato de que a publicação da Nova Chamada Pública referente ao Edital nº 002/2012, ocorrida em **03/08/2012** (Doc. 1, fl. 1202), ocorreria em data anterior às respostas fornecidas à impugnação apresentada pela Organização Social Geração de Semelhantes para Educação e Saúde, em **08/08/2012** (Doc. 1, fl. 1142), e ao recurso interposto pelo Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS, em **19/08/2012** (Doc. 1, fls. 1197 a 1199), ambas relativas ao Edital nº 001/2012.

Agravando a situação, constata-se que a abertura das propostas de trabalho do Edital nº 002/2012 foi realizada em **15/08/2012** (Doc. 1, fls. 1297 a 1299),



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

anterior, portanto, à resposta apresentada ao recurso interposto pelo Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS, datada de 19/08/2012 (Doc. 1, fls. 1197 a 1199), recurso relativo à sua inabilitação em relação ao Edital nº 001/2012, interposto nos termos do art. 109, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 8.666/1993²⁹.

Isso quer dizer, em outras palavras, que antes mesmo da decisão final do recurso relativo ao Edital nº 001/2012, houve publicação de novo edital, com objeto idêntico, sendo ultrapassada a fase de habilitação e abertos os envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados no novo certame, em completa dissonância com o efeito suspensivo previsto no § 2º do art. 109 da Lei nº 8.666/93:

Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:
I – recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:
a) habilitação ou inabilitação do licitante;
b) julgamento das propostas;
[...]
§ 2º O recurso previsto nas alíneas "a" e "b" do inciso I deste artigo terá **efeito suspensivo**, podendo a autoridade competente, motivadamente e presentes razões de interesse público, atribuir ao recurso interposto eficácia suspensiva aos demais recursos. (grifou-se).

Assim, mostra-se devidamente configurado o total descompasso no fluxo procedimental da seleção de projetos realizado pelo Município da Serra.

Além disso, verifica-se que a Organização Social Geração de Semelhantes para Educação e Saúde pediu esclarecimentos, através de e-mail, em relação ao Edital nº 001/2012 e não obteve qualquer resposta, sendo o assunto posteriormente tratado na impugnação por ela apresentada (Doc. 1, fls. 1133 a 1135), e não conhecida diante da intempestividade (Doc. 1, fl. 1142), e no Mandado de Segurança impetrado (Doc. 1, fls. 2230 a 2241).

Ademais, foi apresentada impugnação, relativa ao Edital nº 002/2012, pela mesma entidade em 08/08/2012, havendo, inclusive, dois pareceres jurídicos idênticos, como respostas, com as datas de 10/08/2012 (Doc. 1, fls. 2202 a 2207) e 14/08/2012 (Doc. 1, fls. 2209 a 2214).

Desta maneira, em decorrência da confusão procedimental perpetrada, afigura-se legítima a conclusão de que foram completamente rechaçados os princípios expressos no art. 3º da Lei nº 8.666/93³⁰, estando o certame eivado de vícios.

²⁹ Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:
I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:
a) habilitação ou inabilitação do licitante;
[...]

³⁰ Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA

II.2.7 – Ausência de parecer técnico. Ofensa ao art. 8º, parágrafo único, da Lei nº 3.778/2011.

O parágrafo único do art. 8º da Lei nº 3.778/2011 traz a seguinte redação:

Art. 8º No julgamento das propostas serão observados, além de outros definidos em edital, os seguintes critérios:

[...]

Parágrafo único. O julgamento será finalizado com um **parecer técnico**, emitido pelo Secretário Municipal da área e pelo Secretário Municipal de Planejamento Estratégico, levando-se em consideração os critérios contidos nos incisos deste artigo, além da conveniência e oportunidade da transferência da gestão e execução de atividades e serviços indicados àquela entidade.

Contudo, de plano, verifica-se inexistir no procedimento administrativo registrado sob o nº 91.044/2012 qualquer parecer técnico elaborado pela Secretária Municipal de Saúde e pelo Secretário Municipal de Planejamento Estratégico abrangendo os requisitos legais.

II.2.8 – Celebração de Contrato de Gestão com entidade sem capacidade técnica.

Restou comprovado no Relatório de Auditoria nº 03/2013, elaborado pela Controladoria Geral do Município da Serra, que a entidade vencedora do certame deveria ter sido desclassificada ainda na fase de habilitação, porquanto sua atividade não ser compatível com o objeto do Concurso de Projetos, conforme transcrições abaixo:

Em análise à documentação referente ao CNPJ do INTS, esta Controladoria Geral verificou que pelo código e descrição das Atividades Econômicas, este instituto deveria ser desclassificado na fase de habilitação por sua atividade não ser compatível com a atividade a ser exercida no objeto do Concurso de projetos, ou seja: “Atendimento em Urgência e Emergência”. **Em pesquisa realizada por esta Controladoria Geral verificou-se, que dentre os códigos de atividades econômicas exercidas, o Instituto INTS não possui o Cód. 8512-0 – ATIVIDADES DE ATENDIMENTO A URGÊNCIAS E EMERGÊNCIAS possuindo apenas o código 86.30-5-03 ATIVIDADE MÉDICA AMBULATORIAL RESTIRTA A CONSULTA, o que denota contrariedade ao objeto do contrato de gestão.** (grifou-se)

Por fim, a ausência da atividade descrito na documentação da empresa, constitui flagrante infração e não observância ao item 3.3 do Contrato – requisitos para habilitação técnica. (grifou-se)

[...]

CONSTATAÇÃO 4

Em consulta ao CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas no site da Receita Federal, constatamos que a empresa não possui em suas atividades, habilitação para atividades de Urgência e Emergência, conforme documentações em Anexo ao presente Relatório e, flagrante infração e não observância ao item 3.3 do Contrato – requisitos para habilitação técnica. O CNAE (tipos de atividades que exerce)



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

apresentado pelo Instituto INTS às fls. 897, constante em seu cartão de inscrição municipal, não há nenhuma atividade específica de urgência e emergência, mas apenas atividades médica ambulatorial restrita e consultas. (grifou-se)

RECOMENDAÇÃO 4

Ao gestor da pasta da Saúde, que acompanhado por profissional devidamente habilitado e capacitado para tal fim bem como à PROGER, fazerem apreciação quanto à capacidade técnica da empresa para o exercício de todas as atividades inerentes à consecução do objeto do contrato de gestão em análise, **uma vez que no ato do Concurso de Projetos a contratada não possuía atividade objeto do contrato de gestão firmado. (grifou-se)**

Realmente, no Cartão de Inscrição do Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS (Doc. 1, fl. 1702), não consta dentre as atividades da entidade nenhuma relativa a atendimento de urgência e emergência, não satisfazendo, portanto, o requisito inserto no item 6.1.5 do Edital nº 002/2012, com redação idêntica a do inciso II do art. 29 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Edital de Seleção nº 002/2012

6.1.5. Prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede da empresa participante ou outra que seja equivalente e **que seja pertinente a sua finalidade e compatível com o objeto do Edital de Concurso de Projetos;** (grifo nosso)

Lei nº 8.666/93

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

[...]

II – prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, **pertinente ao seu ramo de atividade e compatível como o objeto contratual;** (grifo nosso)

Deste modo, houve claro descumprimento das previsões constantes no art. 41 e seu § 4º, bem como no art. 43, incisos I e II, todos da Lei nº 8.666/1993:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

[...]

§ 4º A inabilitação do licitante importa preclusão do seu direito de participar das fases subsequentes.

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

I - abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, e sua apreciação;

II - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, contendo as respectivas propostas, desde que não tenha havido recurso ou após sua denegação;

Urge mencionar que o Tribunal de Contas da União entende pela imprescindibilidade do cumprimento da disposição contida no art. 29, inciso II da Lei nº 8.666/1993:



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

Faça constar a exigência, para fins de comprovação de regularidade fiscal, das provas de inscrição nos cadastros de contribuintes estadual ou municipal, conforme determina o inciso II do art. 29 da Lei nº 8.666/1993. (Decisão 192/1998, Plenário)

Exija a apresentação da documentação relativa à regularidade fiscal em todas as modalidades de licitação para contratação de obras, serviços ou fornecimento de bens, bem assim nas contratações com dispensa ou inexigibilidade de licitação, em observância ao disposto no art. 195, § 3º, da Constituição Federal, c/c os arts. 29, incisos I a IV, e 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão 1768/2008, Primeira Câmara)

Deste modo, evidenciada está a ilegalidade praticada, resultando, assim, na contratação indevida de nº 383/2012 entre o Município da Serra e o Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS, no valor de R\$ 13.022.509,56 (treze milhões, vinte e dois mil, quinhentos e nove reais e cinquenta e seis centavos).

Ante a gama de irregularidades presentes no procedimento licitatório, bem como a vultosa quantia a ser dispendida (montante superior a mais de 13 milhões reais), não se mostra forçoso a conclusão de plena contaminação do contrato decorrente da completa nulidade da licitação. Aliás, esse é justamente o sentido da norma extraída do § 2º do art. 49 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 49. [...]

§ 2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

II.2.9 – Da possibilidade de ampliação ilimitada do objeto do contrato de gestão.

A Cláusula Nona do Contrato de Gestão n.º 383/2012 (fl. 3.278) permite a alteração dos termos avençados do seguinte modo:

CLÁUSULA NONA – DA ALTERAÇÃO CONTRATUAL

9.1 O Contrato de Gestão poderá ser alterado, **parcial ou totalmente**, mediante justificativas por escrito, que conterão a declaração de interesse de ambas as partes e deverá ser autorizado pelo Secretário de Saúde do Município da Serra.

9.2 O Secretário Municipal de Saúde após ratificação da necessidade de alteração do Contrato realizada pela Comissão de Gestão e Fiscalização, submeterá o Termo Aditivo à SEPLAE, à Auditoria Geral e à Procuradoria Geral do Município, **conforme a Lei Municipal n.º 3.778/2011, art. 30 e seus parágrafos.** (grifou-se)

Inicialmente, pontue-se que as alterações qualitativas e quantitativas dos serviços pactuados encontram seus limites no art. 65 da Lei n.º 8.666/1993³¹, norma que

³¹ Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
I - unilateralmente pela Administração:
a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

define os contornos normativos gerais do contrato em questão. Em síntese, essa possibilidade baliza-se na necessidade superveniente de alteração para atender ao interesse público e para manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

No que tange às alterações quantitativas, o § 1º do art. 65 da Lei n.º 6.888/1993 estabelece o limite objetivo de 25% (vinte e cinco por cento) do valor original do contrato. Desse modo, o item 9.1 da referida cláusula, no que se reporta à possibilidade de alteração parcial ou total do contrato de prestação de serviço de gestão, deve ser interpretada de modo a não permitir acréscimos de natureza quantitativa superiores a 25% (vinte e cinco por cento).

Já em relação às alterações qualitativas dos serviços de gestão prestados pelo INTS ao Município da Serra, considerando a padronização dos serviços relacionados à administração da UPA, circunstância que permite desconsiderar a possibilidade de alteração superveniente dos aspectos qualitativos do contrato, porquanto previstos de forma antecipada e exaustiva no rol de metas qualitativas constante no instrumento contratual (Doc. 1, fls. 3311 e 3312), deve-se aplicar fator limitador idêntico àquele pertinente às alterações quantitativas, qual seja, o percentual de 25% (vinte e cinco por cento).

A previsão e a busca pelo atingimento das metas qualitativas constitui a própria essência dos contratos de gestão, conforme especifica o art. 23 da Lei Municipal n.º 3.778/2011, *in verbis*:

Art. 23. O Contrato de Gestão será instrumentalizado sempre por escrito, com as atribuições, responsabilidades e obrigações a serem cumpridas pelo Município, através do Secretário Municipal da área correspondente a atividade fomentada e pelo presidente da entidade qualificada como Organização Social, observando os princípios constitucionais da administração, previstos no art. 37 da CRFB e as regras gerais de direito público, e deverá conter cláusulas que disponham sobre:
[...]

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

I - (VETADO)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

III - adoção de práticas de planejamento sistemático das ações da Organização Social, mediante instrumentos de programação, orçamentação, acompanhamento e avaliação de suas atividades, **de acordo com as metas pactuadas**; (grifou-se)

[...]

V - obrigatoriedade de especificar o programa de trabalho proposto pela Organização Social, **estipular as metas a serem atingidas**, os respectivos prazos de execução, bem como os critérios objetivos de avaliação de desempenho, inclusive mediante indicadores de qualidade e produtividade; (grifou-se)

A justificativa da adoção do modelo de descentralização da gestão das Unidades de Pronto Atendimento (UPA), por meio da sua transferência a Organizações Sociais, tem como pressuposto lógico a melhoria da qualidade da prestação dos serviços de saúde, razão pela qual as metas qualitativas integram de modo indissociável o núcleo do objeto do contrato de gestão, ao ponto de os aspectos atinentes ao seu cumprimento serem condição para a realização dos repasses financeiros e motivo para a decretação de intervenção na gestão terceirizada, consoante se infere do art. 23, inciso VII, e do art. 35, todos da Lei Municipal n.º 3.778/2011³².

Por sua vez, observa-se que o item 9.2 da referida cláusula contratual busca sua fundamentação legal no art. 30³³ “e seus parágrafos” da Lei Municipal n.º 3.778/2011. De plano, constata-se que o conteúdo normativo do referido artigo não possui pertinência temática com o assunto tratado na Cláusula Nona, cujo teor remonta à alteração contratual. Na realidade, o art. 30 – que possui apenas o parágrafo único – reporta-se à prestação de contas da Organização Social, sendo, portanto, inaplicável para justificar uma alteração contratual com a amplitude proposta pela cláusula em exame.

³² Art. 23. O Contrato de Gestão será instrumentalizado sempre por escrito, com as atribuições, responsabilidades e obrigações a serem cumpridas pelo Município, através do Secretário Municipal da área correspondente a atividade fomentada e pelo presidente da entidade qualificada como Organização Social, observando os princípios constitucionais da administração, previstos no art. 37 da CRFB e as regras gerais de direito público, e deverá conter cláusulas que disponham sobre:

[...]

VII - vinculação dos repasses financeiros, que forem realizados pelo Município, ao cumprimento das metas pactuadas no Contrato de Gestão.

[...]

Art. 35. Na hipótese descumprimento quanto à regular observância das obrigações assumidas no Contrato de Gestão, poderá o Município assumir a execução dos serviços que foram transferidos, observado o prazo de duração da vigência da intervenção.

§ 1º A intervenção será feita através de Portaria do Secretário Municipal que assinou o Contrato de Gestão, declarando as razões para a suspensão do Contrato de Gestão, que indicará o interventor e mencionará os objetivos, limites e duração, a qual não ultrapassará 180 (cento e oitenta) dias.

§ 2º Decretada a intervenção, o Secretário Municipal a quem compete a supervisão, fiscalização e avaliação da execução de Contrato de Gestão deverá, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da publicação do ato respectivo, instaurar procedimento administrativo para apurar as causas determinantes da medida e definir responsabilidades, assegurado o direito de ampla defesa.

§ 3º Cessadas as causas determinantes da intervenção e não constatada culpa dos gestores, a Organização Social retomará a execução dos serviços.

§ 4º Comprovado o descumprimento desta Lei ou do Contrato de Gestão, será declarada a desqualificação da entidade como Organização Social, com a reversão da gestão e/ou execução do serviço ao Município, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

§ 5º Enquanto durar a intervenção, os atos praticados pelo interventor deverão seguir todos os procedimentos legais que regem a Administração Pública Municipal.

³³ Art. 30. A prestação de contas da Organização Social, a ser apresentada no mínimo trimestralmente, ou, a qualquer tempo, far-se-á por meio de relatório pertinente à execução do Contrato de Gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado dos respectivos demonstrativos financeiros.

Parágrafo único. Ao final de cada exercício financeiro, a Organização Social deverá elaborar consolidação dos relatórios e demonstrativos de que trata este artigo e encaminhá-la à Secretaria Municipal da área.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

Destarte, pelas razões expostas, mostra-se ilegal o permissivo contido na Cláusula Nona, itens 9.1 e 9.2, que possibilitam a alteração contratual em sua totalidade, seja quanto aos aspectos quantitativos como qualitativos do contrato de gestão.

II.2.10 – Da ausência de proporcionalidade na correlação entre o cumprimento das metas qualitativas e o desconto aplicado aos repasses financeiros.

Nos termos do Anexo IV do Contrato de Gestão (Doc. 1, fls. 3309 a 3313), o pagamento pelos serviços executados é realizado com base no atingimento das metas qualitativas e quantitativas pactuadas por meio do citado instrumento de gestão, a saber:

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

O pagamento pelos serviços executados será realizado de duas formas, considerando os seguintes percentuais:

- 90% dos recursos da orçamentação global – parte fixa.
- 10% dos recursos da orçamentação global – parte variável, mediante o cumprimento de metas.

Para fins de avaliação do repasse financeiro variável (10% do repasse total), referente ao Contrato de Gestão, serão considerados os seguintes critérios:

- 20% dos recursos da orçamentação global vinculados ao cumprimento de metas qualitativas, conforme indicadores definidos no item 1.
- 80% dos recursos da orçamentação global vinculados ao cumprimento de metas quantitativas, conforme indicadores definidos no item 2.

Quadro 1. Distribuição dos recursos segundo o percentual de cumprimento das metas.

NÚMERO DE INDICADORES ALCANÇADOS	PERCENTUAL DE CUMPRIMENTO DAS METAS QUALITATIVAS	DECONTOS EM RELAÇÃO AOS VALORES TOTAIS DESTE COMPONENTE
08 a 09	90% a 100% de cumprimento	0% de desconto
06 a 07	70% a 89% de cumprimento	20% de desconto
04 a 05	60% a 69% de cumprimento	40% de desconto
02 a 03	50% a 59% de cumprimento	60% de desconto
01	1% a 49% de cumprimento	80% de desconto
Nenhum	Abaixo de 1% de cumprimento	100% de desconto

Os recursos relacionados ao cumprimento das **metas quantitativas** serão distribuídos, proporcionalmente, mediante o cumprimento conforme os parâmetros abaixo. A pontuação total será de 1.000 pontos, que terão a seguinte distribuição:

- 001 – 100 pontos – 10% do total
- 101 – 200 pontos – 20% do total
- 201 a 300 pontos – 30% do total
- 301 a 400 pontos – 40% do total
- 401 a 500 pontos – 50% do total
- 501 a 600 pontos – 60% do total
- 601 a 700 pontos – 70% do total
- 701 a 800 pontos – 80% do total
- 801 a 900 pontos – 90% do total
- 901 a 1000 pontos – 100% do total

Ministério Público de Contas

Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7671



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

Conforme já declinado no tópico anterior, a essência do contrato de gestão possui sua gênese no cumprimento de metas qualitativas e quantitativas. Acerca das metas previstas no Contrato de Gestão n.º 383/2012, verifica-se apenas 10% do pagamento pelos serviços executados estão vinculados ao cumprimento das metas qualitativas e quantitativas (parte variável), enquanto que os 90% restantes são repassados independentemente do atingimento das metas ajustadas.

Com efeito, atribuir-se percentual tão pequeno do pagamento ao que constitui objeto do contrato de gestão – atingimento de metas – vai de encontro à própria finalidade da transferência da administração do serviço de saúde da UPA. A discrepância entre os percentuais da parte fixa (90%) e da parte variável (10%) do pagamento repassado à Organização Social desestimula o cumprimento das metas, haja vista que o descumprimento total de todas as metas qualitativas e quantitativas importa na percepção de 90% do valor contratado, o que representa quase a totalidade dos recursos públicos, podendo representar ofensa ao princípio da eficiência.

Assim sendo, diante dos argumentos lançados, requer-se desta Corte de Contas uma análise quanto à proporcionalidade na correlação entre o cumprimento das metas qualitativas e o desconto aplicado aos repasses financeiros destinados à Organização Social.

III - DA MEDIDA CAUTELAR

O *fumus boni iuris* está amplamente exposto no arrazoado da presente representação, que indica argumentos suficientes à verificação da nulidade do concurso de projetos que resultou na contratação do Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde - INTS.

O *periculum in mora* afigura-se na consolidação do referido contrato de gestão enquanto serviço de atendimento à saúde da população, bem como no risco de dano ao erário decorrente da previsão de progressivos repasses de recursos públicos para a execução do contrato de gestão ora inquinado de ilegal.

Nesse sentido, a mora na declaração de nulidade do referido contrato de gestão implica:

(i) A uma, o retardo na necessária organização da Administração Pública municipal para fins de assunção da gestão direta da referida Unidade de Pronto Atendimento e o aumento progressivo e quantitativo do grau de “dependência” municipal das atividades prestadas pela referida Organização Social, considerando a própria natureza dos serviços que são objeto da contratação;



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

(ii) A duas, o progressivo comprometimento dos recursos públicos que serão repassados conforme a modulação da assunção de serviços previstos no contrato de gestão, afetados pelo risco de dano ao erário que é intrínseco ao teor e gravidade das nulidades e irregularidades apontadas;

(iii) A três, **o risco à vida ou dano irreversível à saúde da população da Serra em razão da execução ineficiente do Contrato nº 383/2012**, diante das constatações inseridas na Notificação de fls. 44/45 do Procedimento Preparatório nº MPES-048.12.020550-3³⁴ (Doc. 4) e na Notificação Recomendatória nº 005/2013 (Doc. 5);

(iv) A quatro, a manutenção da utilização indevida dos recursos transferidos, conforme Parecer CGFCG/SESA Nº 001/2013, da Comissão de Gestão e Fiscalização do Contrato de Gestão nº 383/2012, que decidiu por NÃO APROVAR a Prestação de Contas apresentada pela Organização Social Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde (INTS), informando ainda que NÃO A CONSIDERA APTA A RECEBER NOVOS RECURSOS;

Diante disso, requer a esta Corte de Contas, liminarmente, com espedeque no art. 1º, incisos XV e XVI³⁵, todos da Lei Complementar nº 621/2012:

a) Com fundamento no art. 35 da Lei Municipal n.º 3.378/2012³⁶, seja determinado ao Secretário de Saúde do Município da Serra que, no prazo de 30 dias, no

³⁴ [...] **Considerando que desde a data de 08/03/2013, sexta-feira, às 19 h, a UPA 24 H de Serra não disponibilizou médico pediatra para atendimento na ala infantil, quadro que se mantém inalterado até a presente data (11.03/2013);**

Considerando que a paralisação do atendimento de pediatria não poderia ocorrer em nenhuma hipótese, mas no caso em tela foi ainda mais grave por não ter havido nenhum comunicado prévia à paralisação;

Considerando que, por não ter sido comunicado da paralisação dos serviços de pediatria, o Município teve grandes dificuldades para garantir o atendimento mínimo à população infantil;

Considerando que a atitude dessa Organização Social poderia ter colocado vidas em risco de morte;

Considerando ainda que na manhã do dia 09.03.2013, sábado, foi necessário o deslocamento de uma técnica da Secretaria de Saúde até a UPA 24H da Serra para organizar os trabalhos de atendimento aos pacientes que procuravam aquela Unidade de Pronto Atendimento, orientando tanto as equipes de plantão quanto a população que aguardava atendimento, conforme Relatório de Acompanhamento [...].

³⁵ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

[...]

XV - expedir medidas cautelares previstas nesta Lei Complementar, a fim de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, objetivando a efetividade das suas decisões;

XVI - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada qualquer ilegalidade;

³⁶ Art. 35. Na hipótese descumprimento quanto à regular observância das obrigações assumidas no Contrato de Gestão, poderá o Município assumir a execução dos serviços que foram transferidos, observado o prazo de duração da vigência da intervenção.

§ 1º A intervenção será feita através de Portaria do Secretário Municipal que assinou o Contrato de Gestão, declarando as razões para a suspensão do Contrato de Gestão, que indicará o interventor e mencionará os objetivos, limites e duração, a qual não ultrapassará 180 (cento e oitenta) dias.

§ 2º Decretada a intervenção, o Secretário Municipal a quem compete a supervisão, fiscalização e avaliação da execução de Contrato de Gestão deverá, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da publicação do ato respectivo, instaurar procedimento administrativo para apurar as causas determinantes da medida e definir responsabilidades, assegurado o direito de ampla defesa.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

exercício do poder-dever de autotutela, adote as medidas cabíveis e suficientes à garantia da assistência integral e à proteção do patrimônio público, decretando a intervenção na gestão da Unidade de Pronto Atendimento da Serra Sede, transferida ao Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS por meio do Contrato de Gestão n.º 383/2012, ou, alternativamente;

b) Com alicerce no art. 125, inciso III³⁷, da Lei Complementar n.º 621/2012, seja determinado ao Secretário de Saúde do Município da Serra que promova, no prazo de 30 dias, a suspensão da execução do Contrato de Gestão n.º 383/2012, cominando idêntico prazo para que o Município da Serra assuma direta e integralmente a gestão e execução de todas as atividades e serviços de saúde na Unidade de Pronto Atendimento da Serra, visando a não causar prejuízos à assistência à saúde das pessoas, sob pena de responder solidariamente por eventuais danos decorrentes do seu descumprimento.

Ressalte-se que o acolhimento do pedido cautelar não acarreta *periculum in mora* reverso, decorrente, por exemplo, de uma suposta paralização dos serviços de saúde da UPA da Serra Sede. Essa hipótese está descartada, pois a Administração Pública deve ter condições de assumir imediatamente a gestão da Unidade de Pronto Atendimento, e cumprir o que preconiza pelo art. 35 da Lei Municipal n.º 3.378/2011³⁸, que autoriza a intervenção na gestão terceirizada.

Não seria razoável supor que o Município da Serra não teria condições de nomear um interventor para gerir uma Unidade Pronto Atendimento, haja vista que a decretação de intervenção gera apenas a substituição do controle da UPA, permanecendo

§ 3º Cessadas as causas determinantes da intervenção e não constatada culpa dos gestores, a Organização Social retomará a execução dos serviços.

§ 4º Comprovado o descumprimento desta Lei ou do Contrato de Gestão, será declarada a desqualificação da entidade como Organização Social, com a reversão da gestão e/ou execução do serviço ao Município, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

§ 5º Enquanto durar a intervenção, os atos praticados pelo interventor deverão seguir todos os procedimentos legais que regem a Administração Pública Municipal.

³⁷ Art. 125. São medidas cautelares, dentre outras previstas nesta Lei Complementar:

[...]

III - a determinação a autoridade competente para que suspenda o contrato administrativo, bem como os pagamentos dele decorrentes, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;

³⁸ Art. 35. Na hipótese descumprimento quanto à regular observância das obrigações assumidas no Contrato de Gestão, poderá o Município assumir a execução dos serviços que foram transferidos, observado o prazo de duração da vigência da intervenção.

§ 1º A intervenção será feita através de Portaria do Secretário Municipal que assinou o Contrato de Gestão, declarando as razões para a suspensão do Contrato de Gestão, que indicará o interventor e mencionará os objetivos, limites e duração, a qual não ultrapassará 180 (cento e oitenta) dias.

§ 2º Decretada a intervenção, o Secretário Municipal a quem compete a supervisão, fiscalização e avaliação da execução de Contrato de Gestão deverá, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da publicação do ato respectivo, instaurar procedimento administrativo para apurar as causas determinantes da medida e definir responsabilidades, assegurado o direito de ampla defesa.

§ 3º Cessadas as causas determinantes da intervenção e não constatada culpa dos gestores, a Organização Social retomará a execução dos serviços.

§ 4º Comprovado o descumprimento desta Lei ou do Contrato de Gestão, será declarada a desqualificação da entidade como Organização Social, com a reversão da gestão e/ou execução do serviço ao Município, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

Ministério Público de Contas

Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7671



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

inalterados – ao menos inicialmente – todos os demais contratos firmados pela entidade com terceiros, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas.

Ademais, o Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS também não teria prejuízo algum, porquanto não se trata de pessoa jurídica constituída com a finalidade de auferir lucro, razão pela qual se subordina a um conjunto de regras especiais – mormente quando utiliza recursos públicos – que lhe impõe agir com transparência e, por conseguinte, sujeitar-se às consequências de uma intervenção decorrente do descumprimento do contrato de gestão firmado.

IV - DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requerem o **Ministério Público de Contas e o Ministério Público do Estado do Espírito Santo**:

1 – o conhecimento, recebimento e processamento desta representação, na forma do artigo 99, § 1º, inciso VI, da Lei Complementar nº 621/2012 c/c artigos 176, § 1º e 264, inciso IV, da Resolução TC nº 261/2013;

2 – LIMINARMENTE, com espeque no art. 1º, incisos XV e XVI³⁹, todos da Lei Complementar nº 621/2012:

a) Com alicerce no art. 125, inciso III⁴⁰, da Lei Complementar nº 621/2012, seja determinado ao Secretário de Saúde do Município da Serra que promova, no prazo de 30 dias, a suspensão da execução do Contrato de Gestão n.º 383/2012, cominando idêntico prazo para que o Município da Serra assuma direta e integralmente a gestão e execução de todas as atividades e serviços de saúde na Unidade de Pronto Atendimento da Serra, visando a não causar prejuízos à assistência à saúde das pessoas, sob pena de responder solidariamente por eventuais danos decorrentes do seu descumprimento, ou subsidiariamente,

³⁹ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

[...]

XV - expedir medidas cautelares previstas nesta Lei Complementar, a fim de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, objetivando a efetividade das suas decisões;

XVI - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada qualquer ilegalidade;

⁴⁰ Art. 125. São medidas cautelares, dentre outras previstas nesta Lei Complementar:

[...]

III - a determinação a autoridade competente para que suspenda o contrato administrativo, bem como os pagamentos dele decorrentes, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

b) Com fundamento no art. 35 da Lei Municipal n.º 3.378/2012⁴¹, seja determinado ao Secretário de Saúde do Município da Serra que, no prazo de 30 dias, no exercício do poder-dever de autotutela, adote as medidas cabíveis e suficientes à garantia da assistência integral e à proteção do patrimônio público, decretando a intervenção na gestão da Unidade de Pronto Atendimento da Serra Sede, transferida ao Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS por meio do Contrato de Gestão n.º 383/2012, ou, alternativamente;

3 – LIMINARMENTE, com fundamento nos art. 12 e 15 da Lei Municipal n.º 3.378/2011⁴², determine ao Secretário de Planejamento Estratégico e ao Secretário de Saúde que instaurem procedimento administrativo com o propósito de aferir a eventual perda da qualificação do Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS como Organização Social em relação ao Município da Serra, em razão da referida entidade não ter demonstrado a necessária capacidade técnica, descumprindo, por conseguinte, os termos do Contrato de Gestão n.º 383/2012, fatos esses sobejamente demonstrados pela Administração Pública serrana, sem prejuízo da tramitação do presente feito no âmbito desta Corte de Contas e da adoção das medidas que lhe são pertinentes;

⁴¹ Art. 35. Na hipótese descumprimento quanto à regular observância das obrigações assumidas no Contrato de Gestão, poderá o Município assumir a execução dos serviços que foram transferidos, observado o prazo de duração da vigência da intervenção.

§ 1º A intervenção será feita através de Portaria do Secretário Municipal que assinou o Contrato de Gestão, declarando as razões para a suspensão do Contrato de Gestão, que indicará o interventor e mencionará os objetivos, limites e duração, a qual não ultrapassará 180 (cento e oitenta) dias.

§ 2º Decretada a intervenção, o Secretário Municipal a quem compete a supervisão, fiscalização e avaliação da execução de Contrato de Gestão deverá, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da publicação do ato respectivo, instaurar procedimento administrativo para apurar as causas determinantes da medida e definir responsabilidades, assegurado o direito de ampla defesa.

§ 3º Cessadas as causas determinantes da intervenção e não constatada culpa dos gestores, a Organização Social retomarará a execução dos serviços.

§ 4º Comprovado o descumprimento desta Lei ou do Contrato de Gestão, será declarada a desqualificação da entidade como Organização Social, com a reversão da gestão e/ou execução do serviço ao Município, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

§ 5º Enquanto durar a intervenção, os atos praticados pelo interventor deverão seguir todos os procedimentos legais que regem a Administração Pública Municipal.

⁴² **Art. 12.** A qualificação da entidade como Organização Social dar-se-á por ato conjunto do Secretário da SEPLAE e do Secretário Municipal supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social.

Parágrafo único. A qualificação da entidade como Organização Social poderá ocorrer a qualquer tempo, e não depende de prévio processo de seleção.

[...]

Art. 15. A entidade perderá a sua qualificação como Organização Social, a qualquer tempo, **quando houver alteração nas condições que ensejaram sua qualificação, ou quando for constatado descumprimento culposo das disposições contidas no Contrato de Gestão.**

§ 1º A desqualificação será precedida de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa, respondendo os dirigentes da Organização Social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão.

§ 2º A desqualificação importará restituição dos bens cujo uso lhes tenha sido permitido pelo Município e de outros que eventualmente tenha adquirido na constância do Contrato de Gestão para a execução da atividade, bem como os valores entregues para utilização da Organização Social, inclusive doações recebidas de terceiros para execução das atividades relacionadas ao Contrato de Gestão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, sendo que a apuração de eventuais excedentes será realizada em balanço contábil.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA

4 – Com o intuito de subsidiar a análise por parte do corpo técnico deste Tribunal, requirite à Prefeitura Municipal da Serra cópia de todos os processos administrativos referentes às liquidações das despesas realizadas pelo Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS – incluindo-se os comprovantes fiscais dos contratos firmados pela referida entidade com terceiros – pertinentes ao Contrato de Gestão n.º 383/2012, porquanto a não comprovação da regular utilização dos recursos repassados pode configurar dano ao erário, passível de imputação de ressarcimento e de cominação de multa proporcional à eventual lesão suportada pelos cofres públicos;

5 – Proceda à análise exaustiva das cláusulas do Contrato de Gestão n.º 383/2012, firmado pelo Município da Serra com o Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde – INTS, em especial ao exame da possibilidade de larga ampliação do objeto, prevista na **Cláusula Nona** do instrumento contratual (fl. 3278), a qual busca, de forma equivocada, amparo legal no art. 30 e parágrafo único da Lei municipal n.º 3.778/2011;

6 – Em análise exaustiva das cláusulas do Contrato de Gestão n.º 383/2012, reserve especial atenção ao conteúdo do Anexo IV do referido contrato (Doc. 1, fl. 3309) – Critérios de Avaliação –, acerca da ausência de proporcionalidade na correlação entre o cumprimento das metas qualitativas e o desconto aplicado aos repasses, haja vista, *prima facie*, a parte fixa corresponder a 90% da parcela remuneratória, reservando-se, tão-somente, 10% como condicionante ao efetivo cumprimento das metas, em um modelo de contratação que objetiva justamente o alcance de maiores padrões de qualidade, eficiência e efetividade na prestação de relevante serviço público. Igualmente, revela-se imprescindível a análise da razoabilidade conteúdo do Quadro 1 – Distribuição dos recursos segundo o percentual de cumprimento das metas - (fl. 3310), o qual permite inferir a possibilidade de pagamento integral (0% de desconto), mesmo com o não atingimento da integralidade das metas qualitativas (90%);

7 – cumpridos os procedimentos legais e regimentais de fiscalização, sejam os responsáveis, nos termos do art. 56, inciso II, da Lei Complementar n.º 621/2012⁴³, citados para, querendo, deduzir defesa;

8 – **NO MÉRITO**, seja **determinado** ao Secretário Municipal de Saúde que anule o procedimento administrativo licitatório n.º 91.044/2012, bem como o contrato de gestão dele decorrente, bem como que o Município da Serra assuma direta e integralmente

⁴³ Art. 56. O Relator preside a instrução do processo, competindo-lhe determinar, preliminarmente, mediante decisão monocrática, após a manifestação da unidade técnica:

[...]

II - determinar, se não houver débito, a citação do responsável, para, no prazo fixado no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa;



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA**

a gestão e execução de todas as atividades e serviços de saúde na Unidade de Pronto Atendimento da Serra;

9 – Constatando-se irregularidades de natureza grave, comine aos responsáveis pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, ou de inidoneidade para participar de licitação ou contratar com a Administração Pública estadual ou municipal, conforme o caso, nos termos dos art. 139, 140 e 141 da Lei Complementar n.º 621/2012⁴⁴.

Vitória, 25 de julho de 2013.

**HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA
PROCURADOR DE CONTAS**

**MARIA CLARA MENDONÇA PERIM
PROMOTORA DE JUSTIÇA**

⁴⁴ Art. 139. O Tribunal de Contas, por maioria absoluta de seus membros, considerada a gravidade da infração cometida, poderá aplicar ao responsável a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por prazo não superior a cinco anos, sem prejuízo das sanções previstas nos artigos 134 e 135 desta Lei Complementar e das penalidades administrativas aplicáveis pelas autoridades competentes.

Art. 140. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal de Contas declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitação ou contratar, por até cinco anos, com a administração pública estadual e municipal.

Art. 141. O Tribunal de Contas poderá ainda determinar, cumulativamente ou não com outras sanções previstas nesta Lei Complementar e no Regimento Interno, as seguintes sanções:

I - inabilitação para o recebimento de transferências voluntárias, de órgãos ou entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, nos casos de omissão no dever de prestar contas, de desfalque ou o desvio de dinheiro, bens ou valores públicos ou da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, excetuadas as hipóteses previstas no § 3º do artigo 25 da Lei Complementar Federal nº 101/00;

II - proibição de contratação, pelo Poder Público estadual ou municipal, por até cinco anos, do agente público responsabilizado pela prática de grave infração, nos termos do artigo 139, e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, haja concorrido para a ocorrência do dano ao erário apurado, no caso do disposto nas alíneas “e” e “f” do inciso III do artigo 84, observado o disposto nos incisos I e II do artigo 87.

§ 1º As entidades de direito privado que receberem recursos do Estado ou Municípios, a qualquer título, serão obrigadas a comprovar a aplicação das importâncias recebidas aos fins a que se destinarem, sob pena de suspensão de novos recebimentos, além das cominações cabíveis aos seus responsáveis legais.

§ 2º Aplicada as sanções previstas neste artigo, o Tribunal de Contas comunicará a decisão ao responsável e a autoridade ou órgão competente, para conhecimento e efetivação das medidas administrativas necessárias.

§ 3º O Tribunal de Contas manterá cadastro específico das sanções previstas neste Capítulo, observadas as prescrições legais a respeito.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DA
SERRA

Relação de Documentos Anexos	
Nº	Descrição
Doc. 1	Cópia do Processo Administrativo nº 91.044/2012
Doc. 2	Cópia do Relatório de Auditoria n.º 03/2013, elaborado pela Controladoria Geral do Município
Doc. 3	Cópia do Parecer CGFCG n.º 001/2013
Doc. 4	Cópia parcial do Procedimento Preparatório nº MPES-048.12.13.020550-3
Doc. 5	Cópia da Notificação Recomendatória MPES n.º 005/2013
Doc. 6	Cópia parcial dos autos do Mandado de Segurança 0026014-58.2012.8.08.0048