



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

Cecex 8

PROCESSOS:	0319/2023-TCERO 0304/2023-TCERO
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura Municipal de Vilhena
CATEGORIA:	Denúncia e Representação
SUBCATEGORIA:	Representação
INTERESSADOS:	Caetano Vendimiatti Netto, CPF n. ***.900.358-**; Conselho Regional de Enfermagem de Rondônia - COREN - RO, CNP n. ***.476.101/0001-**; e Manoel Carlos Neri da Silva, CPF n. ***.306.582-**.
ASSUNTO:	Supostas irregularidades no Convênio n. 001/2023 PGM Processo Administrativo n. 15131/2023. Supostas irregularidades no Convênio n. 001/2023 PGM Processo Administrativo n.15131/2023.
RESPONSÁVEL:	Flori Cordeiro de Miranda Júnior – Prefeito, CPF n. ***.160.068-**.
VRF:	R\$ 55.550.528,00 (cinquenta e cinco milhões, quinhentos e cinquenta mil, quinhentos e vinte e oito reais) ¹ .
RELATOR:	Conselheiro Jailson Viana de Almeida

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de representação, apresentada pelo Conselho Regional de Enfermagem de Rondônia (COREN), em face à celebração e execução do convênio n. 001/2023/PGM (processo administrativo n. 1513/2023) firmado pelo município de Vilhena e a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes (CNPJ n. ***.467.690/0001-**), visando a prestação de serviços complementares ao Sistema Único de Saúde – SUS, para a assistência à saúde da população em geral, em todas as faixas etárias, por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada de ações preventivas.

¹ Valor total do convênio.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA****Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE**

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

2. Em sede de exame preliminar de seletividade², a unidade técnica constatou que o objeto da representação preencheu os critérios de seletividade alcançando 66 (sessenta e seis) pontos no índice RROMa e 64 (sessenta e quatro) na matriz GUT, e ao final propôs o processamento do feito como representação.
3. O relator, nos termos da DM-14/2023-GCJVA, conheceu da representação e determinou à Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE que promovesse a realização de inspeção especial *in loco* no Poder Executivo Municipal de Vilhena, com vistas à apuração dos fatos noticiados a este Tribunal, bem como realizar levantamento das condições de atendimento das unidades de saúde do município.
4. Em face do referido convênio, esta Corte recebeu também comunicado de irregularidades assinado pelo Sr. Caetano Vendimiatti Neto, alegando ausência de suporte fático, legal e técnico, conforme PAP n. 304/23, o qual foi apensado a este processo.
5. Por meio da Portaria n. 110/23³, foi designada equipe de fiscalização para apuração dos fatos representados a esta Corte.
6. Importa ressaltar que o Convênio n. 001/2023-PGM, por meio do qual o Município de Vilhena repassou a gestão dos serviços públicos de saúde de sua alçada a ente não-estatal, foi objeto de NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA CONJUNTA N. 005/2023/MPC/MPT/MPF (ID 1351779).
7. Em resposta à referida notificação, os gestores municipais apresentaram seus esclarecimentos/justificativas (ID's 1363062 a 1363068).
8. Por fim, em cumprimento a DM 0035/2023-GCJVA, foi anexado aos presentes autos, o PAP n. 513/2023⁴ (ID 1389232), que versou sobre possíveis irregularidades no Instituto do Rim de Rondônia.
9. Assim vieram os autos.
10. Registra-se que a ação de fiscalização buscará responder e/ou indicar soluções no sentido de mitigar os riscos identificados, resultando na elaboração de relatório direto com nível de asseguarção limitada, tendo como usuários, dentre outros, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, a Câmara de Vereadores de Vilhena, o Poder Executivo Municipal e, os cidadãos, que, conhecendo os resultados, poderão tomar as medidas cabíveis nos limites dos seus interesses e competências.

² ID 1348095.

³ Prorrogada pela Portaria n. 153/23.

⁴ O PAP não alcançou os índices de seletividade, sendo proposto seu arquivamento e juntada de cópia da documentação aos presentes autos, o que foi acatado pelo relator.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

2. VISÃO GERAL DO OBJETO

11. A saúde é um direito de todos e dever do Estado, que deve ser garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação⁵.

12. A Constituição Federal franqueia a participação na assistência à saúde a iniciativa privada, **de forma complementar**, segundo as diretrizes do sistema único de saúde, mediante contrato de direito público ou convênio⁶.

13. No plano local, a Lei Orgânica do Município de Vilhena dispõe que as ações e serviços de saúde são de natureza pública, devendo a sua execução ser realizada, **preferencialmente**, por meio de serviços públicos, e complementarmente através de serviços de terceiros contratados, de preferência, entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos⁷.

14. Nesse passo, integrando a estrutura organizacional básica da administração a Semus - Secretaria Municipal de Saúde, tem como missão planejar e executar as ações de saúde em Vilhena, visando à efetivação do Sistema Único de Saúde – SUS, com vistas a garantir os princípios da universalidade, equidade e integralidade da atenção à saúde e o compromisso com a defesa da vida.

15. Dentro do arcabouço das competências afetas à Semus destacam-se o comando do SUS no âmbito municipal, a assistência à saúde e a elaboração do Plano Municipal de Saúde, em termos de prioridade e estratégias, em consonância com o Plano Estadual de Saúde.

16. Em face da realização de eleições suplementares, a administração municipal, empossada em 1º.1.2023, ao tomar conhecimento da situação dos serviços de saúde do município, decidiu pela declaração de emergência em saúde materializada por meio do Decreto n. 59.358/2023.

17. Na sequência, houve a celebração do convênio 001/2023-PGM, entre o Município de Vilhena e a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes, cujo objeto é prestação de serviços complementares ao Sistema Único de Saúde – SUS, para assistência à saúde da população em geral e populações mais vulneráveis, em todas as faixas etárias, por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada de ações preventivas e assistenciais, através da oferta de serviços, prioritariamente através da realização de consultas médicas, odontológicas, de enfermagem e dos demais técnicos em

⁵ Art. 196 da CF.

⁶ Art. 199, § 1º da CF.

⁷ Art. 129 de LO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

saúde entre as medidas de enfrentamento na Atenção Básica, Média Complexidade, Urgência e Emergência e Vigilância em Saúde, por um período de 180 (cento e oitenta) dias.

18. O município se comprometeu a repassar o valor mensal de R\$ 9.258.421,44 (nove milhões, duzentos e cinquenta e oito mil, quatrocentos e vinte e um reais e quarenta e quatro centavos) para o pagamento das despesas necessárias ao atendimento do objeto do convênio, ao passo que os custos administrativos compartilhados repassados à mantenedora voltados ao gerenciamento do convênio foram limitados a 4,5% (quatro e meio por cento) do valor global do repasse mensal, conforme quadro a seguir:

Instrumento	Valores (R\$)
Convênio 001/2023- PGM	R\$ 55.550.528,00
Repasses mensal	R\$ 9.258.421,44
<u>Custo de gerenciamento do convênio</u>	<u>4,5%</u>

Fonte: Cláusula 4ª do Convênio 01/2023-PGM

19. A complementação dos serviços de saúde do SUS por entidade privada tem previsão na Constituição Federal que nos termos do art. 199, §1º, a assistência à saúde pode ser fornecida pela iniciativa privada de forma complementar ao Sistema Único de Saúde – SUS, podendo realizar-se mediante contrato ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

20. Ademais, segundo o disposto no art. 3º da Portaria n. 2.567/2016⁸ do Ministério da Saúde, o gestor poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde próprios forem insuficientes e diante de comprovada impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população.

21. Assim, a participação das instituições privadas se dará, de forma complementar, mediante a celebração de contrato ou convênio, nos moldes estipulados pela Lei 8.666/93 e observados os princípios e as diretrizes do SUS, conforme dispõe a Lei n. 8.080/90⁹.

3. METODOLOGIA

22. A presente fiscalização será realizada em observância aos padrões de auditoria de conformidade preconizados na Orientação Normativa n. 012/2019-SGCE, bem como com o Manual de Auditoria de Conformidade deste Tribunal.

⁸ Dispõe sobre a participação complementar da iniciativa privada na execução de ações e serviços de saúde e o credenciamento de prestadores de serviços de saúde no Sistema Único de Saúde (SUS)

⁹ Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

23. Além disso, a fiscalização terá como norte as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público – NBASP nível 1 e 2, consistentes com os princípios fundamentais de auditoria (ISSAI 100-199) das normas internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores.

24. Quanto aos procedimentos e técnicas de auditoria foram adotados o exame documental, exame de registros, correlação de informações, inspeção *in loco* e observação direta dos equipamentos públicos de saúde.

25. Os critérios, padrão de verificação da discrepância do objeto auditado, foram eleitos considerando as normas que disciplinam a matéria, quais sejam: Constituição Federal (arts. 37; 165, §§ 1º, 2º, 4º e art. 167, I, XI § 1º); Lei Orgânica do Município de Vilhena; Lei 5.662/21 – PPA; Lei 5.963/22 – LOD; Lei 5.965/22 – LOA; Lei n. 9.637/98¹⁰; Lei n. 8.080/90¹¹; Lei n. 101/00; Lei Nacional n. 8.666/93, em especial as regras atinentes à execução e fiscalização dos contratos aplicáveis aos convênios; Lei n. 4.320/64; Portaria n. 1 de 28 de setembro de 2017 do Ministério da Saúde¹²; Portaria Interministerial n. 424/2016¹³; Decreto Municipal n. 59.358/2023 de 24.01.2023, além do termo de convênio n. 001/2023-PGM e seus aditivos.

4. OBJETIVOS

26. Dada a abrangência e complexidade que envolvem o objeto da fiscalização, eis que consistente na transferência da gestão dos serviços de saúde do município a entidade particular, a equipe de fiscalização utilizou-se do procedimento de análise e gerenciamento dos riscos envolvidos na operação, de modo a direcionar e delimitar o escopo da fiscalização.

27. Segundo a definição do Tribunal de Contas da União¹⁴ - TCU, risco corresponde “à possibilidade de que um evento afete negativamente o alcance dos objetivos”.

28. Assim, a análise de risco consiste no processo de identificar e compreender a natureza do risco e determinar a probabilidade de ocorrência do evento e seus impactos na

¹⁰ Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais

¹¹ Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências

¹² Consolidação das normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde.

¹³ Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências.

¹⁴ Brasil. Tribunal de Contas da União. Manual de gestão de riscos do TCU / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

consecução dos alvos da organização, fornecendo a base para a avaliação e para as decisões sobre o tratamento de riscos (ABNT, 2009).

29. A partir da realização da análise de riscos definiu-se o objetivo geral da ação de controle consistente em avaliar a conformidade da celebração e execução do convênio n. 001/2023/PGEM, bem como no levantamento das condições de atendimento das unidades de saúde do Município de Vilhena repassadas à gestão da Santa Casa de Chavantes.

30. Desta feita, definiu-se como objetivo da presente Inspeção Especial a coleta de informações acerca dos aspectos de legalidade, oportunidade e conveniência da declaração de emergência em saúde, bem como da conformidade do processo de escolha e da formalização do ajuste com a entidade para a gestão dos serviços de saúde do município.

31. Além disso, faz parte dos objetivos da fiscalização a colheita de informações a respeito das condições gerais de atendimento das unidades de saúde do município, com vistas a subsidiar a instrução processual.

5. ANÁLISE TÉCNICA

32. A análise foi estruturada de modo a contemplar os objetivos identificados, bem assim evidenciar eventuais desconformidades verificadas no processo de publicização consubstanciado na transferência da gestão dos serviços de saúde de competência do ente público a entidade privada, especialmente quanto as condições fáticas e jurídicas ensejadoras da celebração, da regularidade e execução do convênio 001/2023-PGM no município de Vilhena.

5.1. Da declaração de emergência em saúde

33. Conforme dispõe o art. 96, inciso XXVI, da Lei Orgânica do Município de Vilhena compete ao prefeito do município decretar o estado de emergência, quando for necessário preservar ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos do Município de Vilhena, a ordem pública ou a paz social.

34. Em 24 de janeiro de 2023, por meio do Decreto n. 59.358/2023 (ID 1344932), com publicação na mesma data, foi declarada situação de emergência em saúde pública no Município de Vilhena, bem como autorizou a contratação com entidade filantrópica para a realização de convênio de adesão ao SUS.

35. Segundo consta do Ofício n. 156/2023/GABINETE (ID 1363062, pág. 18-53 do pdf), os motivos que ensejaram a tomada da medida extrema acima enunciada, acolhidos como razão de decidir pelo gestor, foram aqueles narrados no Ofício n. 017/2023, de 18 de janeiro de 2023 (ID 1363062, pág. 64-74), da Secretaria Municipal de Saúde, da lavra do Senhor Richael Menezes Costa, secretário de saúde de Vilhena, em que expõe ao chefe do executivo local o panorama dos serviços de saúde municipal, conforme abaixo transcrito:

1 – a saúde local possui erros operacionais:

2 – desabastecimento da rede de assistência em saúde;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA****Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE**

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

- 3 – equipamentos públicos de saúde atuando de forma precária ou inoperantes;
- 4 – reclamações dos munícipes;
- 5 – prédios sucateados;
- 6 – falta de sistema confiável;
- 7 – surto atual de dengue;
- 8 – fila de espera com 221.596 (duzentos e vinte e um mil quinhentos e seis) procedimentos e consultas aguardando atendimento;
- 9 – informação técnica n. 01/2023/CGM informando que deve haver a contenção de gastos, pois houve a superação do limite prudencial;
- 10 – vários desvios de função;
- 11 – contratos administrativos ineficientes;
- 12 – dentre as 7 Unidades Básicas de Saúde do Município, apenas 2 estariam em funcionamento, ou seja, em descordo com as normas no Ministério da Saúde;
- 13 – existência de alas e setores inoperantes no Hospital Regional;
- 14 – necessidade de ampliação do atendimento aso usuários do SUS;
- 15 – necessidade de convênio com alguma entidade filantrópica. (*sic*)

36. Somando-se a isso, o prefeito informou que a lavanderia do Hospital Regional de Vilhena sofreu interdição pela AGEVISA (termo de interdição n. 01952/2023 – (ID 1363067, pág. 90 do pdf), e que, para além da interdição, foram lavradas inúmeras notificações de irregularidades ocorridas no referido hospital. Acrescenta ainda que o Poder Judiciário reconheceu a situação de precariedade da saúde de Vilhena, contudo, negou a tutela de urgência para suspender a interdição da lavanderia.

37. Importa registrar que o expediente que retrata o panorama da saúde pública em Vilhena, e que serviu como elemento de justificação à declaração de emergência em saúde, carece de subsídios de que permitam o dimensionamento assertivo acerca da gravidade das questões levantadas, vez que desacompanhado de elementos de informação, relatórios, levantamentos e/ou outros instrumentos de aferição capazes de sustentar as questões levantadas.

38. A mera exposição de situação fática desacompanhada de acervo comprobatório do que se declara, não se mostra suficiente a conferir higidez ao conteúdo das alegações, ademais quando se refere a fatos de elevada gravidade.

39. Não obstante, após a declaração de emergência em saúde e a celebração do convênio 001/23-PGM, a Santa Casa de Chavantes elaborou o relatório técnico de apoio a gestão sobre a situação da saúde pública de Vilhena/RO (requisitos de apoio à gestão – RAG) que revela, de forma pormenorizada, as reais condições de atendimento de cada unidade de saúde do município (ID 1363067, pág. 130-277 do pdf; ID 1363068, pág.1-530 do pdf).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

40. Nesse passo, extrai-se do contexto fático apresentado que a decisão do gestor pela declaração de emergência em saúde resultou de um conjunto de situações e risco à saúde da população mediante a insuficiência de atendimento à demanda, e da incapacidade de resposta da gestão pública pelos meios ordinários de que dispunha.

41. Segundo prescrito no art. 3º, §3º do Decreto n. 7.616/2011, considera-se situações de desassistência à população, o evento que coloque em risco a saúde dos cidadãos por incapacidade ou insuficiência de atendimento à demanda e que extrapolem a capacidade de resposta das direções estadual e municipal do SUS¹⁵.

42. Assim, num cenário de desassistência à população e diante de circunstâncias desfavoráveis das condições de atendimento da saúde pública, sobretudo pela interdição da lavanderia do hospital regional, é plausível a opção do gestor pela declaração de emergência, nos termos prescritos art. 96, inciso XXVI, da Lei Orgânica do Município.

43. Ademais, segundo a disciplina do art. 22, §1º, da LINDB, na avaliação dos atos de gestão deverão ser considerados os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor para a implementação da política pública a seu cargo, o que significa dizer que a avaliação deve ser pautada no contexto em que a decisão foi tomada, as opções à disposição do gestor e as circunstâncias fáticas do caso concreto.

44. Deste modo, é de se concluir que o gestor ao declarar situação de emergência em saúde atuou em conformidade com os parâmetros de legalidade, conveniência e oportunidade.

5.2 Da atuação complementar da iniciativa privada no SUS (art. 199, §1º da Constituição Federal)

45. Sempre que a disponibilidade de oferta dos serviços próprios de saúde for insuficiente e, comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir o atendimento à população, a administração pública poderá complementar a oferta mediante a contratação de serviços privados de assistência à saúde, respeitando a legislação e os regulamentos do estatuto da saúde (art. 199 da CF).

46. Veja-se que a contratação de serviços de saúde para a complementação do SUS pressupõe uma conjugação de fatores quais sejam: a insuficiência de atendimento da demanda aliada a impossibilidade/incapacidade de a administração suprir e/ou ampliar a oferta aos usuários (art. 24 da Lei n. 8.080).

¹⁵ Art. 3º A ESPIN será declarada em virtude da ocorrência das seguintes situações: III - de desassistência à população. § 3º Consideram-se situações de desassistência à população, para fins da aplicação do inciso III do **caput**, o evento que, devidamente reconhecido mediante a decretação de situação de emergência ou calamidade pública pelo ente federado afetado, coloque em risco a saúde dos cidadãos por incapacidade ou insuficiência de atendimento à demanda e que extrapolem a capacidade de resposta das direções estadual e municipal do SUS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

47. Além disso, deve ser assegurada a preferência às entidades sem fins lucrativo e filantrópicas, conforme preceitua o art. 199, §1º da CF, c/c art. 24 da Lei n. 8.080/90¹⁶ e c/c art. 130 da Portaria de Consolidação n. 1/2017¹⁷ do Ministério da Saúde.

48. A participação de entidades privadas na complementação dos serviços de saúde poderá ocorrer por meio de contrato ou convênio conforme a disciplina do § 1º, parte final, do art. 199 da CF c/c Parágrafo único do art. 24 da Lei n. 8.080/90. No caso, o gestor optou por utilizar o instituto do convênio como instrumento formal de transferência da gestão dos serviços de saúde do município a entidade privada sem fins lucrativo.

49. Com efeito, depreende-se dos dispositivos legais acima expostos, que a intenção do legislador foi permitir que as instituições privadas pudessem participar na oferta dos serviços de saúde. Não obstante, essa participação se daria de forma **complementar**, ou seja, em complementação ao SUS naquilo em que a administração não consegue suprir sem a colaboração de terceiros.

50. Nesse sentido, conforme o Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde 2017, apud WEICHERT, 2004. p. 199:

“A simples menção a uma participação complementar permite concluir que a Constituição concedeu primazia à execução do serviço público de saúde por uma rede própria dos entes federativos. Atendimento público através de serviços privados deve consistir exceção, tolerável se e enquanto não disponibilizado diretamente pelo Poder Público”.

51. Nota-se, portanto, que a permissão para a participação da iniciativa privada na complementariedade do sistema único de saúde não exclui o protagonismo da administração que continua com a titularidade dos serviços de saúde.

52. No entanto, não é o que se verificou no Município de Vilhena, uma vez que toda a gestão dos serviços de saúde do município foi legada, formalmente, a pessoa jurídica de direito privado, conforme disposto no parágrafo único da cláusula primeira do convênio 001/2023-PGM. Com isso, transferiu-se ao protagonismo de entidade privada, alheia à Administração, a gestão de vultosa quantidade de recursos públicos, correspondente à totalidade do orçamento previsto para custear os serviços de saúde pública do Município, eis que se disponibilizou quase a metade do orçamento anual para a gestão de um período de 6 (seis) meses.

¹⁶ Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

¹⁷ **Art. 130.** Nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinado território, o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada. (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

53. Tal afirmação se fundamenta nos dados dispostos na Lei Orçamentária Anual do município (LOA -2023), eis que consoante anexo III - despesa por função - do referido diploma, o orçamento reservado ao custeio da saúde pública do município foi de R\$ 111.933.548,08 (cento e onze milhões, novecentos e trinta e três mil, quinhentos e quarenta e oito reais e oito centavos), dos quais foram reservados à execução do convênio 001/2023-PGM a quantia de 55.550.528,00 (cinquenta e cinco milhões, quinhentos e cinquenta mil, quinhentos e vinte e oito reais).

54. À vista disso, a transferência da totalidade dos serviços de atenção à saúde a iniciativa privada não se revela consistente com a disciplina constitucional, ao contrário, indica tão somente que a administração municipal busca com tal medida condições diferenciadas para gestão da sua estrutura de saúde pública, uma vez que a forma de gestão e contratação praticadas pelo ente privado prescinde do regime ordinário de contratação ao qual a administração pública está subordinada.

55. A esse respeito, destaca-se trecho da decisão proferida pela Ministra Rosa Weber na reclamação n. 15.733, a respeito da possibilidade de prestação de serviço de saúde de forma complementar:

Ao contrário: parte do dever constitucional imposto ao Estado de prestar serviço público de saúde com eficiência e qualidade e do reconhecimento da participação das instituições privadas na execução deste serviço, **como forma de integrar o sistema único de saúde, desde que sua atuação seja complementar e não uma autêntica substituição da atividade estatal garantidora do direito à saúde a todos.**

Fixada esta premissa dos limites constitucionais e legais estabelecidos para a prestação do serviço público de saúde pelo Estado e iniciativa privada, de forma complementar e sem fins lucrativos, é que passou o Tribunal de Justiça ao exame da validade do Edital de Seleção, a partir da verificação da motivação do ato.

12. Quer isto dizer que a nulidade do edital foi reconhecida em razão da desconformidade deste com os limites constitucionais e legais estabelecidos para a celebração de contratos de gestão com organizações sociais, que devem prestar a assistência à saúde apenas de forma complementar. **(grifou-se)**

56. Logo, transferir todo a gestão dos serviços de saúde a entidade privada, consoante procedeu a administração do Município de Vilhena, não se revela consentâneo com o texto constitucional art. 199, §1º, bem como contraria as disposições contidas no parágrafo único do art. 24 da Lei n. 8.080/90, que autoriza apenas complementariedade do SUS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

57. Ante o exposto, conclui-se que a transferência de toda a gestão dos serviços de saúde pelo Município de Vilhena a entidade privada, conforme disposto na cláusula 1ª do convênio 001/2023-PGM, infringe o art. 199, §1º da CF c/c ar 24 da Lei. n. 8.080/90.

58. Nos termos do art. 62, III do RITCERO, se faz necessário chamar em audiência o Sr. Flori Cordeiro de Miranda Junior, prefeito municipal, por repassar toda a gestão dos serviços de saúde do município a entidade privada, incorrendo em descumprimento ao mandamento constitucional e ao estatuto da saúde acima assinalados.

5.3. Da ausência de qualificação da entidade como OS perante o município

59. Registra-se, inicialmente, que a seleção da entidade se deu por meio do procedimento de dispensa de licitação (fundamentada no art. 24, IV e XXIV da Lei n. 8.666/93), instrumentalizado no bojo do processo administrativo n. 1513/2023, ante a declaração de emergência em saúde que justificaria a contratação imediata, por convênio de adesão ao SUS, de entidade filantrópica para a consecução das ações e serviços de saúde em caráter complementar.

60. O mencionado processo foi instruído, dentre outros, com o despacho de autorização do prefeito, a indicação da dotação orçamentária, termo de referência, minuta do instrumento de convênio, parecer jurídico n. 058/PGM/2023, convites às entidades para manifestação de interesse em participar da seleção, bem como da proposta técnica e financeira apresentada pela entidade selecionada.

61. Foram convidadas 04 (quatro) entidades sendo elas: i) Centro de Estudos João Amorim –CEJAM; ii) Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde – InSaúde; iii) Sociedade Beneficente Caminhos de Damasco – SBCE e iv) Santa Casa de Misericórdia de Chavantes – SCMC. Contudo, apenas a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes manifestou o interesse em executar a proposta apresentada no Termo de Referência.

62. Pois bem. Ocorre que, muito embora a entidade selecionada, Santa Casa de Chavantes, detenha a qualificação como Organização Social em âmbito federal¹⁸, não dispõe de qualificação na esfera local, conforme exige a legislação de regência.

63. Nos termos disposto pelo Supremo Tribunal Federal, na ADI n. 1923, a qualificação de entidade sem fins lucrativos consiste na atribuição de título jurídico de legitimação, hipótese de credenciamento, para posterior contratação com o poder público, ou seja, o ato de qualificação antecede o ajuste, que somente pode ocorrer com entidade previamente qualificada.

64. De acordo com o art. 1º, da Lei n. 9.637/98, a qualificação como organização social é a certificação emitida pelo Poder Executivo de cada ente federativo à pessoa jurídica

¹⁸ Decreto de 27 de maio de 1992, que manteve o disposto no Decreto n° 52.648, de 10.10.1963.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

de direito privado, sem fins lucrativos, mediante critérios objetivos, que funcionará como condições de habilitação para a contratualização com a administração.

65. Além disso, o art. 24, XXIV, da Lei 8.66/93, estabelece a necessidade da qualificação da organização social no âmbito da respectiva esfera de governo interessado no ajuste, a saber:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, **qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo**, para atividades contempladas no contrato de gestão. (grifou-se)

66. A propósito, veja-se o comentário de Jacoby Fernandes “*É imprescindível que a organização social integre a mesma esfera de governo que a entidade contratante, em face da literalidade inafastável do inciso em comento*¹⁹”.

67. No mesmo sentido é a lição de Marçal Justen Filho²⁰, a saber:

29.5) A questão da esfera de governo

Jacoby Fernandes entende que a dispensa de licitação se aplica para contratação direta entre ente estatal e organização social que integre a mesma esfera de governo. Esse entendimento merece adesão. Veja-se que cada ente federativo pode criar as suas próprias “organizações sociais”. Portanto, há organizações sociais federais e pode haver organizações sociais estaduais e municipais. Quando se cogita de contratação direta, **deverá ter-se em vista um vínculo estabelecido entre um ente integrante de uma órbita federativa e uma organização social, assim qualificada perante a mesma órbita**. (grifou-se)

68. A título ilustrativo, traz-se a colação o Acórdão n. 244/23 – Pleno, do Tribunal de Contas do Paraná que, em resposta à consulta sobre a temática da contratualização dos serviços de saúde formulada pelo Município de União da Vitória, corroborando o entendimento acima exposto, decidiu:

ACÓRDÃO Nº 244/23 - Tribunal Pleno

Consulta. Possibilidade de gerenciamento dos serviços de saúde em Unidade de Pronto Atendimento por meio de celebração de Contrato de Gestão com Organização Social, desde que atendidos os requisitos da Lei nº 8.080/1990. Impossibilidade de adoção do critério de leito/dia para a remuneração, por se tratar de estabelecimento que não se destina à internação de pacientes nem à permanência por períodos superiores a 24 horas. **Necessidade de qualificação da entidade como Organização**

¹⁹ Contratação Direta sem Licitação, 9ª edição revista, atualizada e ampliada, 3ª reimpressão, pg. 503.

²⁰ COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, 17ª ed. Ver., atual. E ampl.- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

Social no âmbito do próprio ente interessado para a celebração de Contrato de Gestão. Pelo conhecimento e resposta. (grifou-se)

69. Ademais, importante ressaltar a possibilidade de perda da qualificação da entidade contida no art. 16 da Lei n. 9.637/98²¹, que operada no âmbito federal ou estadual, e na ausência de legislação do ente municipal que regule a qualificação, os efeitos fatalmente impor-se-ão ao ajuste municipal, resultando na rescisão do ajuste.

70. Desta feita, para o estabelecimento de vínculo dessa natureza deve-se considerar a previa qualificação da organização social na órbita do próprio ente interessado no ajuste.

71. Logo, a celebração de convênio nos moldes do art. 199, §1º da Constituição Federal com organização social carente de qualificação no âmbito do ente federativo “concedente/contratante” malferir as disposições do art. 1º, c/c 15 da Lei 9.637/98 e 24, XXIV, da Lei 8.666/93.

72. Ante o exposto, conclui-se pela irregularidade do ajuste com a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes sem a qualificação de organização no âmbito do município de Vilhena.

73. Nos termos do art. 62, III do RITCERO, se faz necessário chamar em audiência o Sr. Flori Cordeiro de Miranda Junior, prefeito municipal, por realizar convênio com a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes sem a qualificação de organização social no âmbito do município de Vilhena, infringindo o art. 1º, c/c 15 da Lei 9.637/98 e 24, XXIV, da Lei 8.666/93.

74. Por fim, considerando que o município está com o chamamento público n. 001/2023/SEMUS (processo administrativo n. 5531/2023) para gerenciamento, operacionalização e execução das ações assistenciais no Hospital Regional Adamastor Teixeira de Oliveira, Unidade de Pronto Atendimento 24H de Vilhena e o Instituto do Rim de Rondônia – IRR em andamento, necessário alertar o gestor que a contratação/ajuste com Organização Social, não qualificada como tal, no âmbito do próprio ente contratante infringe a legislação acima indicada, além disso é possível que no curso da execução do ajuste a entidade seja desqualificada, perdendo a condição de OS, expondo a municipalidade a riscos de continuidade dos serviços pactuados.

75. Desta feita, antes que se proceda a contratualização de serviços públicos com entidades sem fins lucrativos, faz-se imprescindível a promoção do devido processo de qualificação com Organização Social na órbita do próprio ente federativo.

²¹ O Poder Executivo poderá proceder à desqualificação da entidade como organização social, quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA****Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE**

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

5.4. Da (in)existência de documento descritivo/plano operativo para enfrentamento da situação de emergência em saúde pública do município.

76. Segundo orientação do Ministério da Saúde constante no art. 2º, inciso XI, da Portaria n. 2.567 de 25 de novembro de 2016, para a contratualização dos serviços de saúde com entidades sem fins lucrativos, é imprescindível a elaboração de documento descritivo²², documento que, em síntese, indica os passos para o alcance da meta pré-estabelecida.

77. O art. 116, §1º, da Lei n. 8.666/93, estabelece que a celebração de convênio depende de prévia aprovação do plano de trabalho, instrumento que define, resumidamente, o objeto, as metas, qualitativas e quantitativas, a serem atingidas, bem assim as etapas ou fases de execução.

78. Os documentos acima mencionados são de fundamental importância para a consecução dos objetivos que se busca atingir com ajustes dessa natureza, uma vez que é por meio deles que se define os objetivos, a disciplina de execução e a forma de atingir os resultados almejados.

79. No caso dos autos, há o documento denominado Relatório de Apoio a Gestão – RAG, elaborado pela Santa Casa de Chavantes, cujo objetivo foi diagnosticar as vulnerabilidades e propor soluções para o desenvolvimento e planejamento das ações de assistência à saúde pública (ID 1363067, pág. 136-ID1363068, pág. 1-192 do pdf).

80. Além disso, frente ao diagnóstico realizado, propôs-se planos de ação, para cada nível de atenção à saúde, consoante a metodologia 5W2H e matriz GUT, estabelecendo as ações a serem realizadas, os prazos e a forma, além de indicar o nível de prioridade de cada medida (ID 1363068, pág. 193-530 do pdf).

81. Consta ainda, o cronograma de execução das atividades a serem realizadas durante a vigência do convênio, estabelecendo as metas e o período de execução (ID 1363065, pág. 8 do pdf).

82. Assim, embora não tenha sido localizado o documento descritivo nos moldes previsto no art. 2º, inciso XI, da Portaria n. 2.567 de 25 de novembro de 2016, é de se reconhecer o esforço empreendido pela entidade no sentido de diagnosticar as causas e

²² O Documento Descritivo é o documento oficial na qual os responsáveis de uma organização ou entidade estabelece uma série de objetivos a cumprir. É a estratégia que indica o que se quer e quais são os passos a serem seguidos para alcançar uma meta pré-estabelecida. É o instrumento que integra todos os ajustes formalizados entre o ente público e a instituição privada, devendo conter elementos que demonstrem a utilização da capacidade instalada necessária ao cumprimento do objeto do contrato, a definição de oferta, o fluxo de serviços e a pactuação de metas. Sendo assim, o Documento Descritivo ou Plano Operativo é parte integrante do instrumento contratual celebrado entre a gestão do Sistema de Saúde e Entidade privada com ou sem fins lucrativos. Compõe o Contrato/Convênio celebrado entre o Gestor, Municipal/Estadual e o prestador de serviço/unidade filantrópica, sendo o documento no qual são apresentadas ações, serviços, atividades, metas e indicadores quantitativos e qualitativos pactuados entre os gestores municipal/estadual.. Disponível em: <Modelo do Documento Descritivo ou Plano Operativo - Contratação (saude.gov.br)>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

indicar as medidas/soluções de enfrentamento da situação emergencial, no sentido de restabelecer a oferta de serviços público de saúde consentâneo às necessidades dos usuários.

83. Ademais, os elementos constantes nos autos demonstram a existência de plano, no sentido de implementar as ações estipuladas no objeto do convênio, a exemplo da implementação da rede de gases hospitalar, reestruturação do Instituto do rim e da cozinha hospital Regional de Vilhena, conforme evidências fotográficas registradas pela equipe de fiscalização (ID 1406679).

84. Por fim, considerando que a Prefeitura conduz o Chamamento Público 001/2023/SEMUS, destinado a selecionar Organização da Sociedade Civil, com a finalidade de celebrar **Termo de Colaboração**, para gerenciamento, operacionalização e execução das ações assistenciais em 03 (três) unidades de saúde, cabe recomendar à gestão municipal, na pessoa do secretário municipal de saúde, que ao realizar contrato ou convênio com entidades filantrópicas elabore o **documento descritivo** nos termos do art. 2º, inciso XI, da Portaria n. 2.567 de 25 de novembro de 2016.

5.5 Da ausência de indicação dos custos unitários dos serviços, bem como dos ganhos de eficiência na adoção do modelo adotado.

85. Verificou-se no processo de transferência da gestão dos serviços de saúde para a entidade Santa Casa de Misericórdia de Chavantes, a ausência de estudos preliminares com a demonstração detalhada dos quantitativos e custos unitários dos serviços para estimativa do valor do convênio, providência esta necessária para a avaliação da vantagem da terceirização dos serviços de saúde em ganhos de eficiência, em relação à manutenção da execução direta desses serviços pelo município.

86. Por outro lado, observa-se que na proposta técnica e financeira da entidade (ID 1363062, p. 159) foi apresentado um cronograma de execução do conjunto de atividades a serem desenvolvidas, porém, sem a demonstração dos custos equivalentes à execução das atividades propostas. Sendo assim, a entidade apresentou sua proposta financeira com valor global, sem detalhamento dos custos unitários em relação aos serviços compreendidos no convênio.

87. De acordo com o termo de referência (ID 1363062, p. 117-118) e do convênio (cláusula quarta, § 4º), os recursos necessários para fazer frente às despesas com a contratação no valor de R\$ 55.550.528,00 (cinquenta e cinco milhões quinhentos e cinquenta mil quinhentos e vinte e oito reais) iriam correr à conta das dotações orçamentárias, ali especificadas, para o exercício de 2023 e exercícios posteriores, com possibilidade de suplementação. Portanto, a celebração do convênio teve como valor de referência o valor das despesas fixadas para realização dos serviços pelo próprio município.

88. Assim, a celebração do convênio foi realizada sem que estivesse contemplado no termo de referência o orçamento detalhado, cuja exigência foi postergada pelo município

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA****Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE**

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

para depois da liberação da primeira parcela dos recursos, de acordo com os documentos dos autos.

89. Por outro lado, consta do termo de convênio (cláusula 3ª, I, “p”) que, **em até 30 (trinta) dias após o início da execução das atividades**, a entidade deveria apresentar, após a elaboração do relatório situacional das unidades de saúde, o cronograma de desembolso no projeto técnico financeiro, bem como quadro de metas qualitativas e quantitativas.

90. O relatório situacional deveria demonstrar a realidade atual das unidades de saúde e do sistema de saúde municipal, com propostas de melhorias e adequações necessárias para aumento da eficiência e economicidade, **bem como planilhas orçamentárias com as rubricas necessárias para a execução dos serviços de saúde, incluindo planilhas de custeio e de investimentos por unidade de saúde.**

91. A entidade realizou a avaliação das unidades de saúde no período de 25.01.2023 a 02.02.2023, apresentando o Relatório Técnico Situacional, conforme ID 1363067, p. 130 em diante. No entanto, não há evidências, após a realização do referido diagnóstico, de que a entidade tenha elaborado o cronograma de desembolso no projeto técnico financeiro, bem como quadro de metas qualitativas e quantitativas. De igual modo, não há evidências da apresentação da planilha orçamentária com os custos unitários dos serviços de saúde a serem executados.

92. Na justificativa para a contratação da organização social foram apresentados como motivos para adoção da medida os fatos descritos no ofício n. 017/2023, de 18 de janeiro de 2023, da Secretaria Municipal de Saúde, subscrito pelo Senhor Richael Menezes Costa, secretário de saúde de Vilhena, em que expõe ao chefe do executivo local o panorama dos serviços de saúde municipal. Sendo assim, a tomada da decisão não utilizou como instrumento de avaliação qualquer estudo prévio sobre os custos e formação dos preços dos serviços de saúde.

93. Importante ressaltar que o Município de Vilhena, em resposta à Notificação Recomendatória Conjunta n. 005/2023/MPC/MPT/MPF (Ofício n. 017/2023-GPGMPC) informou que no instrumento do convênio há previsão de que “a quantificação dos custos reais da contratação seria demonstrada com os resultados verificados mensalmente com o funcionamento dos serviços, os quais deverão ser comprovados através da prestação de contas mensal que será analisada de forma pormenorizada pela administração”.

94. Tem-se que a forma como foi conduzido o processo inviabilizou a devida análise acerca da adequação do valor do repasse à entidade para execução dos serviços e dos resultados alcançados, além de comprometer o adequado exame quanto à regularidade da prestação de contas. De registrar a importância da demonstração da economicidade e eficiência do modelo adotado devido à sua pertinência com a motivação do ato de contratação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

95. Desse modo, diante da ausência de estudos preliminares apresentando o orçamento detalhado quanto à estimativa dos quantitativos e composição dos custos unitários dos serviços demonstrando os ganhos de eficiência no modelo adotado, não se pode afirmar que a transferência da gestão dos serviços de saúde com a celebração do convênio mostrou-se mais vantajosa em relação à execução direta pela municipalidade.

96. Nos termos do art. 62, III do RITCERO, se faz necessário chamar em audiência o Sr. Flori Cordeiro de Miranda Junior, prefeito municipal, por realizar convênio sem a indicação dos custos unitários, bem como dos ganhos de eficiência na adoção do modelo adotado, infringindo o art. 7º, §2º, I, da Lei n. 8.666/93.

5.6 Da ausência de indicação dos elementos dos custos de rateio das despesas administrativas

97. Com a celebração do convênio dessa natureza surge para a entidade conveniente demandas decorrentes da execução da avença. Essas demandas representam gastos extras que podem ser suportados com os recursos públicos repassados para o cumprimento do objeto pactuado.

98. Não obstante, o pagamento dessas despesas deve ser restrito àquelas necessárias à execução do objeto pactuado, de modo que não configure vantagem indevida para a entidade conveniada, vez que a natureza cooperativa do convênio não comporta prestações que possuam configurar ganhos econômicos ao conveniente, além disso, não devem ultrapassar o limite legal, bem como aos pactuados no convênio.

99. Nesse sentido, o Decreto n. 6.170/2007 dispõe em seu art. 11-A que nos convênios firmados com entidades sem fins lucrativos, poderão ser realizadas despesas administrativas, desde que sejam necessárias ao cumprimento do objeto, não ultrapassem quinze por cento (15%) do valor do objeto e estejam previstas no programa de trabalho.

100. De igual modo, os §§ 1º, 2º e 4º do art. 38 da Portaria Interministerial n. 424/2016 estabelece que:

§ 1º No âmbito de instrumentos firmados com entidades privadas sem fins lucrativos poderão ser realizadas despesas administrativas, com recursos transferidos pela União, até o limite fixado pelo órgão público, desde que:

I - estejam previstas no plano de trabalho;

II - não ultrapassem 15% (quinze) por cento do valor do objeto; e

III - sejam necessárias e proporcionais ao cumprimento do objeto do instrumento.

§ 2º Consideram-se despesas administrativas as despesas com internet, transporte, aluguel, telefone, luz, água e outras similares.

§ 4º Quando a despesa for paga com recursos do instrumento e de outras fontes, o conveniente deverá inserir no Siconv a memória de cálculo do

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA****Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE**

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

rateio da despesa, sendo vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela da despesa.

101. Veja-se que a autorização para utilização de recursos do convênio para pagamentos de despesas administrativas está condicionada à previsão no programa de trabalho, bem como à discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto da avença.

102. No caso, o § 1º da cláusula quarta do convênio 001/2023-PGMW prevê que os custos compartilhados à mantenedora relativos ao gerenciamento do convênio serão limitados a 4,5% do valor global do repasse mensal, sem, contudo, discriminar quais serviços referem-se a tal rateio, e quais os custos de cada um desses serviços, de modo a permitir uma adequada avaliação pela administração acerca da regularidade dessa despesa.

103. Ademais, a discriminação das despesas administrativas se faz necessária, uma vez que o cálculo não pode ser realizado pela mera incidência automática do percentual acordado sobre o valor do repasse mensal.

104. Portanto, o convênio firmado com a OS para a gestão dos serviços de saúde do município carece da indicação detalhada da estimativa de custos a serem incorridos na execução do convênio, nos termos da legislação vigente, isso porque a execução de avença por entidade particular, com a implicação de custos administrativos, deve ser objeto de criteriosa avaliação do gestor, tendo em conta a necessidade de se demonstrar a vantajosidade econômica em relação à sua execução direta pela Administração Pública.

105. Ante o exposto, é de se concluir que a ausência de discriminação das despesas administrativas no plano de trabalho/termo de referência contraria os art. 11-A do Decreto n. 6.170/2007 c/c § 1º do art. 38 da Portaria Interministerial n. 424/2016.

106. Assim, propõe-se determinar à administração do Município de Vilhena, na pessoa do Sr. Flori Cordeiro de Miranda Junior, prefeito municipal, que promova junta a Santa Casa de Misericórdia, a devida discriminação das despesas/custos indiretos necessários à execução do objeto do convênio, bem como faça constar do processo administrativo n. 1513/2023.

5.7 Da intermediação de mão de obra

107. A Notificação Recomendatória Conjunta n. 005/2023/MPC/MPT/MPF alertou a gestão municipal para que fizesse constar do instrumento de convênio, por meio de aditivo, disposição vedando a intermediação de mão de obra, de modo a evitar que o município mantivesse relação de emprego com os contratados da conveniente, em razão dos elementos de pessoalidade e subordinação.

108. Em resposta a gestão municipal alegou, em síntese, que na ADI 1923/DF não ficou expressa a vedação da quarteirização ou da contratação de mão de obra pela entidade contratada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

109. Resumidamente, a terceirização de mão de obra é regulada pelo art. 4-A da Lei n. 13.467/2017²³, denominada “reforma trabalhista”, do qual se extrai que a terceirização consiste na transferência da execução de atividades do contratante, inclusive, atividade fim, a um terceiro contratado, surgido dessa interação uma relação de direito civil consubstanciada na prestação do serviço, ou de direito administrativo, caso envolva a administração pública.

110. Tem-se, portanto, que a terceirização consiste no fornecimento de um serviço, ou seja, não se trata, pois, da mera disponibilização do trabalhador, sendo a empresa contratada responsável pela remuneração e direção dos trabalhos realizado por seus colaboradores.

111. Lado outro, a intermediação de mão de obra consiste no fornecimento de trabalhador para o tomador dos serviços, mantendo-se com este, os requisitos de subordinação e pessoalidade caracterizadores da relação de emprego.

112. No caso, em que pese a cláusula primeira especificar o objeto do convênio como “prestação de serviços complementares as Sistema Único de Saúde – SUS”, o parágrafo primeiro da mesma cláusula enumera as unidades de saúde para “gerenciamento” pela convenente. Contudo, o que ocorre, de fato, é a gestão de algumas unidades, conforme observado pela equipe de inspeção ao realizar a verificação *in loco*, nas unidades de saúde pública do município.

113. Naquela oportunidade, foi possível observar que, apesar de terem sido formalmente repassadas a totalidade das unidades de saúde para a gestão da Santa Casa, há indícios de que o gerenciamento ocorre apenas no i) HOSPITAL REGIONAL ADAMASTOR TEIXEIRA DE OLIVEIRA – CNES: 2798484; ii) INSTITUTO DO RIM DE RONDONIA – IRR – CNES 2798492; e iii) UPA UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO 24 H DE VILHENA – CNES: 0835811, sendo que nas demais unidades ocorre o mero fornecimento de trabalhadores, o que pode configurar a intermediação de mão de obra, vedado no ordenamento jurídico pátrio.

114. Tal afirmativa se fundamenta no fato de que quando da realização de visitação *in loco* pela equipe de fiscalização nas UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE AFONSO MANSUR DE FRANCA – CNES: 2789396 e UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE LEONARDO ALVES DE SOUZA – CNES: 2789426, não se vislumbrou qualquer indício de que aquelas unidades estivessem sendo geridas pela convenente, havendo ali, apenas, o fornecimento de trabalhadores contratados pela convenente, conforme relação de empregados admitidos (ID 1396858). Funcionários da própria Santa Casa, que

²³ Art. 4º-A. Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

acompanhavam a equipe de fiscalização, informaram que, naquele momento, a atuação da entidade nas UBS consistia na disponibilização de funcionários.

115. Corroborar a informação colhida *in loco* a relação dos atendimentos realizados pela convenente quando da prestação de contas ao município: não constam atendimentos realizados nas unidades básicas de saúde repassada para sua gestão, conforme pode ser verificado no link <https://santacasachavantes.sharepoint.com/:f/s/prestacao.contas/EviSpOZ2dkRJoP4SvSOMu20B1AmxA-Zoicvj0Bzv7HydDw?e=e6Kqd9>.

116. Deste modo, é de se concluir que há fortes indícios da ocorrência de intermediação de mão de obra, além da precarização do trabalho no âmbito das contratações realizadas pela Administração Pública e organizações sociais, além de possível burla à regra constitucional do concurso público estampada no art. 37, inciso II da CF.

117. Ante o exposto, propõe-se determinar à administração do município de Vilhena, na pessoa do Sr. Flori Cordeiro de Miranda Junior, prefeito municipal, que adote medidas necessárias para fazer cessar a intermediação de mão de obra nas UBS nas unidades em que não há efetivo gerenciamento por parte da convenente.

5.8 Das condições (gerais) estruturais das unidades de saúde repassadas à gestão da Santa Casa de Chavantes.

118. A transferência da gestão dos serviços de saúde do Município de Vilhena à entidade privada se deu em razão da declaração de estado de emergência em saúde. É de se presumir, portanto, que as condições de prestação dos serviços de saúde à população eram precárias, dado a medida estremada adotada pelo gestor.

119. Diante disso, a cláusula 3ª, alínea “p”, do instrumento de convênio dispôs que para o fiel cumprimento do seu objeto a convenente deveria realizar relatório situacional das unidades de saúde apresentando as condições de infraestrutura física, mobiliária, equipamento assistenciais e administrativos, de tecnologia da informação, alvará e licenças além do dimensionamento dos recursos humanos.

120. Desta feita, a entidade convenente elaborou extenso e detalhado relatório situacional em que restou consignado a situação de cada unidade de saúde, bem como as sugestões propostas para a melhoria dos serviços de saúde oferecidos à população. O mencionado relatório encontra-se no ID1363067, pág. 168 do pdf, ID 1363068.

121. Diante disso, a equipe de fiscalização direcionou/delimitou sua atuação a pontos específicos do objeto auditado de modo que foram realizadas observação direta, por meio de visita *in loco* nas seguintes unidades de saúde:

- a) Hospital Regional Adamastor Teixeira de Oliveira – Cnes: 2798484;
- b) Instituto do Rim de Rondonia – Irr – Cnes 2798492;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

- c) Unidade de Pronto Atendimento 24 H de Vilhena – Cnes: 0835811;
- d) Unidade Básica de Saude Afonso Mansur de Franca – Cnes: 2789396;
- e) Unidade Básica de Saude Leonardo Alves de Souza – Cnes: 2789426
122. A seguir, serão relatadas as constatações colhidas por esta equipe:
123. **a) Hospital Regional Adamastor Teixeira de Oliveira**
124. a1. Serviço de Nutrição e Dietética (cozinha)
125. O Hospital Regional de Vilhena não dispunha de cozinha em suas instalações e, segundo consta, as refeições eram confeccionadas em uma igreja localizada próxima ao hospital.
126. Ao assumir a gestão daquela unidade, a Santa Casa de Chavantes providenciou a instalação da cozinha, de modo a preparar e fornecer a alimentação aos pacientes nas dependências do hospital, conforme registrado no relatório de evidências fotográficas constante do anexo I deste relatório (figuras 9-16).
127. a2. Dependências externa e lavanderia
128. O pátio interno do hospital apresenta ausência de pisos e revestimento em determinadas áreas, acúmulo de equipamentos em desuso, acúmulo de água e restos de construção, podendo causar acidentes e/ou submeter os usuários e as equipes de saúde a situações de risco (figuras 1-9).
129. Já a lavanderia, apesar de interditada, acumula os materiais de limpeza, bem como o enxoval hospitalar, que antes de ser encaminhado para a devida assepsia, fica amontado na parte externa da unidade (figuras 17-28).
130. a3. UTI neonatal
131. A UTI neonatal foi a ala do hospital que sofreu, até aquele momento, alto grau de intervenção, tanto das instalações físicas quanto dos equipamentos²⁴, por parte da convenente, de modo que dentre as unidades vistoriadas é aquela que, na percepção da equipe de auditoria, apresenta as melhores condições de atendimento, conforme se verifica (figuras 45-48).
132. a4. Clínica masculina
133. A unidade apresenta diversas avarias, tendo sido verificado na inspeção o desgaste na pintura das paredes, foco de infiltração no teto e paredes, foco de mofo além do desgaste em sanitários e pias e torneiras na enfermaria.

²⁴ Relatório fotográfico da UTI neonatal, em que é possível verificar as condições em que se encontrava aquela unidade antes da intervenção da Santa Casa, (ID 1363067, pág. 247 do pdf).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA****Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE**

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

134. Além disso foram verificados forros danificados, bem como áreas com iluminação deficiente, conforme (figuras 80-87).

135. **b) Instituto do Rim de Rondônia**

136. Até a celebração do convênio 001/23-PGM o Instituto do Rim de Rondônia Ltda, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ n. 04.220.288/0001-60, cujo a sede situa-se à Rua Rony de Castro Pereira, s/n, bairro Jardim América, Vilhena-RO, anexo ao Hospital Regional, era o responsável pela prestação dos serviços de terapia renal substitutiva no Município de Vilhena, conforme contrato n. 001/2020, processo administrativo n. 1363/2018²⁵.

137. Verifica-se, pois, que os serviços de terapia renal substitutiva oferecidos à população pelo Município de Vilhena, já vinha sendo prestados por terceiro contratado mesmo antes da celebração do convênio retromencionado.

138. Importante ressaltar que os serviços foram contratados pelo preço da tabela SUS, segundo a subcláusula 11.7 do contrato, mesmo a empresa contratada se utilizando das instalações públicas, não havendo, naquele instrumento, qualquer previsão de satisfação financeira por parte da contratada quanto a utilização das estruturas públicas.

139. Quanto as condições de atendimento da unidade, a equipe de fiscalização foi informada que houve a rescisão do contrato e que houve a substituição dos equipamentos utilizados na realização dos serviços, bem como foram instituídos novos métodos e procedimentos de rotinas da unidade, conforme (figura 49-55).

140. **c) Unidade de Pronto Atendimento – UPA24h.**

141. Quanto a UPA24h, a percepção da equipe de fiscalização foi de que a unidade apresenta, de modo geral, boas condições de atendimento e estruturais, visto tratar-se de unidade relativamente nova.

142. Contudo, importante registrar, que a referida unidade não dispunha de rede de gases medicinais, utilizando-se da distribuição em cilindros metálicos no interior da unidade, expondo os usuários, além das equipes de saúde, a risco de acidentes. Tal situação encontrava-se em processo de correção, eis que no momento da fiscalização a instalação da rede estava sendo realizada (figuras 88-95).

143. Nas unidades de saúde acima indicadas (Hospital Regional, Instituto do Rim de Rondônia - IRR e UPA24h), observou-se forte atuação da Santa Casa de Misericórdia de Chavantes na aquisição de bens e serviços e contratação de pessoal.

144. Quanto à contratação de pessoal, as informações colhidas pela equipe de fiscalização revelaram que o processo de seleção de colaboradores se dá por meio do portal

²⁵ Edital 002/2019, Chamamento Público n. 002/2019

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA****Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE**

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

eletrônico da convenente disponível no link: [Processo Seletivo para Colaboradores \(Emergencial\) – Santa Casa \(santacasachavantes.org\)](http://santacasachavantes.org).

145. A quantidade de colaboradores contratados pela Santa Casa no âmbito do convênio 001/2023-PGM, até da data de 31 de março de 2023, perfaz um total de 476 (quatrocentos e setenta e seis) distribuídos em diversos cargos nas unidades de saúde, destacando-se a quantidade de 321 (trezentos e vinte e um) destinados ao Hospital Regional de Vilhena, conforme (ID 1396858).

146. Registra-se, ainda, que as aquisições de bens e contratações de serviços no âmbito do convênio em referência são realizadas consoante regulamento próprio da convenente, conforme (ID 1396862). Nesse ponto, importante ressaltar que análise das despesas acerca de referidas contratações não fazem parte do escopo da presente fiscalização.

147. Não se verificou a existência de distinção entre os bens de propriedade da convenente e aqueles pertencentes a administração pública e/ou adquiridos com recursos do convênio passíveis de reversão à administração com o encerramento do ajuste. Além disso, foi evidenciada a existência de equipamentos de saúde sem a indicação do registro do patrimônio, importante mecanismo de controle da gestão do patrimônio público consoante o art. 94 da Lei 4.320/64 (figura 42).

148. Merece registro, por ser de relevo, a informação de que foi realizado levantamento patrimonial dos bens pertencentes ao município, bem como dos pertencentes à entidade contratada, conforme Ofício n. 012/2023/CGM (ID 1396853) e documentação de suporte (relação de bens e termos de responsabilidade – ID 1396859).

149. De modo geral, as unidades de saúde visitadas apresentam diversos problemas em suas instalações e equipamentos, o que, por certo, demandam urgente atuação da gestão municipal no sentido de corrigi-los e tornar o ambiente adequado a prestação dos serviços de saúde aos usuários, o que em certa medida, reconhece-se, já vem ocorrendo.

150. Destarte, à luz dos elementos de informação constantes no processo, e das impressões colhidas pela equipe de fiscalização mediante observação direta nas unidades inspecionadas acima, é possível afirmar que as condições de atendimento apresentam melhoras.

151. Assim, considerando a opção levada a efeito pela administração, consubstanciada no repasse da gestão dos serviços de saúde à terceiro, passando de executora à condição de supervisão/coordenação, acompanhamento e fiscalização, deve envidar esforços no sentido estruturar-se de meios materiais, de pessoal capacitado além de mecanismos de regulação e definição de processos de trabalhos padronizados capazes de (enfrentar) essa nova realidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

152. **d) Unidades Básica de Saúde – UBS**

153. Foram visitadas a UBS Afonso Mansur de França e a UBS Leonardo Alves de Souza. Esta última, por sinal, funciona de forma temporária em prédio do Governo Estadual cedido ao município.

154. Nas UBS, a equipe de fiscalização deparou-se com situação diversa daquela apresentada formalmente no processo de contratação, em especial no convênio. Segundo consta, todas as unidades de saúde de competência do município foram repassadas à gestão da convenente, o que aparenta não estar, de fato, ocorrendo, eis que a atuação da convenente naquelas unidades básicas de saúde, limita-se à mera disponibilização de pessoal, não tendo sido possível detectar outro tipo de atuação da entidade, salvo a realização do diagnóstico.

155. Desta feita, os elementos colhidos *in loco*, pela equipe de fiscalização, os quais são corroborados pelas informações/documentos dos autos, indicam a possível ausência de gestão da entidade convenente nas UBS, limitando a sua atuação ao mero fornecimento de pessoal, o que contraria o disposto no § 1º da cláusula 1ª do convênio 001/2023-PGM, conforme já abordado no tópico 5.7 deste relatório.

5.9. Gestão e fiscalização do convênio - Deficiência nos controles

156. No que diz respeito ao acompanhamento e fiscalização da contratação, verificou-se que, por meio do Decreto n. 59.395, de 31 de janeiro de 2023, publicado no dia 1º.2.2023 (ID 1396863, pág. 955), foi instituída a comissão de monitoramento e avaliação composta por servidores do município, para acompanhar e fiscalizar as ações realizadas no atendimento do sistema único de saúde, de acordo com o Convênio n. 001/2023-PGM, celebrado com a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes para manutenção e ampliação da assistência à saúde.

157. Posteriormente, foi editado o Decreto n. 60.084, de 30 de março de 2023, publicado em 30.3.2023, que criou uma comissão especial para análise da prestação de contas de organização social civil, tendo em vista a necessidade de qualificação para efetuar essa análise, conforme informado pela municipalidade por meio do Ofício n. 012/2023/CGM (ID 1396853).

158. De acordo com o art. 2º do Decreto n. 59.395/23, foram estabelecidas as atribuições da comissão, cabendo-lhe, além das ações rotineiras de fiscalização, avaliar e monitorar, em suma: a) a prestação de contas mensal, com relatório circunstanciado para avaliação e pontuação dos indicadores de qualidade; b) o cumprimento das diretrizes e metas definidas no convênio; c) trimestralmente, a análise das quantidades de atividades assistenciais pactuadas; d) o volume resultante da apuração das quantidades de atividades assistenciais das linhas de serviços; e, e) elaboração dos relatórios mensais e trimestrais de fiscalização, relatório de avaliação anual e relatório final, no fim da parceria.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA****Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE**

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

159. No entanto, de acordo com informações prestadas pela prefeitura (Ofício n. 012/2023/CGM), o início das atividades da comissão de monitoramento e avaliação ocorreu após o encaminhamento da prestação de contas pela entidade em 25.3.2023.

160. Desse modo, nenhuma atuação fiscalizatória e de acompanhamento foi realizada desde o início da gestão das unidades de saúde pela Santa Casa de Misericórdia Chavantes, não existindo, até o momento, relatórios de avaliação e acompanhamento produzidos pelas comissões.

161. Insta ressaltar, mais uma vez, que não foram estabelecidas no convênio pactuado as metas qualitativas e quantitativas a serem atingidas, com definição das etapas ou fases da execução, que deveriam constar da proposta de trabalho da entidade (v. ID 1363062, p. 159). No entanto, no instrumento de convênio foi consignado que tais ferramentas deveriam ser apresentadas pela OS depois do diagnóstico situacional das unidades de saúde, a partir do qual seria desenvolvido o planejamento das ações objeto do convênio.

162. Apesar de terem sido descritos indicadores qualitativos no termo de referência (ID 1363065, p.4), observa-se, também, que eles não apresentam parâmetros de medição específicas, impossibilitando a mensuração dos resultados alcançados e atingimento das metas.

163. Assim, em que pese a informação da prefeitura quanto ao atingimento de mais de 50% (cinquenta por cento) das atividades do cronograma de execução, a ausência de efetivo monitoramento e fiscalização sobre as atividades executadas está a comprometer o cumprimento do objeto pactuado.

164. Ademais, quando da declaração de emergência em saúde no município de Vilhena, por meio do Decreto n. 59.358/2023, também foi criado o Comitê de Reestruturação e Monitoramento que teve por objetivo estabelecer e divulgar ações para solucionar as situações de risco que motivaram a adoção da medida.

165. Sob a presidência do prefeito do município, Senhor Flori Cordeiro de Miranda Junior, o comitê tem, ainda, a competência de realizar o acompanhamento, orientação e fiscalização das ações estabelecidas para enfrentamento dos problemas existentes na saúde.

166. Conforme informado no ofício n. 012/2023/CGM, o referido comitê se reuniu no dia 2.2.2023, para análise do relatório situacional apresentado pela entidade conveniada, tendo esta reunião sido remarcada para 15.3.2023, devido à ausência de dois membros. Muito embora a prefeitura tenha informado que as demais atas das reuniões seriam encaminhadas posteriormente, não há registro de entrada dessa documentação neste Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

167. Importante ressaltar também, que em consulta realizada no portal da transparência da prefeitura do município²⁶ não foram encontrados quaisquer relatórios produzidos pela comissão, inexistindo, portanto, informações acerca da atuação efetiva do Comitê de Reestruturação e Monitoramento no exercício das suas atribuições de acompanhamento e fiscalização da gestão das unidades de saúde.

168. Diante do exposto, a despeito da constituição/instituição de comissões/comitês, verifica-se a ausência de fiscalização efetiva do objeto conveniado, não existindo informações acerca dos resultados da execução dos serviços de saúde gerenciados pela entidade contratada.

5.10. Da ausência de transparência

169. A Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que estabelece as normas gerais de transparência da gestão fiscal da Administração Pública, ressalta que será dada ampla divulgação nos meios eletrônicos de acesso público com vistas a dar pleno conhecimento e a possibilidade de acompanhamento pela sociedade das informações relativas à execução orçamentária e financeira da Administração (art. 48, §§ 1º e 2º).

170. O acesso a informação nos termos do art. 3º da Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) confere aos cidadãos a possibilidade de conhecimentos das informações públicas sob guarda estatal, de modo a ampliar a participação e o controle social das ações de governo.

171. Conforme dispõe o art. 8º do mesmo diploma legal é dever dos órgãos e entidades públicas divulgarem em local de fácil acesso as informações de interesse coletivo ou geral que tenham produzido ou que estejam sob sua custódia.

172. O art. 7º da Lei n. 9.637/1998, estabelece que “na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade”.

173. No âmbito deste e. Tribunal a Instrução Normativa n. 52/2017/TCE-RO, (art. 16, incisos, I e II), dispõe sobre os requisitos a serem obedecidos e os elementos a serem disponibilizados nos portais de transparência de todas as entidades, órgãos e Poderes submetidos ao seu controle.

174. No caso, o convênio em questão em sua cláusula 3ª alínea “t”, acrescida por meio do 1º Termo Aditivo, dispõe que cabe a entidade: “*publicar, os relatórios financeiros e relatórios e execução do objeto pactuado*”.

²⁶ <https://transparencia.vilhena.ro.gov.br/portaltransparencia/convenios>

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA****Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE**

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

175. Contudo, em pesquisa realizada no sítio eletrônico da entidade conveniada, na aba atinente ao convênio n. 001/2023, link: < <https://santacasachavantes.org/projeto/vilhena-ro-termo-de-convenio-n001-2023/> >, não constas as informações acerca dos relatórios financeiros e nem da execução do convênio.

176. De igual modo, verificou-se a **ausência** de disponibilização de informação acerca do convênio 01/2023-PGM, no portal da transparência do município, em que pese haver local específico naquele sítio eletrônico destinado à divulgação de informações relacionados aos convênios celebrados pelo ente.

177. Tal constatação, se deu por meio de pesquisa realizada no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Vilhena no dia 09.05.2023, na aba convênios, consoante o link: < [Portal Transparência \(vilhena.ro.gov.br\)](http://PortalTransparencia(vilhena.ro.gov.br))>.

178. Assim, a falta de transparência inviabiliza o controle social das ações de governo por parte da população a quem é direcionada a política pública, portanto, a principal interessada nos resultados dela advindos.

179. Há que ressaltar, contudo, que houve a devida publicação do inteiro do instrumento de convênio no Diário Oficial de Vilhena n. 3.660, de 24.01.2023.

180. Acrescenta-se, a propósito, que foram realizadas novas consultas nos sítios oficiais acima mencionados na data de 25.05.2023, permanecendo inalterada a situação constatada.

181. Ante o exposto, é de se concluir que a execução do convênio 01/2023-PGM, não se dá em conformidade com o princípio da transparência, infringindo os art. 3º, incisos, I, II, III e V, da Lei n. 12.527/2011 c/c art. 7º da Lei n. 9.637/1998 e art. 16, incisos, I e II, da IN n. 52/2017/TCE-RO.

182. Deste feita, propõe-se determinar à Prefeitura Municipal de Vilhena, na pessoa do Sr. Flori Cordeiro de Miranda Júnior, prefeito municipal, com fulcro no art. 62, II, do Regimento Interno do TCE-RO, que promova a imediata disponibilização no portal da transparência do município do inteiro teor do convênio n. 001/2023-PGM, acompanhado dos respectivos aditivos, além de informações sobre a sua execução, de modo a viabilizar o exercício do controle social por parte população que, em última análise, é destinatária da política pública.

6. CONCLUSÃO

183. Trata-se de relatório preliminar produzido por esta SGCE sob a perspectiva das ações empreendidas pela gestão do Município de Vilhena para enfrentamento à crise na saúde pública local que resultou na declaração de emergência em saúde com o consequente contratualização da gestão dos serviços de saúde pública a entidade privada sem fins lucrativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

184. A partir da análise empreendida, conclui-se pela procedência da representação apresentada a esta Corte, haja vista, o desatendimento às leis de regência da matéria na celebração do convênio n. 001/2023/PGM, firmado entre o município de Vilhena e a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes, conforme abordado nos tópicos 5.2, 5.3, 5.5 e 5.6 deste relatório.

185. Ademais, verifica-se deficiências no acompanhamento/fiscalização do convênio, bem como na disponibilização de informações/documentos básicos à sociedade em geral, os quais demandam atuação do gestor público a fim de mitigar os riscos de prejuízos à administração pública.

186. Da análise, conclui-se, portanto, pela existência das seguintes irregularidades:

6.1 De responsabilidade do Sr. Flori Cordeiro de Miranda, prefeito municipal, CPF n. *.160.068-**, por**

a) repassar toda a gestão dos serviços de saúde pública do município a entidade privada, ainda que sem fins lucrativos, infringindo o art. 199, §1º da Constituição Federal c/c art. 24 da Lei n. 8.080/90, conforme abordado no tópico 5.2 deste relatório;

b) realizar convênio com entidade (Santa Casa de Misericórdia de Chavantes) sem a qualificação de organização social no âmbito do município de Vilhena, infringindo o art. 1º, c/c 15 da Lei 9.637/98 e 24, XXIV, da Lei 8.666/93, conforme abordado no tópico 5.3 deste relatório;

c) realizar convênio sem a indicação dos custos unitários, bem como dos ganhos de eficiência na adoção do modelo adotado, infringindo o art. 7º, §2º, I, da Lei n. 8.666/93, conforme abordado no tópico deste relatório;

d) celebrar convênio sem a discriminação das despesas administrativas no plano de trabalho/termo de referência contraria os art. 11-A do Decreto n. 6.170/2007 c/c § 1º do art. 38 da Portaria Interministerial n. 424/2016, conforme abordado no tópico 5.6 deste relatório;

e) deixar de assegurar transparência na execução do convênio 01/2023-PGM, infringindo os art. 3º, incisos, I, II, III e V, da Lei n. 12.527/2011 c/c art. 7º da Lei n. 9.637/1998 e art. 16, incisos, I e II, da IN n. 52/2017/TCE-RO, conforme abordado no tópico 5.10 deste relatório.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

187. Com base nas análises e conclusões da equipe de fiscalização, submetem-se os autos a apreciação deste tribunal, propondo ao eminente relator:

7.1 **Determinar**, com fundamento no art. 62, III, da Lei Orgânica de TEC/RO, a **audiência** dos senhor, Flori Cordeiro de Miranda Júnior – Prefeito, CPF n. ***.160.068-**, para que, no prazo legal, apresente suas razões de justificativas em face das irregularidades descritas no tópico 6.1 deste relatório;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA****Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE**

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

7.2 **Determinar**, com fundamento no art. 62, II, da Lei Orgânica de TEC/RO, à administração do Município de Vilhena, na pessoa do Sr. Flori Cordeiro de Miranda Junior, prefeito municipal, que

- a) Promova junto a Santa Casa de Misericórdia, a devida discriminação das despesas/custos indiretos necessários à execução do objeto do convênio, bem como faça constar do processo administrativo n. 1513/2023, apresentando, comprovando, no prazo a ser definido pelo relator, a adoção da medida;
- b) Disponibilize no portal de transparência do município o inteiro teor do convênio n. 001/2023-PGM, acompanhado dos respectivos aditivos, além de informações sobre a sua execução, de modo a viabilizar o exercício do controle social por parte população que, em última análise, é destinatária da política pública, comprovando, no prazo a ser definido pelo relator, a adoção da medida;
- c) Adotar medidas visando cessar a disponibilização de mão-de-obra da conveniente nas unidades de saúde em que não há efetivo gerenciamento Santa Casa de Chavantes, comprovando, no prazo a ser definido pelo relator, a adoção da medida;
- d) Alertar que a ausência e/ou deficiência na fiscalização do contrato pode acarretar graves consequências, ainda mais considerando a complexidade do objeto em questão, o que atrai a responsabilidade

7.3 **Alertar a** administração do Município de Vilhena, na pessoa do Sr. Flori Cordeiro de Miranda Junior, prefeito municipal, sobre a necessidade de adoção de medidas no sentido de promover os meios adequados e suficientes ao exercício das atividades de fiscalização do contrato em questão, ainda mais considerando a complexidade envolvida, além de fomentar a capacitação/aperfeiçoamento dos agentes que compõem a(s) comissão(ões) de fiscalização e/ou atuam como fiscal de contrato, visando cumprir o disposto no art. 67 da Lei. 8.666/1993;

7.4 Considerando que o município está conduzindo o Chamamento Público n. 001/2023, **alertar** a administração do Município de Vilhena, na pessoa do Sr. Flori Cordeiro de Miranda Junior, prefeito municipal, sobre os apontamentos feitos neste relatório a fim de evitar eventual repetição dos achados.

Porto Velho-RO, 31 de maio de 2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

Eder de Paula Nunes

Técnico de Controle Externo
Membro da Equipe
Cadastro 446

Silvana da Silva Pagan

Auditora de Controle Externo
Membro da Equipe
Cadastro 409

Wesler Andres Pereira Neves

Auditor de Controle Externo
Coordenador da Equipe
Cadastro 492

SUPERVISIONADO POR:

Moisés Rodrigues Lopes

Assessor Técnico – SGCE
Cadastro 270

NÃO JULGADO

Em, 1 de Junho de 2023



WESLER ANDRES PEREIRA NEVES
Mat. 492
COORDENADOR

Em, 1 de Junho de 2023



EDER DE PAULA NUNES
Mat. 446
TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO

Em, 1 de Junho de 2023



SILVANA DA SILVA PAGAN
Mat. 409
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 1 de Junho de 2023



MOISÉS RODRIGUES LOPES
Mat. 270
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSOR TÉCNICO

NÃO JULGAR