



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

MPC.SP - 8ª Procuradoria
(11) 3292-4302 - www.mpc.sp.gov.br



PROCESSO:	00015399.989.20-1
CONTRATANTE:	▪ PREFEITURA MUNICIPAL DE PINDAMONHANGABA (CNPJ 45.226.214/0001-19) ▪ ADVOGADO: ANDERSON PLINIO DA SILVA ALVES (OAB/SP 351.449)
CONTRATADO(A):	▪ INSTITUTO ESPERANCA (CNPJ 10.779.749/0001-32)
INTERESSADO(A):	▪ ISRAEL DOMINGUES (CPF 087.657.868-74) ▪ ADVOGADO: CARLOS EDUARDO GOMES CALLADO MORAES (OAB/SP 242.953) / YURI MARCEL SOARES OOTA (OAB/SP 305.226) ▪ VALERIA DOS SANTOS (CPF 109.737.418-13)
ASSUNTO:	Dispensa de Licitação nº 019/2020 ? Processo Administrativo nº 1902/2020. Contrato nº 046/2020, de 07/04/2020. OBJETO: (Contratação para enfrentamento do Covid-19). Contratação de empresa de cunho privado na área de atuação de saúde pública para gestão, operacionalização e execução dos serviços de saúde, conforme especificações, quantitativos regulamentação do gerenciamento e execução de atividades e serviços de saúde, constantes neste termo para enfrentamento do Covid-19 e áreas de emergência de saúde pública do município, e demais obrigações a seguir pelo período de 03 (três) meses, podendo ser prorrogado em virtude da pandemia de Covid-19.
EXERCÍCIO:	2020
INSTRUÇÃO POR:	UR-14
PROCESSO(S) DEPENDENTES(S):	00016962.989.20-8, 00020158.989.20-2, 00020203.989.20-7

Trata-se da análise da Dispensa de Licitação nº 019/2020 e consequente Contrato nº 046/2020 firmado em 07/04/2020 entre a Prefeitura de Pindamonhangaba e a Organização Social Instituto Esperança, tendo por objeto a gestão, operacionalização e execução de serviços de saúde, conforme especificações, quantitativos, regulamentação do gerenciamento e execução de atividades e serviços de saúde, para enfrentamento do covid-19 e áreas de emergência de saúde pública do município e demais obrigações, pelo período de 3 meses.

A diligente Fiscalização, em seu bem elaborado relatório (evento 25.5), identificou as seguintes irregularidades:

- i. Ausência da Ordem de Serviço;
- ii. Ausência de assinatura do contrato;
- iii. Informação inverídica de que foram consultados hospitais da região, o que foi ratificado pelo Prefeito e Área Jurídica;
- iv. Falta de definição da quantidade de leitos do hospital de campanha, o que prejudicou a execução do contrato (TC-16962.989.20-8);
- v. Disponibilização de leitos em quantidade inferior à demanda informada nas justificativas da contratação;
- vi. Subjetividade do Termo de Referência e do Contrato, prejudicando o exame da compatibilidade de preço e o acompanhamento da execução do contrato;
- vii. Revisão do valor da proposta da Contratada após aprovação da contratação pelo Assessor Jurídico e ratificação do Prefeito;
- viii. Diversas alterações no preço ofertado pela contratada e possível adulteração da data da proposta da concorrente.

Instada a se manifestar (evento 31), a Origem apresentou as justificativas que entendeu adequadas (evento 61).

Vêm os autos ao MPC.

Quanto à ausência da ordem de início dos serviços, cita-se voto do Exmo. Conselheiro-Substituto Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, em sessão da Segunda Câmara de 01/10/2016 (TC-20392.989.18, TC-20520.989.18 e TC-21134.989.18):

“A matéria não comporta juízo de regularidade...”

... Por fim, ainda que de cunho formal, também pendeu de esclarecimentos a ausência de emissão, pela Prefeitura, de ordem de início de serviços.”

A não emissão de tal documento prejudica a aferição do início da execução dos serviços, influenciando, conseqüentemente, nas medições e posteriores pagamentos, inviabilizando o que dispõe o art. 55, IV, da Lei nº 8.666/93:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: [...]

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso; [...]

No que diz respeito a falta de assinatura no contrato, este *Parquet* apreende que um termo sem os respectivos aceites das partes se assemelha a um acordo verbal, sendo repudiado pela legislação, conforme preceitua o parágrafo único do art. 60, da Lei nº 8.666/93.

Ademais, registra-se o que dispõe o art. 64 da referenciada norma legal:

Art. 64. A Administração convocará regularmente o interessado para assinar o termo de contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e condições estabelecidos, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 desta Lei. (g.n)

No que concerne aos itens de "iii" a "vi", oportuno mencionar o art. 54, § 1º e § 2º, da Lei nº 8.666/93:

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam. (g.n)

§ 2º Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta.

Ademais, de acordo com o art. 55, I, também da Lei Geral de Licitações:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos; (g.n)

Em que pesem as alegações apresentadas, as informações existentes não se mostram suficientemente adequadas para parametrizar o controle de atingimento dos resultados esperados e, conseqüentemente, da vantajosidade de transferir a execução dos serviços de saúde a terceiros, em detrimento de sua execução direta.

A transferência do gerenciamento de serviços de saúde para organizações sociais deve estar fundamentada em estudo detalhado que demonstre ser essa a melhor opção, além de exigir avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados. A ausência de critérios objetivos para aferir se as metas foram alcançadas e os resultados atingidos, acabam por macular a contratação. Se não há como definir as metas e se não existe critério para mensurar seu cumprimento, não há como atestar a comprovação da economicidade do ajuste, que deve ser associada à eficiência maximizada na execução.

Por fim, mister registrar que, mesmo consubstanciado, a priori, na Lei nº 8.666/93, este tipo de acordo enquadra-se melhor como atividade de fomento. Vejamos excerto de voto em sessão da Primeira Câmara de 28/05/2019 (TC-01616/006/13):

"2.1. Entendo, assim como a Secretaria-Diretoria Geral1, que não se aplicam, a relações como a estabelecida entre a Prefeitura Municipal de Mococa e a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Mococa, as regras pertinentes ao contrato administrativo, já que não se trata da compra de serviços médicos, mas a formação de um vínculo de cooperação, visando alcançar a um objetivo comum, que é suprir as necessidades da população na área da saúde.

Com efeito, em tal hipótese, a pessoa jurídica com a qual se pretende estabelecer o vínculo já foi criada para desempenhar atividades que, por sua natureza, confundem-se com determinadas atribuições do Estado, nos âmbitos sociais, culturais, educacionais e de saúde, por exemplo. Assim, as partes se aliam para, em conjunto, encontrarem a melhor forma para atender ao interesse público e à demanda existente. Aqui, não há contraprestação, mas fomento, ou seja, repasse de numerário para viabilizar a adequada prestação dos serviços públicos.

Logo, eventual formação de vínculo entre referidas entidades e a Administração deve ocorrer por meio de convênio, contrato de gestão, termo de parceria ou outro instrumento análogo, e não por contrato administrativo, propriamente dito, como o analisado nestes autos." (Grifo no original)

Além disso, a contratação com base na lei de licitações traz a conveniência de não prestar contas, condição esta imposta às instituições beneficiárias de repasses públicos. Cita-se excerto do mesmo voto acima referenciado:

"Constato também que a Administração Municipal de Mococa e a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Mococa inovaram ao optar por uma forma de ajuste que lhes trouxe, ao mesmo tempo, as conveniências de não ter que prestar contas, eximindo-se da fixação de metas mensuráveis, de seu acompanhamento

regular e da avaliação de atendimento aos pressupostos de eficiência e eficácia, uma vez que não se fixou qualquer Plano de Trabalho para os serviços de saúde pactuados. A Lei 8.666/93, nos artigos 54 e 55, bem como a Lei 4.320/64, em seus artigos 62 e 63, §2º, inc.III, exigem a prestação dos serviços previamente estabelecidos para que a Administração, confirmando o cumprimento da obrigação, efetue o respectivo pagamento. Os repasses, por seu turno, determinam a prestação de contas por parte de todos os beneficiados dos recursos transferidos pelo agente público, que deve exercer o controle interno periódico dos recursos repassados, evidenciando-se por pareceres da comissão de controle interno.”

Quanto aos itens “vii” e “viii”, s.m.j, nota-se a existência de possível direcionamento para a empresa Contratada, haja vista as alterações efetuadas nas propostas e a alteração de data na proposta da empresa “Max Emergências Médicas”. Tal conduta configura afronta ao art. 3º, da Lei nº 8.666/93:

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

Derradeiramente, mas não menos importante, registra-se que foram prospectadas (de acordo com os documentos comprobatórios apresentados) apenas duas empresas fornecedoras, indo de encontro ao pacificado na doutrina e jurisprudência, que definem, no mínimo, 3 (três) orçamentos. Ademais, a outra empresa prospectada, “Max Emergências Médicas”, é parte em 10 (dez) processos no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, incluindo uma Ação Civil de Improbidade Administrativa – **Dano ao Erário** (1060692-85.2020.8.26.0053) impetrada pelo MPSP.

Ante o exposto, este *Parquet* de Contas, por meio de sua Procuradora de Contas que esta subscreve, com fundamento no artigo 69, inciso II, do Regimento Interno desta Colenda Corte de Contas, manifesta-se pela **irregularidade** da Dispensa de Licitação nº 019/2020 e consequente Contrato nº 046/2020.

São Paulo, 31 de março de 2021.

RENATA CONSTANTE CESTARI

Procuradora do Ministério Público de Contas

/56

 Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906  (11) 3292-4302  mpc.sp.gov.br  [mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)  [MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP) 

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA CONSTANTE CESTARI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 3-1PZX-IOX6-5IGW-72A4