



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

**PARECER N. : 0080/2024-GPGMPC**

**PROCESSO N. : 0319/2023**  
**ASSUNTO : Representação.** Supostas irregularidades na celebração de convênio pelo Município de Vilhena para gestão de unidades da rede pública de saúde.  
**REPRESENTANTE : Conselho regional de Enfermagem – COREN-RO**  
**JURISDICIONADO : Prefeitura do Município de Vilhena**  
**RESPONSÁVEIS : Flori Cordeiro de Miranda – Prefeito Municipal**  
**RELATOR : Conselheiro Jailson Viana de Almeida**

Trata-se de Representação formulada pelo Conselho Regional de Enfermagem de Rondônia – COREN-RO, em face da 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, visando à 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, pelo prazo de seis meses em caráter emergencial.

Na petição inicial<sup>1</sup>, a parte representante afirmou, em resumo, que: a) o Município de Vilhena delegou todo o serviço de saúde municipal à Santa Casa de Misericórdia de Chavantes por meio do Convênio n. 001/2023/PGM; b) o Convênio n. 001/2023/PGM foi firmado sem a participação do Conselho Municipal de Saúde, nos termos do art. 131, inciso XVI, da Lei Orgânica Municipal; e c) a transferência da prestação de serviço de saúde em questão não observou a obrigatoriedade de chamamento público, nos termos do art. 116 da Lei n. 8.666/93.

---

<sup>1</sup>ID 1346350.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Ao final, com base nos pontos acima, a parte representante requereu a suspensão do convênio celebrado entre o Município de Vilhena e a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes.

Após o recebimento e processamento do expediente, os autos foram encaminhados à Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE, para análise dos critérios de seletividade<sup>2</sup>, na qual foi verificado que as informações atingiram a pontuação de 66 no índice RROMA e de 64 na matriz GUT, razão pela qual concluiu a Unidade Técnica pela presença dos requisitos mínimos de seletividade.

Na mesma oportunidade, foi recomendado ao relator o processamento do PAP na categoria de Representação; o apensamento do expediente ao processo n. 0304/23, que trata de caso análogo; o encaminhamento do feito ao Corpo Técnico para a realização da instrução processual e o indeferimento da tutela de urgência pretendida na exordial.

O Conselheiro Jailson Viana de Almeida, relator do feito, por meio da Decisão DM-0014/2023-GCJVA<sup>3</sup>, conheceu do expediente, ordenou o regular processamento destes autos como Representação c/c Inspeção Especial, indeferiu o pedido de tutela de urgência, determinou a realização de inspeção especial *in loco* no Poder Executivo de Vilhena<sup>4</sup> e determinou ao Departamento de Gestão da Documentação que apensasse o processo n. 0304/23<sup>5</sup> ao presente feito.

Na sequência, foi exarado Relatório de Análise Técnica<sup>6</sup>, no qual o Corpo Instrutivo, após a realização de inspeção especial ordenada pela relatoria, identificou as seguintes irregularidades, todas de responsabilidade do Prefeito Municipal Flori Cordeiro de Miranda: a) transferir toda a gestão dos serviços de saúde pública do Município à entidade privada, infringindo o art. 199, §1º, da Constituição Federal e o art. 24 da Lei n. 8.080/90; b) firmar 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 e o art. 15 da Lei 9.637/98 e o art. 24, XXIV, da Lei 8.666/93; c) realizar convênio sem

---

<sup>2</sup> ID 1348095.

<sup>3</sup> ID 1349984.

<sup>4</sup> Por meio da Portaria n. 110/23, posteriormente prorrogada pela Portaria n. 153/23, foi designada equipe de fiscalização para apuração dos fatos representados ao TCE/RO.

<sup>5</sup> Comunicado de irregularidades assinado por Caetano Vendimiatti Neto, alegando ausência de suporte fático e legal para a emissão do Decreto Municipal n. 59.358/2023, que declarou situação de emergência em saúde pública, bem como suposta falta de justificativa e respaldo técnico/legal para a celebração do Convênio n. 001/2023/PGM (proc. adm. n. 1513/2023) com a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes.

<sup>6</sup> ID 1407042.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

indicar os custos unitários e os ganhos de eficiência do modelo adotado, infringindo o art. 7º, §2º, I, da Lei n. 8.666/93; d) celebrar convênio sem a discriminar as despesas administrativas no plano de trabalho/termo de referência, contrariando os art. 11-A do Decreto n. 6.170/2007 e o § 1º do art. 38 da Portaria Interministerial n. 424/2016; e e) não 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, o art. 7º da Lei n. 9.637/1998 e o art. 16, incisos I e II, da IN n. 52/2017/TCE-RO.

Ademais, foram propostas as seguintes determinações à Prefeitura de Vilhena, na pessoa do seu mandatário, para: a) promover a devida discriminação das despesas e custos indiretos necessários à execução do objeto do convênio, incluindo tais informações no processo administrativo n. 1513/2023, e comprovar a adoção da medida no prazo a ser definido pelo relator; b) disponibilizar no portal de transparência do Município o inteiro teor do convênio n. 001/2023-PGM, incluindo os aditivos e informações sobre sua execução, permitindo seu controle social, e comprovar a adoção da medida no prazo a ser definido pelo relator; c) tomar medidas para cessar a disponibilização de mão-de-obra da conveniente nas unidades de saúde onde não há gerenciamento efetivo pela Santa Casa de Chavantes, e comprovar a adoção da medida no prazo a ser definido pelo relator; e d) alertar que a ausência ou deficiência na fiscalização do contrato pode acarretar graves consequências, considerando a complexidade do objeto em questão.

Posteriormente o feito fora encaminhado ao MPC que se manifestou, por meio do Parecer n. 319/2023-GPGMPC, da lavra do então Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros, no sentido de que fosse concedida tutela antecipatória inibitória, em caráter liminar e *inaudita altera par*, para determinar que Flóri Cordeiro de Miranda, Prefeito Municipal, e Wagner Wasczuk Borges, Secretário Municipal da Saúde, ou quem os sucedessem, incluíssem no cálculo de gasto com pessoal, para fins de apuração dos limites estabelecidos pela LRF, caso não estivessem procedendo dessa forma, as despesas com a terceirização objeto do Convênio n. 001/2023-PGM, que configurem a substituição da força de trabalho de servidores públicos.

No mérito, pugnou pela audiência dos agentes identificados no parecer como responsáveis pelas ocorrências indicativas da prática das irregularidades descritas no relatório de análise técnica, acrescidos os apontamentos do opinativo ministerial.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

O relator, por meio da decisão DM-DDR-0095/2023-GCJVA (ID 1444850), determinou: a) adiar a análise do pedido de tutela antecipada até a oitiva do Prefeito de Vilhena; b) solicitar esclarecimentos sobre os cálculos de gasto com pessoal, especialmente relacionados à terceirização no Convênio n. 001/2023-PGM, conforme a Lei Complementar n. 101/00; c) determinar a audiência de Flori Cordeiro de Miranda Júnior, Prefeito de Vilhena, e Andrea Cavalcante Torres, Controladora Geral do Município, para que justificassem as irregularidades apontadas no relatório técnico preliminar; e d) determinar a audiência de Richael Menezes Costa, Secretário Municipal de Saúde de Vilhena à época dos fatos, para prestar esclarecimentos sobre o Ofício 17/2023/GAB/SEMUS - “ref. ao “Panorama dos Serviços de Saúde Municipal”, alegando estado de emergência e permissão da delegação dos serviços públicos de saúde a entidade do terceiro setor, e sobre o Termo de Referência da contratação (Doc. n. 01302/23/TCE-RO, Parte 1, ID 1363062, págs. 64/74 e 104/123); e, e) determinar a audiência de Tiago Cavalcanti Lima de Holanda, Procurador-Geral do Município de Vilhena, para esclarecer o Parecer n. 58/PGM/2023, que concluiu que a Administração Pública cuidou em demonstrar legitimidade e interesse público no presente caso.

Regularmente notificados, Flori Cordeiro de Miranda Júnior, Andrea Cavalcante Torres e Richael Menezes Costa apresentaram defesa, tempestivamente. O jurisdicionado Tiago Cavalcanti Lima de Holanda deixou transcorrer *in albis* o prazo, sem apresentar justificativas.

Em seguida, a Unidade Instrutiva, por meio do relatório de análise de defesa (ID 1558403), concluiu pela permanência das seguintes irregularidades: a) transferir toda a gestão dos serviços de saúde pública do Município para uma entidade privada, ainda que sem fins lucrativos, infringindo o art. 199, §1º, da Constituição Federal e o art. 24 da Lei n. 8.080/90; b) firmar 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 e art. 15 da Lei n. 9.637/98 e o art. 24, XXIV, da Lei n. 8.666/93; e c) realizar convênio sem indicar os custos unitários e os ganhos de eficiência do modelo adotado, infringindo o art. 7º, §2º, I, da Lei n. 8.666/93.

Como proposta de encaminhamento, sugeriu o julgamento pela parcial procedência da representação, pela ilegalidade sem pronúncia de nulidade do Convênio n. 001/2023 e pelo afastamento da responsabilidade de Richael Menezes Costa, secretário de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

saúde à época; Tiago Cavalcanti Lima de Holanda, Procurador-Geral do Município; Andrea Cavalcante Torres, Controladora-Geral do Município; e Flori Cordeiro de Miranda Junior, Prefeito municipal.

Em seguida, o feito foi enviado ao Ministério Público de Contas para manifestação nos termos regimentais, conforme Despacho (ID 1558471).

É o relatório.

**DA ADMISSIBILIDADE**

Na mesma senda do juízo provisório de admissibilidade realizado por meio da Decisão Monocrática n. DM-0014/2023-GCJVA, tem-se que a matéria merece ser conhecida como Representação, tendo em vista o preenchimento dos requisitos previstos na LC n. 154/96 e no RITCERO.

**DA PRELIMINAR**

Preliminarmente, foi alegada a nulidade da citação por edital de Richael Menezes Costa, Secretário Municipal de Saúde à época dos fatos, representado neste feito pela Defensoria Pública do Estado de Rondônia, na condição de curadora especial.

Conforme bem assinalado pela Unidade Instrutiva em sua última manifestação (ID 1558403), o jurisdicionado não foi localizado nos endereços indicados após três tentativas. Na primeira, o mandado de audiência foi enviado pelos Correios ao endereço da Prefeitura Municipal de Vilhena e devolvido com a indicação de "mudou-se" (ID 1453662). Nas outras duas, realizadas por oficial de diligência, também não houve sucesso, pois ninguém estava na residência e os vizinhos não conheciam o responsável (ID 1468774).

Além disso, de acordo com a certidão (ID 1480423), foram realizadas pesquisas nos sistemas deste Tribunal, mas não foram encontradas novas informações de endereço ou meios de contato.

Somente após essas diligências, conforme certidão (ID 1481704), foi expedido o Edital n. 007/2023/DP-SGPJ, publicado no D.O.e-TCE/RO n. 2937 de 17.10.2023.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Nesses termos, não há razão para o pleito, tendo em vista que a citação por edital ocorreu conforme autorizado pelos artigos 30, inciso III, e 30-C, do RITCERO, não havendo qualquer vício no procedimento realizado pelo Tribunal.

**DO MÉRITO**

O objeto da presente Representação, formulada pelo Conselho Regional de Enfermagem de Rondônia (COREN-RO), refere-se a supostas irregularidades relativas ao Convênio n. 001/2023/PGM, firmado pelo Município de Vilhena e a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes.

O convênio visa à prestação de serviços complementares ao Sistema Único de Saúde (SUS) em âmbito local, pelo valor mensal de R\$ 9.258.421,44, totalizando R\$ 55.550.528,00 (cláusula 4ª), pelo prazo de seis meses (cláusula 17ª).

Ressalta-se que o acordo, firmado em 24 de janeiro de 2023, foi fundamentado pelo Decreto n. 59.358/2023, da mesma data, através do qual o Chefe do Poder Executivo declarou estado de emergência na rede pública de saúde municipal e anunciou medidas de enfrentamento, incluindo a terceirização de ações e serviços.

Na mesma esteira da manifestação prévia exarada no Parecer n. 121/2023-GPGMPC, o MPC, neste momento, concorda com a avaliação feita pelo Corpo Técnico, após Inspeção Especial realizada *in loco*, acerca da regularidade da declaração de emergência consignada pelo Município, ressalvando também que as evidências reunidas na ocasião da vistoria não constaram do expediente citado na decretação do estado de emergência.

É importante destacar que o convênio em questão já foi encerrado. Ademais, a municipalidade celebrou o Convênio n. 002/2023 com o mesmo objetivo e a mesma entidade, o qual também já foi encerrado. Atualmente, está em vigor o Contrato de Gestão n. 01/2024/SEMUS, firmado com a Organização Social Santa Casa de Misericórdia de Chavantes, visando ao gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços do Hospital Regional Adamastor Teixeira de Oliveira, dos atendimentos de urgência e emergência da Unidade de Pronto Atendimento 24 horas e do Instituto do Rim de Vilhena (IRV).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Os últimos dois negócios jurídicos citados não são objeto do presente processo, razão pela qual não serão analisados.

Feitas as devidas considerações preambulares, cumpre analisar, individualmente, as irregularidades levantadas no feito em exame.

**1) Das irregularidades atribuídas ao Prefeito Municipal de Vilhena, Flóri Cordeiro de Miranda, conforme os apontamentos feitos pelo relator na DM-00095/23-GCJVA-Decisão em Definição de Responsabilidade (ID 1444850).**

**a) repassar toda a gestão dos serviços de saúde pública do Município à 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**

Os argumentos trazidos em sede de justificativa pelo jurisdicionado foram apresentados da seguinte forma: a) não houve transferência integral da gestão dos serviços de saúde pública à entidade privada, e sim uma atuação integrada e complementar para manutenção e ampliação da assistência à saúde, já que apenas 18 das 52 unidades de saúde do Município tiveram suas gestões transferidas para a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes; e b) a dotação orçamentária relativa à saúde não foi totalmente utilizada, descaracterizando a transferência total dos serviços e recursos.

Adicionalmente, Andrea Cavalcante Torres, Controladora do Município, reforçou que o Controle Interno acompanhou a auditoria do Tribunal e garantiu que os setores inadequadamente terceirizados foram rapidamente reintegrados à Secretaria Municipal de Saúde, sem repasse integral dos valores do convênio.

Sobre o tema, a Unidade Instrutiva, em sua derradeira manifestação (ID 1558403), entendeu que a irregularidade deve ser mantida pelo descumprimento ao art. 199, §1º, da CF/88 e ao parágrafo único do art. 24 da Lei n. 8.080/90 pelos seguintes motivos: a) a gestão dos serviços de saúde do Município de Vilhena foi transferida de forma integral à Santa Casa de Misericórdia de Chavantes por meio do Convênio n. 001/2023; b) foram transferidos recursos públicos correspondentes à metade do orçamento anual para ações e serviços de saúde pública do Município, no valor de R\$ 55.550.528,00; c) a alegação do gestor de que foram repassadas apenas 18 das 52 unidades de saúde existentes não se



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

sustenta, pois a relação no portal do CNES estava desatualizada e incluía estabelecimentos desativados ou pertencentes a outras esferas de gestão; d) os valores pagos à conveniada não atingiram o valor integral do convênio, mas a transferência total das atividades e serviços de saúde extrapolou o caráter complementar permitido, disponibilizando recursos públicos proporcionais ao orçamento anual.

O Órgão Ministerial tem alguns acréscimos a fazer em relação à conclusão do Corpo Técnico considerando-se o interesse público envolto no tema tratado.

Como se sabe, é legítima a participação da iniciativa privada na assistência à saúde de forma complementar do Sistema Único de Saúde, conforme expressa disposição constante no artigo 199 da Constituição Federal:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Na mesma esteira estabelece a Lei Federal n. 8.080/90, ao dispor sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes:

Art. 4º [...]

§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.

Outrossim, certificando que tal caráter complementar não implica, necessariamente, na primazia da prestação do referido serviço pelo Estado, destaque-se o entendimento acolhido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 581.488/RS, no qual o Relator, Min. Dias Toffoli, seguido pela unanimidade do STF, assim consignou:

A ação complementar não implica que o privado se torne público ou que o público se torne privado. Cuida-se de um processo político e administrativo em que o Estado agrega novos parceiros com os particulares, ou seja, com a sociedade civil, buscando ampliar, completar, ou intensificar as ações na área da saúde. Não significa, sob o espectro constitucional, que somente o poder público deva executar diretamente os serviços de saúde - por meio de uma rede própria dos entes federativos -, tampouco que o poder público só possa contratar instituições privadas para prestar atividades meio, como limpeza, vigilância, contabilidade, ou mesmo determinados serviços técnicos especializados, como os inerentes aos hemocentros, como sustentado por parte da doutrina.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Isso não implica que haja supremacia da Administração sobre o particular, que pode atuar, em parceria com o setor público, obedecendo sempre, como mencionado, os critérios da consensualidade e da aderência às regras públicas. Como se constata pelas exitosas experiências em países como Alemanha, Canadá, Espanha, França, Holanda, Portugal e Reino Unido, dentre outros, na área da saúde, importantes requisitos das parcerias, como contratualização, flexibilidade, possibilidade de negociação, consensualismo, eficiência e colaboração são fundamentais para que os serviços possam ser prestados de forma ao menos satisfatória.

No mesmo diapasão, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, reproduz-se trecho de aresto exarado pela Corte Constitucional:

[...] a Constituição não exige que o Poder Público atue nesses campos, exclusivamente de forma direta. Pelo contrário, o texto constitucional é expresso em afirmar que será válida a atuação indireta, através do fomento, como o faz com setores particularmente sensíveis como saúde (...) e educação (...), mas que se estende por identidade de razões a todos os serviços sociais.  
(STF, ADI no 1.923/DF, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, DJU 17/12/2015)

Mais recentemente, acerca da legitimidade em firmar parcerias com o terceiro setor como alternativa ao Poder Público para sanar o déficit de profissionais da saúde pública, decidiu o STF:

Direito constitucional e administrativo. Recurso extraordinário com repercussão geral. Intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas. Direito social à saúde.

1. Recurso extraordinário, com repercussão geral, que discute os limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde. No caso concreto, busca-se a condenação do Município à realização de concurso público para provimento de cargos em hospital específico, além da correção de irregularidades apontadas em relatório do Conselho Regional de Medicina.
2. O acórdão recorrido determinou ao Município: (i) o suprimento do déficit de pessoal, especificamente por meio da realização de concurso público de provas e títulos para provimento dos cargos de médico e funcionários técnicos, com a nomeação e posse dos profissionais aprovados no certame; e (ii) a correção dos procedimentos e o saneamento das irregularidades expostas no relatório do Conselho Regional de Medicina, com a fixação de prazo e multa pelo descumprimento.
3. A saúde é um bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve zelar o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.
4. A intervenção casuística do Poder Judiciário, definindo a forma de contratação de pessoal e da gestão dos serviços de saúde, coloca em risco a própria continuidade das políticas públicas de saúde, já que desorganiza a atividade administrativa e compromete a alocação racional dos escassos recursos públicos. Necessidade de se estabelecer parâmetros para que a atuação judicial seja pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, respeitado o espaço de discricionariedade do administrador.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

5. Parcial provimento do recurso extraordinário, para anular o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à origem, para novo exame da matéria, de acordo com as circunstâncias fáticas atuais do Hospital Municipal Salgado Filho e com os parâmetros aqui fixados.

6. Fixação das seguintes teses de julgamento: “1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado; 3. **No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).** (RE 684612, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 04-08-2023 PUBLIC 07-08-2023) [destacou-se]

Dessa forma, resta claro que a Suprema Corte não é refratária às parcerias entre o Poder Público e entidades privadas como alternativa de prestação de serviços públicos, notoriamente na área da saúde, e tampouco considera que sua adoção, em substituição à prestação direta, viola a regra do concurso público, estampada no art. 37, inciso II, da CF/88.

Tal posição traz à tona a compreensão de que a prestação de serviços públicos por servidores estatutários é exigida apenas para atividades exclusivas do Estado, identificadas pela atribuição normativa de competência. Essas atividades incluem o exercício da soberania, como funções legislativas e jurisdicionais; atividades administrativas, de gestão e governança; defesa nacional; representação diplomática; segurança pública; e, como regra, as funções atinentes ao poder de polícia.

Nesse sentido, cabe destacar a legítima discricionariedade do Poder Executivo na escolha dos modelos a ser adotados na prestação de serviços de saúde, exercendo seu juízo de conveniência e oportunidade na definição de políticas públicas, desde que motivadamente.

Portanto, a previsão constitucional sobre a participação complementar das instituições privadas no sistema único de saúde, conforme o art. 199, §1º, da CF/88, não representa um obstáculo para a atuação privada contratada ou conveniada na assistência à saúde. Não há texto normativo ou decisões das Cortes Superiores que limitem a transferência da prestação do serviço público de saúde a entidades do setor privado a um percentual específico.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Há em doutrina, inclusive, quem defenda, em perspectiva muito próxima ao que tem decidindo o STF no assunto, que o termo “complementar” deve ser interpretado levando-se em consideração todas as atividades voltadas à prevenção de doenças e a promoção, proteção e recuperação da saúde, dentre as quais aquelas de controle e fiscalização - que por sua natureza são indelegáveis<sup>7</sup>. Nesse sentido:

Dessa perspectiva, como já escreveu Mânica:

“[P]ode-se concluir que a assistência prestada por meio da iniciativa privada deve complementar as atividades de competência do SUS, as quais não podem ser integralmente executadas por terceiro. Tal entendimento veio ao encontro do que dispõe o art. 197, que não faz qualquer balizamento à possibilidade de participação privada na prestação de serviços. Assim, quando a Constituição Federal menciona a complementaridade da participação privada no setor de saúde, ela determina que a participação da iniciativa privada deve ser complementar ao SUS, incluídas todas as atividades voltadas à prevenção de doenças e à promoção, proteção e recuperação da saúde, dentre as quais aquelas de controle e fiscalização”.

Entretanto, essa complementariedade não autoriza que se desconfigure a premissa maior na qual se assenta o serviço de saúde pública fixada pela Carta Maior: o Sistema Único de Saúde orienta-se, sempre, pela equanimidade de acesso e de tratamento; a introdução de medidas diferenciadoras, salvo em casos extremos e justificáveis, é absolutamente inadmissível.

A previsão constitucional de complementariedade no SUS, portanto, implica a possibilidade de prestação privada dos serviços de assistência à saúde, os quais integram (e complementam) o rol mais amplo de ações e serviços de saúde previsto no art. 200 do texto constitucional.

Nessa esquadra, no que tange aos serviços assistenciais, as parcerias com a iniciativa privada não decorrem da aplicação do princípio da subsidiariedade da atuação privada e tampouco da prevalência da atuação pública. As parcerias na saúde decorrem de decisão política a ser tomada com base no princípio da eficiência e instrumentalizada por vínculos jurídicos que garantam o respeito às diretrizes do SUS e aos princípios do serviço público.

Mas para além da previsão constitucional da complementariedade, o tema é disciplinado também em sede infraconstitucional, pela Lei 8.080/1990, conhecida como Lei Orgânica da Saúde – LOS. Em Capítulo intitulado “Da Participação Complementar”, tal diploma normativo traz o seguinte balizamento à complementariedade no SUS:

“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.”

Como se percebe do excerto acima transcrito, a legislação infraconstitucional condiciona a celebração de parcerias na saúde à insuficiência (quantitativa ou qualitativa) da cobertura assistencial de saúde à população. Tal determinação enfatiza questão bastante óbvia, segundo a qual não é admitida a celebração de parcerias em locais onde não haja demanda por aumento ou melhoria no atendimento à saúde da população. Tal pressuposto de direito deve constar da motivação do ato administrativo que decide pela celebração de qualquer parceria com a iniciativa privada no âmbito do SUS, com a demonstração, por meio de

<sup>7</sup> Lei n. 13.019/14: Art. 40. É vedada a celebração de parcerias previstas nesta Lei que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

estudos técnicos e dados concretos, da necessidade de expansão ou melhoria da cobertura assistencial.

Neste quadro constitucional e legal das parcerias na assistência à saúde, o conteúdo da participação privada complementar corresponde a 3 (três) grandes hipóteses:

- a prestação de um serviço ou um grupo de serviços internos ou externos, relacionados à atividade assistencial de uma entidade ou órgão público prestador de serviços de saúde;
- a prestação de serviços por uma unidade privada dotada de infraestrutura apta ao desenvolvimento dos serviços assistenciais; ou
- toda a gestão de uma unidade pública de saúde – incluindo atividades-fim, atividades-meio e atividades acessórias.

O primeiro caso pode dar-se com a contratação de serviços de apoio diagnóstico, como laboratórios e exames de imagem. O segundo caso pode ser ilustrado pelas parcerias com hospitais privados, em geral de natureza filantrópica, que disponibilizam sua infraestrutura para o atendimento integral ou parcial a usuários do SUS. Já o terceiro caso diz respeito às parcerias nas quais uma entidade privada assume a gestão (ou gerência) de uma estrutura pública de atendimento à saúde.<sup>8</sup>

Contudo, para que se legitime a opção pela parceria com a iniciativa privada, seja no âmbito da política pública de saúde municipal ou, ainda, como ocorre no presente caso, dentro da estratégia voltada a solucionar os fatos ensejadores da situação de emergência declarada pelo Decreto n. 59.358/2023, deve ser precedida de decisão planejada, processualizada e juridicamente fundamentada.

Assim, deve-se apresentar a devida motivação para a utilização da parceria, enquanto alternativa à prestação direta, sobretudo no que toca à economicidade e eficiência da medida, tendo em consideração a prestação de serviço estatal como parâmetro, como já destacou o TCU em casos análogos:

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

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

(Acórdão TCU – 3239/2013 – TC 018.739/2012-1)

<sup>8</sup> MÂNICA, Fernando Borges. Parcerias no setor da saúde. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/123/edicao-2/parcerias-no-setor-da-saude>. Acesso em: 18.06.2024.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Essa é, inclusive, a diretriz adotada pelo Programa Nacional de Publicização – PNP<sup>9</sup>, no âmbito da União, consoante o regramento estampado pelo art. 7º, §1º, inciso IV, do Decreto n. 9.190/2017, *verbis*:

Art. 7º. A proposta de publicização das atividades de que trata o art. 1º da Lei nº 9.637, de 1998, será encaminhada pelo Ministro de Estado supervisor da área ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, devidamente justificada, e explicitará as razões que fundamentam a conveniência e a oportunidade da opção pelo modelo das organizações sociais, observado o disposto no art. 4º do Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009.

§ 1º A fundamentação de que trata o caput conterá todas as informações pertinentes à tomada de decisão, entre as quais: [...].

IV – a demonstração, em termos do custo-benefício esperado, da absorção da atividade por organização social, em substituição à atuação direta do Estado, considerados os impactos esperados a curto, médio e longo prazo;

Sobre o tema, cabe acrescentar que a exigência em questão se coaduna com o próprio modelo de administração gerencial do qual a transferência de serviços públicos ao terceiro setor é tributária, *verbis*:

Quando do plano de publicização, Luiz Carlos Bresser-Pereira defendia a transferência da execução de serviços como saúde para as Organizações Sociais, alegando que a medida traria maior eficiência e melhor qualidade na realização desses serviços. Porém, o próprio autor, que delineou a Reforma Gerencial do Estado e delineou essa transferência para as entidades do Terceiro Setor, assevera que “essa política, entretanto, só faz sentido se a produção de serviços sociais por meio de entidades públicas não estatais for mais eficiente e garantir melhor qualidade do que a produção privada ou a produção estatal”.<sup>10</sup>

Assim, os motivos considerados pela municipalidade não são suficientes para demonstrar a proporcionalidade da medida (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito) como se pode extrair da leitura do “Relatório Situacional da Saúde de VILHENA” (ID 1363062, fls. 60/63) e do “Ofício 017/2023/GAB/SEMUS (ID 1363062, fls. 64/74). Este último, de autoria do Secretário Municipal de Saúde, adotado como razão de decidir do Prefeito em Despacho que determinou a decretação de emergência em saúde

<sup>9</sup> “A necessidade de ser ampliada a descentralização na prestação de serviços públicos levou o Governo a prever a instituição do Programa Nacional de Publicização – PNP, por meio da Lei n o 9.637, de 15.5.1998, pela qual algumas atividades de caráter social, exercidas por pessoas e órgãos administrativos de direito público, poderão ser posteriormente absorvidas por pessoas de direito privado, segundo consta expressamente do art. 20. A absorção implicará, naturalmente, a extinção daqueles órgãos e pessoas e a descentralização dos serviços para a execução sob regime de parceria.” CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019, pg. 532.

<sup>10</sup> JURUENA, Cynthia Gruending. Políticas públicas e terceiro setor: Propostas de aprimoramento (Portuguese Edition) (pp. 132-133). Edição do Kindle.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

e a abertura de contratação direta, nos termos dos arts. 24, inciso IV, 26 e 116, da Lei n. 8.666/93, para firmar convênio em caráter emergencial com entidade filantrópica.

A decretação de emergência no serviço de saúde municipal não implica, necessariamente, na sua transferência para a iniciativa privada, havendo diversas alternativas para o tratamento tópico e emergencial dos problemas detectados, como é a regra em situações congêneres.

Em nenhum momento foi demonstrada a “vantajosidade” da medida realizada em relação a outras iniciativas voltadas a sanar os problemas ensejadores da situação emergencial – seja pela ótica do custo/benefício ou por outra metodologia previamente delineada.

Ademais, vale ressaltar que a presente hipótese de contratação direta deve ser limitada aos bens e serviços necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa, o que não compactua com a dimensão dada pelo convênio analisado.

Nesse sentido, a análise do caso leva à conclusão de que a dimensão da transferência do gerenciamento de unidades de saúde à entidade privada, em razão das exigências ínsitas ao referido processo, não é compatível com a necessária rapidez decorrente da situação de emergência declarada pela municipalidade.

Portanto, subsiste a irregularidade apontada, pois o procedimento adotado não se compatibiliza com o caráter complementar exigido pela Constituição Federal e pela Lei n. 8.080/90.

A escolha administrativa do Chefe do Executivo em transferir a gestão dos serviços de saúde pública do Município para uma entidade privada, sem a devida qualificação e sem um planejamento adequado, configura uma grave falha na condução da política pública de saúde.

Essa transferência foi realizada sem a necessária avaliação dos ganhos de eficiência, contrariando o princípio constitucional da complementariedade e a legislação do SUS.

A responsabilidade do Prefeito decorre não apenas da decisão de repassar a gestão dos serviços, mas principalmente da forma como esse repasse foi conduzido. A ausência de uma motivação adequada e de elementos que justificassem a transferência integral da gestão dos serviços de saúde, assim como a falta de transparência na execução do convênio, revelam um elevado grau de negligência. Este comportamento negligente



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

caracteriza erro grosseiro, conforme definido no art. 28 da LINDB e no art. 12 do Decreto n. 9.830/2019.

Dessa forma, o nexo de causalidade entre a conduta do gestor e a irregularidade é claro. A falta de diligência e prudência na execução do convênio comprometeu a eficiência e a sustentabilidade das ações administrativas, além de colocar em risco a correta aplicação dos recursos públicos.

Assim, o Ministério Público de Contas, divergindo da Unidade Técnica, entende que subsiste a irregularidade pontuada e que há fundamentos suficientes para responsabilizar o gestor, nos termos do art. 199, § 1º, da Constituição Federal, e do art. 24 da Lei n. 8.080/90, em consonância com o art. 28 da LINDB.

**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.**

Sem maiores delongas, em relação a presente irregularidade, o Órgão Ministerial concorda com a conclusão apresentada na última manifestação da Unidade Instrutiva.

A entidade Santa Casa de Misericórdia de Chavantes, parte no Convênio n. 001/2023/PGM, não possuía a qualificação de organização social no âmbito do Município de Vilhena à época em que o Ajuste n. 001/2023/PGM foi firmado, conforme exigido pela Lei n. 9.637/98 e pelo artigo 24, inciso XXIV, da Lei n. 8.666/93.

A lei dispõe sobre os requisitos necessários para a qualificação, entre os quais se pode destacar a exigência de que a entidade tenha como órgãos de deliberação superior e direção um conselho de administração e uma diretoria.

Após a qualificação como organização social, a entidade fica apta a assinar contrato de gestão com o Poder Público, definido pela lei como “o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º (art. 5º).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Ressalta-se que o fato de a entidade deter tal qualificação em outras localidades não era suficiente para permitir sua contratação pela referida municipalidade, devido à sua autonomia federativa na matéria.

Nesse sentido, destaque-se a lição da doutrina:

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.<sup>11</sup>

No mesmo diapasão, reproduz-se o Acórdão n. 244/23 – Pleno, referente à consulta, do Tribunal de Contas do Paraná, *verbis*:

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 Social no âmbito do próprio ente interessado para a celebração de Contrato de Gestão.** Pelo conhecimento e resposta. [Destacou-se]

A posterior publicação de lei local (Lei Municipal n. 6.105/2023, publicada no DOV n. 3813 de 05.09.2023) sobre a qualificação de entidades como organizações sociais no Município de Vilhena não saneia ou convalida o referido vício, devido ao caráter irretroativo da mencionada legislação, sendo seus efeitos meramente *ex nunc*.

Assim, no momento do ajuste entre o Poder Público e a entidade conveniada, esta última não detinha a qualificação de organização social no âmbito do ente convenente, fato que implica na manutenção da irregularidade avaliada.

Não há maiores dificuldades em se reconhecer, no presente caso, a responsabilidade do Prefeito que decorre da sua atuação direta na pactuação com entidade

<sup>11</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei 8.666/1993. 18. ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, pg. 571.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

que não cumpria com os requisitos básicos legalmente exigidos para o desempenho do objeto contratado.

De acordo com o art. 28 da LINDB o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. O Decreto n. 9.830/2019 esclarece que o agente público só poderá ser responsabilizado se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro.

No presente caso, a celebração do convênio com a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes, sem a qualificação necessária como organização social no âmbito do Município de Vilhena, configura uma omissão grave e evidente do Prefeito, caracterizando erro grosseiro, nos termos do §1º do art. 12 do Decreto n. 9.830/2019.

Além disso, o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão 2922/2013<sup>12</sup> estabelece que a imputação de responsabilidade a agente político é possível e necessária nos casos em que tenha contribuído para as irregularidades, em que delas tinha conhecimento, ou em que houve alguma omissão grave.

Portanto, a responsabilidade do Prefeito resta configurada, visto que ele participou diretamente da contratação de uma entidade que não cumpria os requisitos legais exigidos, sem a devida diligência para assegurar que todas as normas e qualificações fossem atendidas. A posterior tentativa de regularização da qualificação da entidade não exime o gestor de sua responsabilidade inicial.

Assim, o Ministério Público de Contas, divergindo parcialmente da Unidade Técnica, entende que subsiste a irregularidade pontuada e que há elementos suficientes para responsabilização do gestor, nos termos dos artigos 28 da LINDB e 12 do Decreto n. 9.830/2019, em consonância com o entendimento do TCU.

**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, II, da Lei n. 8.666/93.**

---

<sup>12</sup> A imputação de responsabilidade a agente político é possível, razoável e necessária nos casos em que tenha contribuído de alguma forma para as irregularidades, em que delas tinha conhecimento, ou, ainda, em que houve alguma omissão grave de sua parte.  
(Acórdão 2922/2013-TCU-P. Auditoria de Conformidade. Prefeitura de Betim/MG. Ministro-Relator José Jorge)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Os argumentos apresentados pelo jurisdicionado em sua justificativa foram os seguintes: a) a impossibilidade de realizar uma avaliação prévia e detalhada dos quantitativos e custos unitários para a estimativa do valor do convênio, devido ao estado de emergência em saúde do Município e à falta de dados confiáveis e critérios definidos; b) o valor do convênio foi fixado após um estudo financeiro dos gastos com a saúde, com o custo unitário sendo desenvolvido de acordo com a realidade do projeto; e c) o modelo adotado resultou em uma economia direta de 27,8% na folha de pagamento, devido à entidade conveniada possuir o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), o que isenta o recolhimento de tributos e auxilia na complementação de mão de obra.

Sobre o tema, a Unidade Instrutiva, em sua derradeira manifestação (ID 1558403), entendeu que: a) o relatório preliminar da auditoria constatou que o processo de transferência dos serviços de saúde para a Santa Casa de Misericórdia não incluiu uma avaliação detalhada dos custos dos serviços, apresentando apenas o valor global com base nas dotações orçamentárias de 2023; b) os responsáveis justificaram a impossibilidade de realizar a avaliação prévia dos custos devido à situação de emergência na saúde e à ausência de dados confiáveis; c) a celebração do convênio resultou do estado de emergência em saúde no Município, que não permitia a elaboração de projetos ou planilhas orçamentárias detalhadas; d) a administração deveria fazer uma estimativa dos custos e recursos, ainda que resumida e compatível com a emergência; e) o prefeito municipal informou que o valor do convênio foi fixado após um estudo financeiro dos gastos com a saúde; f) o valor estimado dos custos no convênio não refletiu as despesas efetivamente realizadas, que foram menores; e g) a responsabilidade do gestor pode ser afastada devido à situação de emergência que exigia imediata contratação.

O art. 7º, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93 aplica-se às contratações diretas. Mesmo em situações de emergência, o princípio do “devido procedimento licitatório” não é eliminado, apenas ajustado. A doutrina sustenta que, em casos de emergência, não é cabível exigir o cumprimento exato de todos os requisitos, mas é imperativo que a administração realize uma estimativa dos custos e recursos compatível com a urgência<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> O princípio do “devido procedimento licitatório” não é afastado nem eliminado nas situações de “dispensa ou inexigibilidade” de licitação. Há, apenas, alteração do procedimento a ser seguido. Dispensa ou inexigibilidade de licitação significam desnecessidade de preenchimento de alguns requisitos e determinadas



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

O convênio foi firmado sem os estudos preliminares necessários para avaliar a vantagem da terceirização, como bem assentado na análise do item anterior. Os recursos para o convênio, previstos em valor global de R\$ 55.550.528,00<sup>14</sup>, sem maiores detalhamentos, foram baseados nas despesas fixadas pelo orçamento municipal para o exercício de 2023.

A cláusula 3ª, inciso I, "p" do convênio estabelece que, no prazo de até 30 dias após o início das atividades, a entidade deveria submeter um cronograma de desembolso no projeto técnico financeiro e um quadro de metas qualitativas e quantitativas. No entanto, não há evidências de que a entidade tenha elaborado o cronograma de desembolso ou apresentado a planilha orçamentária com os custos unitários dos serviços de saúde a serem executados<sup>15</sup>.

O necessário planejamento, que deve preceder as ações administrativas, é uma garantia inarredável dos cidadãos em relação ao Poder Público. A observância deste princípio é uma manifestação concreta do direito fundamental à boa administração pública, consagrado implicitamente na Constituição Federal de 1988.

Desse modo, considera-se que a irregularidade por ausência ou insuficiência de planejamento subsiste mesmo nos casos em que a ação administrativa apresente resultados eficientes. A eficiência obtida sem um planejamento prévio é circunstancial e não garante a sustentabilidade e a continuidade dos bons resultados a longo prazo, além de comprometer a transparência, a previsibilidade e o controle das ações do Poder Público.

Assim, em contratos entre a Administração Pública e o Terceiro Setor, deve haver planejamento orçamentário quanto ao desembolso de recursos a partir do cronograma do programa de trabalho da OS.

---

formalidades usualmente obrigatórias. Dito de outro modo, dispensa e inexigibilidade são modalidades distintas de procedimento de contratação.

Existirão casos em que o próprio princípio da República afastará o cumprimento exato e perfeito de todos esses requisitos. Suponha-se situação de emergência, que imponha imediata prestação de um serviço ou execução de uma obra. Não seria cabível exigir o sacrifício de bens ou de pessoas para promover, previamente, projetos e orçamentos detalhados. Isso não significa que a Administração esteja dispensada de realizar uma estimativa dos custos e dos recursos. Deverá fazê-lo, ainda que de modo sumário e compatível com a urgência verificada. In: JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei 8.666/1993. 18. ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, pg. 254.

<sup>14</sup> Conforme o termo de referência (ID 1363062, p. 117-118) e o convênio (cláusula quarta, § 4º).

<sup>15</sup> Sobre o tema a Unidade Instrutiva deu o seguinte veredito (ID 1407042): "(...) 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."



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

O monitoramento do contrato é imprescindível para garantir que apenas sejam depositadas as parcelas seguintes se não forem detectadas irregularidades. Dessa forma, o planejamento orçamentário e a transferência de recursos assumem especial relevância em todas as fases da parceria social<sup>16</sup>.

A ausência de planejamento adequado não apenas compromete a eficácia das políticas públicas, mas também põe em risco a correta aplicação dos recursos públicos, podendo gerar desperdícios, ineficiências e, em casos mais graves, atos de improbidade administrativa. Portanto, o planejamento deve ser visto não apenas como uma ferramenta técnica, mas como um imperativo ético e jurídico que resguarda os interesses coletivos e individuais dos administrados.

Portanto, tanto o planejamento inadequado quanto a sistemática de avaliação de custos em desconformidade com as exigências da Lei n. 8.666/93 decorrem diretamente da escolha administrativa realizada pelo Chefe do Executivo ao optar, imotivadamente, pela transferência da gestão dos serviços de saúde pública municipal, para uma entidade privada, como resposta imediata à situação emergencial do Município de Vilhena.

Essa escolha materializou inequívoco erro grosseiro, uma vez que negligenciou as exigências legais de planejamento e estimativa de custos previstas no art. 7º, § 2º, II, e §9º, da Lei n. 8.666/93. A falta de um planejamento adequado e a ausência de uma avaliação criteriosa dos custos demonstram um elevado grau de negligência na tomada de decisão. Dessa forma, o nexo de causalidade entre a conduta do gestor e a irregularidade cometida é inequivocamente estabelecido, atendendo aos requisitos do art. 28 da LINDB para a responsabilização do gestor.

Sendo assim, o Ministério Público de Contas, divergindo da Unidade Técnica, entende que subsiste a irregularidade pontuada, tendo em vista a insuficiência das estimativas de custos prévias à contratação realizada, nos termos exigidos pelo art. 7º, §2º, II, e §9º, da Lei n. 8.666/93.

---

<sup>16</sup> “De todo modo, deve haver planejamento orçamentário quanto ao desembolso de recursos a partir do cronograma do programa de trabalho da OS, e, nesse sentido, há previsão legal.

Assim, deve haver previsão desses recursos, para não afetar a execução do contrato de gestão. O monitoramento do contrato se faz imprescindível, para que somente seja depositada a parcela seguinte se não forem detectadas irregularidades. Dessa forma, o planejamento orçamentário e a transferência de recursos assumem especial relevância em todas as fases da parceria social.” *In*: JURUENA, Cynthia Gruending. Políticas públicas e terceiro setor: Propostas de aprimoramento (Portuguese Edition) (pp. 161). Edição do Kindle.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE RONDÔNIA  
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

**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.**

Os argumentos trazidos em sede de justificativa pelo jurisdicionado foram apresentados da seguinte forma: a) os custos detalhados na proposta técnica e financeira incluem o plano de aplicação, correspondendo a até 4,5% do valor do convênio; e b) esses custos foram incluídos no valor a ser repassado mensalmente à entidade, conforme memórias de cálculo apresentadas mensalmente na prestação de contas.

Sobre o tema, a Unidade Instrutiva, em sua derradeira manifestação (ID 1558403), entendeu que: a) o convênio 001/2023 destinou até 4,5% do repasse mensal para despesas administrativas da Santa Casa de Misericórdia; b) os relatórios de contas de janeiro a julho de 2023 incluíram notas de débito detalhando os serviços gerenciais e seus custos; c) independentemente do valor das despesas operacionais, a parcela atribuída ao Município de Vilhena sempre foi de 4,5% do repasse mensal, sem critérios claros para o rateio das despesas; e d) a irregularidade deve ser afastada, pois se limitou à ausência de discriminação detalhada dos serviços e seus custos, sem abordar a forma do cálculo do rateio dessas despesas.

Antes de adentrar o mérito da questão, é necessário, em caráter pedagógico, tecer alguns comentários sobre a temática.

A diferenciação entre custos administrativos e taxa de administração é essencial para a gestão de convênios e contratos de repasse firmados com entidades privadas sem fins lucrativos. Enquanto os custos administrativos referem-se a despesas operacionais diretamente relacionadas ao cumprimento do objeto do convênio, a taxa de administração é frequentemente percebida como uma remuneração fixa pela gestão dos recursos, o que é proibido na legislação vigente<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Instrução Normativa n. 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional: Art. 8º É **vedada** a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:

I - realização de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;

Portaria Interministerial CGU/MF/MP n. 507/11: Art. 52. O convênio deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo **vedado**:

I - realizar despesas a título de **taxa de administração**, de gerência ou similar;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Conforme o art. 11-A do Decreto n. 6.170/2007<sup>18</sup>, despesas administrativas podem ser realizadas com recursos transferidos pela União, desde que atendam a três critérios principais: estarem previstas no programa de trabalho, não ultrapassarem quinze por cento do valor do objeto e serem necessárias e proporcionais ao cumprimento do objeto. Essas despesas incluem internet, transporte, aluguel, telefone, luz, água e outras similares. O § 1º do art. 38 da Portaria Interministerial n. 424/2016<sup>19</sup> também reforça esses critérios, garantindo que os custos administrativos sejam devidamente justificados e proporcionais.

Por outro lado, a taxa de administração é um valor percentual fixo calculado sobre o montante total dos recursos repassados, sem necessariamente estar vinculada a despesas específicas e comprováveis. Essa taxa, por sua natureza genérica, pode facilmente levar a um desvio de finalidade e é proibida pela legislação mencionada. A taxa de administração não fornece transparência nem controle sobre como os recursos são utilizados, o que contraria os princípios de boa governança.

No caso em questão, o convênio foi celebrado sem a discriminação detalhada das despesas administrativas no plano de trabalho/termo de referência, o que contraria o art. 11-A do Decreto n. 6.170/2007 e o § 1º do art. 38 da Portaria Interministerial n. 424/2016. Os argumentos apresentados pelo jurisdicionado incluíram a informação de que os custos

---

Portaria Interministerial n. 424/2016: Art. 38. O instrumento deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado:

I - realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;

<sup>18</sup> Art. 11-A. Nos convênios e contratos de repasse 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: (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

I - estejam previstas no programa de trabalho; (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

II - não ultrapassem quinze por cento do valor do objeto; e (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

III - sejam necessárias e proporcionais ao cumprimento do objeto. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 1º Consideram-se despesas administrativas as despesas com internet, transporte, aluguel, telefone, luz, água e outras similares. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

§ 2º Quando a despesa administrativa for paga com recursos do convênio ou do contrato de repasse e de outras fontes, a entidade privada sem fins lucrativos deverá apresentar a memória de cálculo do rateio da despesa, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela da despesa. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

<sup>19</sup> Art. 38. O instrumento deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado: (...).

§ 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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

compartilhados foram detalhados na proposta técnica e financeira e que esses custos foram incluídos no valor a ser repassado mensalmente à entidade, correspondendo a até 4,5% do valor do convênio.

A Unidade Instrutiva, ao analisar os relatórios de contas, observou que o convênio destinou até 4,5% do repasse mensal para despesas administrativas, mas faltavam critérios claros para o rateio dessas despesas.

No entanto, apesar da mencionada constatação, a Unidade considerou que a irregularidade deveria ser afastada, pois a principal falha estava na ausência de discriminação detalhada dos serviços e seus custos, e não na forma de cálculo do rateio.

Nota-se que a conclusão da Unidade Instrutiva, embora ponderada, não leva plenamente em conta a necessidade de planejamento exigido pela legislação.

A previsão detalhada das despesas administrativas é um elemento crucial para garantir a sustentabilidade e a eficiência das ações administrativas. Esse detalhamento evita que, sob o disfarce dessas despesas, institua-se verdadeira taxa de administração, utilizada como meio de remuneração fixa para a entidade conveniada.

Sendo assim, o Ministério Público de Contas, divergindo da Unidade Técnica, entende que subsiste a irregularidade pontuada, tendo em vista a falta de discriminação detalhada dos custos administrativos no plano de trabalho, conforme exigido pelo art. 11-A do Decreto n. 6.170/2007 e pelo § 1º do art. 38 da Portaria Interministerial n. 424/2016.

Nada obstante, o caráter eminentemente técnico da questão, de difícil percepção para um leigo, impossibilita a responsabilização direta do Prefeito, conforme entendimento do TCU:

Não é cabível a responsabilização de prefeito por erros ou inadequações técnicas em projetos ou outros documentos elaborados por profissionais comprovadamente capacitados, exceto quando se possa demonstrar, no caso concreto, que as falhas poderiam ter sido facilmente detectadas pelo mandatário municipal ou que delas ele tinha ciência.

Desse modo, apesar da irregularidade examinada, entende-se que por ela o Prefeito não deve ser responsabilizado, considerando que a mencionada ressalva técnica afasta sua culpabilidade, não havendo dolo ou erro grosseiro em sua conduta.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

**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.**

Os argumentos trazidos em sede de justificativa pelo jurisdicionado foram apresentados da seguinte forma: a) o convênio n. 001/23 foi publicado no Diário Oficial de Vilhena em 24.01.2023, cumprindo o princípio da transparência e publicidade dos atos da administração pública; b) o convênio foi disponibilizado no portal da transparência do Município, com informações sobre sua execução por meio do link <https://transparencia.vilhena.ro.gov.br/portaltransparencia/8>; e c) a controladora do Município, Andrea Cavalcante Torres, informou que solicitou à comissão responsável pelo Portal Transparência a disponibilização de um link específico para acompanhamento da população e órgãos de controle externo, e que as informações estão sendo inseridas continuamente.

Sobre o tema, a Unidade Instrutiva, em sua derradeira manifestação (ID 1558403), entendeu que: a) no portal da transparência da Prefeitura de Vilhena foi criado um link específico para o acompanhamento do convênio n. 001/2023, onde estão disponíveis o inteiro teor do convênio, o termo aditivo n. 001/2023, e o processo n. 01513/23; b) o acesso às prestações de contas da entidade é fornecido por um link direcionado ao site da Santa Casa de Misericórdia de Chavantes; c) no entanto, faltam informações sobre a fiscalização e acompanhamento das ações no SUS, incluindo relatórios de avaliação e monitoramento; e d) a Controladora-Geral do Município informou que já solicitou à Comissão de Monitoramento e Fiscalização a disponibilização dessas informações, incluindo a avaliação das diretrizes e metas do convênio, e que o Relatório de Avaliação Final será publicado no Portal da Transparência.

Concorda-se com os argumentos da Unidade Técnica no que tange à criação do link específico para o acompanhamento do convênio e à disponibilização de documentos relevantes, como o inteiro teor do convênio e os termos aditivos.

A criação do link é uma medida essencial para assegurar a transparência e o acesso à informação, princípios fundamentais para uma administração pública responsável e aberta ao controle social. A disponibilização de documentos relevantes no portal da



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

transparência, como o inteiro teor do convênio e seus aditivos, demonstra um compromisso com a publicidade dos atos administrativos.

No entanto, é importante ressaltar que a falta de informações sobre a fiscalização e acompanhamento das ações no SUS, bem como a ausência de divulgação dos relatórios de avaliação e monitoramento, configuram irregularidade. A transparência não se restringe apenas à disponibilização de documentos, mas também inclui a comunicação clara e detalhada das ações e resultados alcançados, especialmente em áreas sensíveis como a saúde pública.

Apesar da existência da irregularidade, entende-se que ela não deve resultar em responsabilização dos gestores, considerando as providências tomadas pelo controle interno da municipalidade para corrigir a situação.

A Controladora-Geral do Município, ao solicitar à Comissão de Monitoramento e Fiscalização a disponibilização das informações pendentes, demonstra um esforço contínuo para atender aos requisitos de transparência e controle social. Essa iniciativa indica um compromisso com a melhoria dos processos internos de transparência e fiscalização.

Ademais, de acordo com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especificamente os artigos 22 e 28, é crucial considerar os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelos gestores públicos neste caso e somente responsabilizá-los nos casos de dolo e erro grosseiro.

Assim, as providências tomadas pela Controladora-Geral do Município demonstram um esforço contínuo para corrigir as falhas e melhorar a transparência, sem evidência de dolo ou erro grosseiro.

Sendo assim, o Ministério Público de Contas, divergindo parcialmente da Unidade Técnica, entende que subsiste a irregularidade pontuada, mas sem responsabilização do gestor.

**2) Da irregularidade atribuída a Andrea Cavalcante Torres, Controladora Geral do Município, no tocante às irregularidades atribuídas ao Prefeito, sobre as medidas adotadas pelo Controle Interno do Município no sentido de resguardar a coisa pública em face da avença realizada por meio do Convênio n. 1/2023/PGEM (Processo Administrativo n. 1513/2023).**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

De plano, o MPC ao analisar as medidas adotadas pelo Controle Interno do Município de Vilhena em face das irregularidades identificadas no convênio 001/2023, conforme documentação apresentada por Andrea Cavalcante Torres, entende que foram tomadas providências adequadas, convergindo com a Unidade Técnica no ponto.

A Controladora demonstrou que, apesar de ter assumido o cargo recentemente, orientou a administração municipal sobre a necessidade de regularizar a situação das terceirizações e a criação de legislação específica para qualificação de entidades como organizações sociais. Além disso, assegurou o acompanhamento da execução do convênio e a publicação de informações no portal da transparência.

Também tomou medidas para corrigir a ausência de discriminação das despesas administrativas e solicitou informações adicionais sobre a fiscalização e monitoramento das ações realizadas no SUS. Foi demonstrado que o controle interno está ativamente envolvido na orientação e no controle das ações da administração municipal, adotando um plano de ação para reorganizar os profissionais efetivos e constituindo comissões para a análise das prestações de contas e monitoramento dos serviços prestados.

Diante disso, o Ministério Público de Contas acompanha o Corpo Técnico e entende que a Controladora-Geral do Município de Vilhena demonstrou, através da documentação trazida aos autos, que o controle interno está desempenhando suas funções, adotando medidas de orientação e controle no resguardo da coisa pública, não tendo incorrido em irregularidades.

**3) Da irregularidade atribuída a Richael Menezes Costa, Secretário Municipal de Saúde de Vilhena à época dos fatos, sobre o Ofício 17/2023/GAB/SEMUS - “ref. ao “Panorama dos Serviços de Saúde Municipal”, alegando estado de emergência e permissão da delegação dos serviços públicos de saúde a entidade do terceiro setor, bem como o Termo de Referência da contratação (Doc. n. 01302/23/TCE-RO, Parte 1, ID 1363062, págs. 64/74 e 104/123), conforme os apontamentos feitos pelo relator na DM-00095/23-GCJVA-Decisão em Definição de Responsabilidade (ID 1444850).**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

A irregularidade em questão decorreu dos apontamentos feitos pelo MPC, no Parecer n. 0121/2023-GPGMPC, que entendeu ser necessária a complementação da fiscalização realizada pela Unidade Técnica de forma a estender a responsabilidade pelas irregularidades atribuídas ao Prefeito também ao então Secretário Municipal de Saúde, por sua posição de auxiliar direto e imediato do processo decisório, como bem consignado em suas manifestações no Ofício 017/2023/GAB/SEMUS – “ref. ao “Panorama dos Serviços de Saúde Municipal” (ID 1363062, pg. 64/74) e no Termo de Referência da contratação (ID 1363062, pg. 104/123).

Como já explicitado, as justificativas de Richael Menezes Costa, secretário municipal de saúde, à época, foram apresentadas pela Defensoria Pública do Estado de Rondônia na condição de curadora especial do responsável, em razão do transcurso *in albis* do prazo da citação editalícia.

As questões alegadas em sede preliminar, referente à legalidade de sua citação, já foram devidamente afastadas. No mérito, sua defesa alegou que as impropriedades impostas ao ex-secretário são totalmente improcedentes e equivocadas, pois não houve comprovação da prática de quaisquer irregularidades que possam resultar em dano ao erário, e que a conclusão do relatório do corpo técnico não possui fundamentação, sendo baseada em documentos sem valor probatório.

Sobre o tema, a Unidade Instrutiva, em sua derradeira manifestação (ID 1558403), entendeu que: a) na DM-DDR-0095/2023-GCJVA não foram atribuídas irregularidades a Richael Menezes Costa, mas que este deveria apresentar esclarecimentos sobre a alegação do estado de emergência e permissão da delegação dos serviços públicos de saúde a entidade Santa Casa de Misericórdia de Chavantes; e b) o jurisdicionado não deve ser responsabilizado em razão da legalidade da decretação do estado de emergência em saúde pública na municipalidade de Vilhena.

De início, vale reasserar que o Ministério Público de Contas entende pela legalidade decretação de emergência, como já ressaltado neste opinativo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

A leitura da DM-DDR-0095/2023-GCJVA<sup>20</sup>, ao contrário do que afirmou o Corpo Técnico, permite visualizar que a responsabilização do jurisdicionado, decorrente dos citados ofício e do termo de referência, recaem sobre as decisões acerca não só do estado de emergência municipal como também sobre a delegação de serviços públicos de saúde a entidade do terceiro setor.

Quanto à segunda questão, a leitura da documentação permite afirmar que a decisão pela delegação de serviço para o terceiro setor decorreu do Ofício 017/2023/GAB/SEMUS – “ref. ao “Panorama dos Serviços de Saúde Municipal”, de autoria do então Secretário de Saúde. No entanto, a decisão em si não pode ser considerada ilegítima a luz do que afirmado no “item a” das irregularidades atribuídas ao Prefeito.

Por outro lado, as falhas decorrentes do processo de delegação do gerenciamento e execução do serviço municipal de saúde, nos termos do Convênio n. 001/2023/PGM, poderiam, em tese, ser atribuídas ao jurisdicionado, mormente por sua efetiva participação no respectivo termo de referência.

Nada obstante, a decisão DM-DDR-0095/2023-GCJVA não foi clara em adjudicar ao ex-secretário a responsabilidade pelas mesmas irregularidades atribuídas ao Prefeito, motivo pelo qual não se pode considerar que foi oportunizado o contraditório em relação a tais apontamentos.

Assim sendo, restringindo a análise do MPC aquilo que efetivamente consta da decisão DM-DDR-0095/2023-GCJVA, o ex-secretário não deve ser responsabilizado pela participação do processo decisório acerca da decretação de estado de emergência e da permissão da delegação dos serviços públicos de saúde a entidade do terceiro setor, tendo em vista que tais escolhas não configuram, por si só, irregularidade.

---

<sup>20</sup> III - DETERMINAR a audiência do Senhor Richael Menezes Costa, CPF n.\*\*\*.385.962-\*\*, Secretário Municipal de Saúde de Vilhena à época, para, querendo, no prazo de 15 (quinze) dias, na forma do art. 62, inciso III, c/c art. 97 ambos do RITCE-RO, apresente razões de justificativas e/ou esclarecimentos, acompanhados de documentação probante, sobre o Ofício 17/2023/GAB/SEMUS - “ref. ao “Panorama dos Serviços de Saúde Municipal”, alegando estado de emergência e permissão da delegação dos serviços públicos de saúde a entidade do terceiro setor, bem como o Termo de Referência da contratação (Doc. n. 01302/23/TCE-RO, Parte 1, ID 1363062, págs. 64/74 e 104/123).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

**4) Da irregularidade atribuída a Tiago Cavalcanti Lima de Holanda, Procurador-Geral do Município de Vilhena à época dos fatos, sobre o Parecer n. 58/PGM/2023, que concluiu que a Administração Pública cuidou em demonstrar legitimidade e interesse público no presente caso, conforme os apontamentos feitos pelo relator na DM-00095/23-GCJVA-Decisão em Definição de Responsabilidade (ID 1444850).**

A irregularidade em questão decorreu dos apontamentos feitos pelo MPC, no Parecer n. 0121/2023-GPGMPC, que entendeu ser necessária a complementação da fiscalização realizada pela Unidade Técnica de forma a estender a responsabilidade pelas irregularidades atribuídas ao Prefeito também ao então Procurador-Geral do Município, “responsável pelo exame dos aspectos jurídicos atinentes à matéria como um todo, consubstanciado no Parecer n. 058/PGM/2023 (ID 1363062, pg. 139/146), de quem se esperava – a julgar pelas atribuições e conhecimentos necessários, os quais indubitavelmente detém, para o exercício do elevado cargo público que ocupa –, que, pela praxe, à luz do ordenamento jurídico, da jurisprudência e da doutrina, contribuísse para resultado escoimado de quaisquer ilegalidades”.

O jurisdicionado não apresentou manifestação sobre a questão, conforme certidão acostada aos autos (ID 1511451).

Sobre o tema, a Unidade Instrutiva, em sua derradeira manifestação (ID 1558403), entendeu que a despeito da revelia de Tiago Cavalcanti Lima de Hollanda, sua responsabilidade deve ser afastada uma vez não caracterizado o erro grosseiro na sua conduta ao emitir parecer jurídico no sentido de que as circunstâncias de fato pelas quais passava a administração do Município de Vilhena quanto à saúde pública, caracterizou situação de emergência a reclamar ação efetiva e urgente por parte do poder público, a fim de evitar maior prejuízo ou comprometimento da saúde da população local.

Sem maiores delongas, a capitulação feita pela decisão DM-DDR-0095/2023-GCJVA<sup>21</sup> compreende a responsabilização do jurisdicionado em decorrência da análise

---

<sup>21</sup> IV - DETERMINAR a audiência do Senhor Tiago Cavalcanti Lima de Holanda, CPF n. \*\*\*.925.683-\*\*, Procurador-Geral do Município de Vilhena, para, querendo, no prazo de 15 (quinze) dias, na forma do art. 62, inciso III, c/c art. 97 ambos do RITCE-RO, apresente razões de justificativas e/ou esclarecimentos,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

feita no Parecer n. 58/PGM/2023, no qual foi examinada a regularidade do processo administrativo que culminou no firmamento do Convênio n. 001/2023/PGM.

Do ponto de vista da responsabilidade do parecerista jurídico, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União converge com a disciplina estabelecida pelo art. 28 da LINDB, como evidenciado pelo Enunciado do Acórdão n. 362/2018 – Plenário, *in litteris*: “o parecerista jurídico pode ser responsabilizado solidariamente com o gestor quando, por dolo, culpa ou erro grosseiro, induz o administrador público à prática de ato grave irregular ou ilegal”.

No mesmo sentido, cumpre reproduzir outro aresto do Tribunal de Contas da União acerca do tema:

O parecer jurídico que não esteja fundamentado em razoável interpretação da lei, contenha grave ofensa à ordem pública ou deixe de considerar jurisprudência pacificada do TCU pode ensejar a responsabilização do seu autor, se o ato concorrer para eventual irregularidade praticada pela autoridade que nele se embasou. (Acórdão nº 13.375/2020 – Primeira Câmara)

Da análise do caso, percebe-se também o efetivo poder de decisão do causídico na formação da pactuação realizada pela municipalidade, conforme exige a decisão proferida no MS 35.196-Agr pelo Supremo Tribunal Federal nos seguintes termos:

A responsabilidade do parecerista deve ser proporcional ao seu efetivo poder de decisão na formação do ato administrativo, porquanto a assessoria jurídica da Administração, em razão do caráter eminentemente técnico-jurídico da função, dispõe das minutas tão somente no formato que lhes são demandadas pelo administrador. A diversidade de interpretações possíveis diante de um mesmo quadro fundamenta a garantia constitucional da inviolabilidade do advogado, que assegura ao parecerista a liberdade de se manifestar com base em outras fontes e argumentos jurídicos, ainda que prevaleça no âmbito do órgão de controle entendimento diverso.

Vale destacar, ainda, a importância do conteúdo do pareceres jurídico na motivação das decisões tomadas no âmbito da Administração Pública, consoante dispõe o art. 2º, §3º, do Decreto n. 9.830/2019<sup>22</sup>.

---

acompanhados de documentação probante, sobre o Parecer n. 58/PGM/2023, que concluiu que a Administração Pública cuidou em demonstrar legitimidade e interesse público no presente caso (Doc. n. 01302/23/TCE-RO, Parte 1, ID 1363062, pág. 139/146).

<sup>22</sup> Art. 2º. A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. (...).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

À luz de todas as considerações feitas nos itens “a”, “b” e “c” das irregularidades atribuídas ao Prefeito, em decorrência das falhas do procedimento que resultou na pactuação do Convênio n. 001/2023/PGM, vê-se que as omissões e imprecisões do Parecer n. 058/PGM/2023 não se tratam de interpretações divergentes de um certo texto de lei, mas sim de ausência de manifestação quanto à possibilidade e aos requisitos da regular delegação de serviços públicos de saúde a entidade do terceiro setor, o que impõe a responsabilização do procurador parecerista.

Sendo assim, o Ministério Público de Contas, divergindo da Unidade Técnica, entende que subsiste a irregularidade pontuada, tendo em vista as omissões e imprecisões do Parecer n. 058/PGM/2023, emitido pelo Procurador-Geral do Município de Vilhena, Tiago Cavalcanti Lima de Holanda.

**5) Do pedido de tutela antecipada relativo ao cômputo dos gastos com pessoal para fins de apuração dos limites da LRF (Item I.1 da DM-DDR-0095/2023-GCJVA)**

Sobre o tema, é importante destacar que o MPC, por meio do Parecer n. 121/2023-GPGMPC, de autoria do então Procurador-Geral de Contas Adilson Moreira de Medeiros, pleiteou a concessão de tutela antecipatória, de caráter inibitório, para determinar a imediata inclusão no cálculo de gasto com pessoal, para fins de apuração dos limites estabelecidos pela Lei Complementar n. 101/00, das despesas com a terceirização objeto do Convênio n. 001/2023-PGM que configurem a substituição da força de trabalho de servidores públicos, ou seja, que caracterizem a intermediação de mão de obra, o que compreende, para efeito de tal cômputo, a remuneração de pessoal do quadro municipal disponibilizado, o salário dos empregados da contratada e o pagamento de profissionais de saúde mediante pessoa jurídica.

Como resposta a relatoria, mediante a decisão DM-DDR-0095/2023-GCJVA, diferiu a análise do pedido de tutela antecipada para momento posterior à oitiva do Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena, ou quem lhe suceda legalmente, oportunizando

---

§ 3º. A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

ao mesmo o esclarecimento acerca de como estão feitos os cálculos de gasto com pessoal, para fins de apuração dos limites estabelecidos pela Lei Complementar n. 101/00, no caso das despesas com a terceirização objeto do Convênio n. 001/2023-PGM (processo administrativo n. 1513/2023).

Nessa toada, os argumentos trazidos em sede de justificativa pelo jurisdicionado foram apresentados da seguinte forma: a) não há contabilização da remuneração do pessoal da entidade conveniada nas despesas de pessoal do Município para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/00); b) o Decreto Legislativo n. 79/2022 sustou a Portaria STN 377/2020, que determinava o cômputo da remuneração do pessoal das OS's no limite de gastos da LRF, e desde então, não há entendimento contrário nos Tribunais de Contas, conforme o Acórdão 2444/2016-Plenário do TCU; c) o STF reconheceu as vantagens na contratação de OS devido à flexibilidade do regime de direito privado e para suprir déficits de profissionais, como no caso do Município de Vilhena; e d) a média dos recursos públicos destinados à folha de pagamento é de 30%, o que descaracterizaria o abuso na utilização do modelo OS.

De início, cumpre reconhecer a perda superveniente de interesse processual do MPC no pedido de tutela antecipatória formulado no Parecer n. 121/2023-GPGMPC, tendo em vista o encerramento do Convênio n. 001/2023-PGM.

Outrossim, ainda que a relatoria tenha oportunizado o esclarecimento acerca da matéria levantada pelo *Parquet* de Contas, não considerou o achado como irregularidade para fins de responsabilização de quem quer que seja, como se extrai da leitura da decisão monocrática DM-DDR-0095/2023-GCJVA.

Dessa forma, não subsiste interesse processual no tema, motivo pelo qual o *Parquet* entende que a demanda, neste ponto, deve ser extinta sem resolução de mérito.

### **DOS PEDIDOS**

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas**, divergindo parcialmente das conclusões apresentadas pelo relatório expedido pela Unidade Instrutiva, **opina** seja(m):

I – **conhecida e julgada parcialmente procedente** a Representação formulada pelo Conselho Regional de Enfermagem de Rondônia – COREN-RO, em face da celebração e execução do Convênio n. 001/2023/PGM (processo administrativo n.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

1513/2023), firmado pelo Município de Vilhena e a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes, visando à 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, pelo prazo de seis meses em caráter emergencial;

II – declarada a perda superveniente do interesse recursal da pretensão ministerial de antecipação de tutela formulada no Parecer n. 121/2023-GPGMPC, tendo em vista o encerramento do Convênio n. 001/2023-PGM;

III – **considerado ilegal o Convênio n. 001/2023-PGM**, celebrado com a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes, em razão das seguintes irregularidades:

1. De responsabilidade de **Flori Cordeiro de Miranda**, Prefeito Municipal de Vilhena:
  - a) repassar toda a gestão dos serviços de saúde pública do Município à entidade privada, ainda que sem fins lucrativos, sem a devida motivação, em desacordo com o artigo 199, §1º, da Constituição Federal;
  - b) realizar convênio com entidade 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; e
  - 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, II, da Lei n. 8.666/93;
2. De responsabilidade de **Tiago Cavalcanti Lima de Holanda**, Procurador-Geral do Município de Vilhena à época dos fatos em decorrência das omissões e imprecisões do Parecer n. 058/PGM/2023 que deu amparo jurídico indevido ao firmamento do Convênio n. 001/2023-PGM.

V – aplicadas multas, individualmente, **Flori Cordeiro de Miranda**, Prefeito Municipal de Vilhena e **Tiago Cavalcanti Lima de Holanda**, Procurador-Geral do Município de Vilhena à época dos fatos, com fundamento no artigo 55, inciso II, da Lei Complementar n. 154/96, em razão das irregularidades consignadas nos autos.

VI – reiterado o alerta à administração municipal, na pessoa de Flori Cordeiro de Miranda Junior, Prefeito municipal, sobre a necessidade de adoção de medidas no



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

sentido de promover os meios adequados e suficientes ao exercício das atividades de fiscalização do Contrato de Gestão n. 01/2024/SEMUS celebrado com a Organização Social Santa Casa de Misericórdia de Chavantes, com vistas ao gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços do Hospital Regional Adamastor Teixeira de Oliveira, de urgência e emergência da Unidade de Pronto Atendimento 24 horas e do Instituto do Rim de Vilhena – IRV, visando cumprir a legislação de regência.

**É o parecer.**

Porto Velho, 08 de julho de 2024.

**MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO**  
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

NÃO JULGADO

Em 8 de Julho de 2024



MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO  
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DE CONTAS

NÃO JULGADO