

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO : 0319/2023
CATEGORIA : Denúncia e Representação
SUBCATEGORIA : Representação
JURISDICIONADO : Poder Executivo Municipal de Vilhena
ASSUNTO : Supostas irregularidades no Convênio n. 1/2023/PGM - Processo Administrativo n. 1513/2023
RESPONSÁVEIS : Flori Cordeiro de Miranda Júnior, CPF n. ***.160.068-**
Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena
Richael Menezes Costa, CPF n.***.385.962-**,
Secretário Municipal de Saúde à época dos fatos
Tiago Cavalcanti Lima de Holanda, CPF n. ****.925.683-**
Procurador-Geral do Município
Andrea Cavalcante Torres, CPF n. ***.004.312-**
Controladora-Geral do Município
INTERESSADOS : Conselho Regional de Enfermagem de Rondônia - COREN/RO
CNPJ n. **, *76.101/0001-**
Manoel Carlos Neri da Silva, CPF n. ***.306.582-**
Presidente do COREN/RO
ADVOGADO : Caetano Vendimiatti Neto, OAB/RO n. 1.853
RELATOR : Conselheiro Jailson Viana de Almeida
SESSÃO : 16ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 7 a 11 de outubro de 2024

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. REPRESENTAÇÃO. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA CELEBRAÇÃO DO CONVÊNIO N. 1/2023/PGEM (PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 1513/2023) FIRMADO ENTRE O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE VILHENA E A SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE CHAVANTES. REPRESENTAÇÃO CONHECIDA. NO MÉRITO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. PEDIDO DE TUTELA ANTECIPATÓRIA INIBITÓRIA PREJUDICADO. IMPUTAÇÃO DE MULTA. DOSIMETRIA DA PENA. AFASTAMENTO DE REPONSABILIDADES PARA ALGUNS AGENTES. DETERMINAÇÕES. ALERTA. ARQUIVAMENTO.

1. Nos termos do art. 199, § 1º, da Constituição Federal, 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.

2. *In casu*, o Convênio n. 001/2023-PGM, celebrado entre a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes, do que consta nos autos, não atendeu aos comandos dispostos na Carta Magna, no tocante ao caráter complementar dos serviços, devida qualificação no âmbito do município de Vilhena,

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

demonstração de custos unitários e ganhos de eficiência na adoção do modelo adotado, bem como às demais normas de regência (art. 1º, c/c 15 da Lei 9.637/98 e artigos 7º, § 2º, II e 24, XXIV, da Lei 8.666/93).

3. Considera-se prejudicado o pedido de tutela formulada no Parecer n. 121/2023-GPGMPC, por perda superveniente do interesse recursal da pretensão ministerial, tendo em vista o encerramento do Convênio n. 001/2023-PGM.

4. Diante da manutenção de irregularidades, deve-se imputar multa ao agente público/político que concorreu para o surgimento dessas falhas, nos parâmetros expostos na LINDB.

5. Inconsistências que, no decorrer da instrução processual, foram devidamente justificadas ou cujos agentes não deram causa a sua origem, devem ser afastadas as responsabilidades.

6. Representação conhecida e, no mérito, julgada parcialmente procedente.

7. Determinações. Alerta, com o propósito de dar efetivo cumprimento à Decisão.

8. Inexistindo outras providências, o arquivamento dos autos é medida que se impõe.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam sobre Representação, formulada pelo Conselho Regional de Enfermagem de Rondônia - COREN-RO, mediante a qual noticiou supostas irregularidades na celebração do Convênio n. 1/2023/PGEM (Processo Administrativo n. 1513/2023) firmado entre o Poder Executivo Municipal de Vilhena e a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes, visando, em suma, à “prestação de serviços complementares ao Sistema Único de Saúde - SUS, para assistência à saúde da população em geral e populações mais vulneráveis, em todas as faixas etárias, por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada de ações preventivas”, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Jailson Viana de Almeida, por unanimidade de votos, em:

I - Conhecer parcialmente 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. 1513/2023), firmado pelo Município de Vilhena e a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes (CNPJ n. ***.* 7.690/0001-**), visando à prestação de serviços complementares ao Sistema Único de Saúde - SUS, para a assistência à saúde da população em geral,

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

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 - Considerar prejudicado o pedido de tutela formulada no Parecer n. 121/2023-GPGMPC, por perda superveniente do interesse recursal da pretensão ministerial, tendo em vista o encerramento do Convênio n. 001/2023-PGM, pelas razões expostas no tópico I dos fundamentos deste voto.

III - Considerar ilegal, sem pronuncia de nulidade, o Convênio n. 001/2023-PGM, celebrado com a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes, CNPJ n. ***.7.690/0001-**, em razão das seguintes irregularidades que não causaram dano ao erário:

3.1. De responsabilidade de **Flori Cordeiro de Miranda**, CPF n. ***.160.068-**, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena, por:

3.1.1. 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;

3.1.2. 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;

3.1.3. 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.

3.2. 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. 58/PGM/2023 que deu amparo jurídico ao Convênio n. 001/2023-PGM firmado entre a Prefeitura Municipal de Vilhena e a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes.

IV - Aplicar multa no valor de **R\$ 2.430,00** (dois mil, quatrocentos e trinta reais) ao Senhor **Flori Cordeiro de Miranda**, CPF n. ***.160.068-**, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena, na proporção das condutas realizadas, com fundamento no art. 22, § 2º, da LINDB c/c art. 55, II, da Lei Complementar, Estadual n. 154/96, e art. 25, inciso II, do Regimento Interno, utilizando para tanto o percentual de **3%** (três por cento) do valor de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), com fulcro no art. 55, *caput*, da Lei Complementar Estadual n. 154/96 c/c o art.1º da Portaria n. 1.162/2012, em face das irregularidades apontadas no **item III, subitens 3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3, deste dispositivo.**

V - Aplicar multa no valor de **R\$ 2.430,00** (dois mil, quatrocentos e trinta reais) ao Senhor **Tiago Cavalcanti Lima de Holanda**, CPF n. ***.925.683-**, Procurador-Geral do Município, na proporção das condutas realizadas, com fundamento no art. 22, § 2º, da LINDB c/c art. 55, II, da Lei Complementar, Estadual n. 154/96, e art. 25, inciso II, do Regimento Interno, utilizando para tanto o percentual de **3%** (três por cento) do valor de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), com fulcro no art. 55, *caput*, da Lei Complementar Estadual n. 154/96 c/c o art.1º da Portaria n. 1.162/2012, em face das irregularidades apontadas **no item III, subitem 3.2, deste dispositivo.**

VI - Fixar o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação desta decisão no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, com supedâneo no art. 19, §2º c/c art. 31, III, “a” do

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Regimento Interno e no art. 22, IV, c/c art. 29, IV, da Lei Complementar n. 154/1996, para que os responsáveis comprovem a esta Corte de Contas o recolhimento das multas consignadas nos itens IV e V deste dispositivo, devidamente atualizadas, à conta do Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia - FDI/TC, em conformidade com o julgamento da ADPF 1011 do Supremo Tribunal Federal.

VII - Excluir a Senhora **Andrea Cavalcante Torres**, CPF n. ***.004.312-**, Controladora-Geral do Município de Vilhena, do rol de responsáveis, uma vez que houve a demonstração por meio de documentação trazida aos autos, que o controle interno está desempenhando suas funções, adotando medidas de orientação e controle no resguardo da coisa pública, como: acompanhamento da análise das prestações de contas da entidade, providências para o saneamento das irregularidades detectadas pelo corpo técnico, e tomando medidas para a efetiva atuação das comissões de avaliação e monitoramento para emissão dos relatórios com o resultado da avaliação dos serviços de saúde prestados pela entidade.

VIII - Excluir o Senhor **Richael Menezes Costa**, CPF n.***.385.962-**, Secretário Municipal de Saúde de Vilhena, à época dos fatos, do rol de responsáveis, pois 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.

XI - Alertar o Senhor Flóri Cordeiro de Miranda Júnior, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena, CPF n. ***.160.068-**, sobre a necessidade de adoção de medidas no 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.

X - Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento, por meio do Departamento do Pleno, que adote as seguintes providências:

10.1 - Publicar este acórdão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas;

10.2 - Intimar, o Ministério Público de Contas, nos termos do artigo 30, §10, do RITCE-RO.

10.3 - Intimar, via ofício/e-mail, os Senhores Flóri Cordeiro de Miranda, CPF n. ***.160.068-**, Prefeito Municipal de Vilhena, Tiago Cavalcanti Lima de Holanda, CPF n. ***.925.683-**, Procurador-Geral do Município de Vilhena, Wagner Wasczuk Borges, CPF n. ***.740.859-**, atual Secretário Municipal de Saúde de Vilhena, ou quem lhes suceder legalmente, do teor deste Acórdão, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para interposição de recursos, com supedâneo no artigo 22, inciso IV, c/c artigo 29, IV, da Lei Complementar n. 154/1996.

10.4 - Intimar, via ofício/e-mail, os Senhores Dr. Ricardo de Carvalho, Defensor Público do Estado de Rondônia, Dr. Thiago Fernandes de Figueiredo Carvalho, Procurador da República em Ji-Paraná, bem como o Senhor Samir Mahmoud Ali, Presidente do Poder Legislativo Municipal de Vilhena, encaminhando-lhes cópia do Relatório Técnico (ID 1558403), do Parecer do Ministério Público

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

de Contas (ID 1599336), bem como deste Acórdão, e **via Diário Oficial Eletrônico** desta Corte ao causídico Dr. Caetano Vendimiatti Neto, OAB/RO n. 1.853, e demais interessados.

XI - Informar que o presente processo está disponível integralmente para consulta no endereço eletrônico www.tcerro.tc.br - menu: consulta processual, link PCe, apondo-se o número deste Processo e o código eletrônico gerado pelo sistema.

Imperioso registrar que, nos termos do Artigo 47-A da Resolução n. 303/2019/TCE-RO, incluído pela Resolução n. 337/2020/TCE-RO, a partir de 1º/2/2021, a protocolização de defesa pelas partes ou seus procuradores, inclusive recursos, **deverá** ocorrer por meio eletrônico próprio do sistema, a exceção das situações especiais previstas na citada norma.

XII - Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento, por meio do Departamento do Pleno, que após a adoção das medidas administrativas e legais cabíveis ao cumprimento desta decisão, arquivem-se estes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva, Jailson Viana de Almeida (Relator), os Conselheiros-Substitutos Omar Pires Dias (em substituição regimental ao Conselheiro Paulo Curi Neto) e Francisco Júnior Ferreira da Silva (em substituição regimental ao Conselheiro Edilson de Sousa Silva), o Conselheiro Presidente Wilber Coimbra, e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Miguidônio Inácio Loiola Neto. Ausentes os Conselheiros Edilson de Sousa Silva e Paulo Curi Neto, devidamente justificados.

Porto Velho, sexta-feira, 11 de outubro de 2024.

JAILSON VIANA DE ALMEIDA
Conselheiro Relator

Conselheiro WILBER COIMBRA
Presidente

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO : 0319/2023
CATEGORIA : Denúncia e Representação
SUBCATEGORIA : Representação
JURISDICIONADO : Poder Executivo Municipal de Vilhena
ASSUNTO : Supostas irregularidades no Convênio n. 1/2023/PGM - Processo Administrativo n. 1513/2023
RESPONSÁVEIS : Flori Cordeiro de Miranda Júnior, CPF n. ***.160.068-**
Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena
Richael Menezes Costa, CPF n.***.385.962-**,
Secretário Municipal de Saúde à época dos fatos
Tiago Cavalcanti Lima de Holanda, CPF n. ***.925.683-**
Procurador-Geral do Município
Andrea Cavalcante Torres, CPF n. ***.004.312-**
Controladora Geral do Município
INTERESSADOS : Conselho Regional de Enfermagem de Rondônia - COREN/RO
CNPJ n. **.76.101/0001-**
Manoel Carlos Neri da Silva, CPF n. ***.306.582-**
Presidente do COREN/RO
ADVOGADO : Caetano Vendimiatti Neto, OAB/RO n. 1.853
RELATOR : Conselheiro Jailson Viana de Almeida
SESSÃO : 16ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 7 a 11 de outubro de 2024

RELATÓRIO

Versam os autos sobre Representação, formulada pelo Conselho Regional de Enfermagem de Rondônia - COREN-RO, mediante a qual noticiou supostas irregularidades na celebração do Convênio n. 1/2023/PGEM (Processo Administrativo n. 1513/2023) firmado entre o Poder Executivo Municipal de Vilhena e a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes, visando, em suma, à "prestação de serviços complementares ao Sistema Único de Saúde - SUS, para assistência à saúde da população em geral e populações mais vulneráveis, em todas as faixas etárias, por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada de ações preventivas".

2. Após verificar o atendimento dos critérios de seletividade, para fins de aferição do cabimento de ação de controle, a unidade instrutiva em Relatório de Análise Técnica (ID 1348095) recomendou o processamento da demanda via representação, o que foi deferida por este relator, conforme Decisão Monocrática - DM-0014/2023-GCJVA (ID 1349984).

3. Na aludida decisão, determinei, ainda, à Secretaria Geral de Controle Externo realização de inspeção especial *in loco* no Poder Executivo Municipal de Vilhena, visando análise dos fatos noticiados a esta Corte, bem como constatar as condições de atendimento das unidades de saúde daquela urbe, tudo para melhor instruir o caderno processual, em consonância com o deferimento da Presidência desta Corte, conforme SEI n. 1107/2023.

4. Encerrada a instrução nos termos determinados na citada Decisão, considerados os documentos e justificativas carreados nos autos, em relatório preliminar (ID 1407042), o Corpo

Acórdão APL-TC 00168/24 referente ao processo 00319/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Instrutivo desta Corte conclui pela existência de supostas irregularidades, de responsabilidade do Senhor Flori Cordeiro de Miranda, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena, por:

- a) repassar toda a gestão dos serviços de saúde pública do município a entidade privada, ainda que sem fins lucrativos, infringindo o art. 199, §1º da Constituição Federal c/c art. 24 da Lei n. 8.080/90, conforme abordado no tópico 5.2 deste relatório;
- b) realizar convênio com entidade (Santa Casa de Misericórdia de Chavantes) sem a qualificação de organização social no âmbito do município de Vilhena, infringindo o art. 1º, c/c 15 da Lei 9.637/98 e 24, XXIV, da Lei 8.666/93, conforme abordado no tópico 5.3 deste relatório;
- c) realizar convênio sem a indicação dos custos unitários, bem como dos ganhos de eficiência na adoção do modelo adotado, infringindo o art. 7º, §2º, I, da Lei n. 8.666/93, conforme abordado no tópico deste relatório;
- d) celebrar convênio sem a discriminação das despesas administrativas no plano de trabalho/termo de referência contraria os art. 11-A do Decreto n. 6.170/2007 c/c § 1º do art. 38 da Portaria Interministerial n. 424/2016, conforme abordado no tópico 5.6 deste relatório;
- e) deixar de assegurar transparência na execução do convênio 01/2023-PGM, infringindo os art. 3º, incisos, I, II, III e V, da Lei n. 12.527/2011 c/c art. 7º da Lei n. 9.637/1998 e art. 16, incisos, I e II, da IN n. 52/2017/TCE-RO, conforme abordado no tópico 5.10 deste relatório.

5. Propôs, então, a esta Relatoria a realização de audiências e expedição de alerta (subitens 7.2 e 7.3, do relatório técnico – ID 1407042.

6. Dado a relevância da matéria, no Despacho n. 131/2023-GCJVA (ID 1409429, encaminhei os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, na forma regimental, cujo opinativo n. 121/2023-GPGMPC (ID 1441180) da lavra do e. Procurador Geral, Dr. Adilson Moreira de Medeiros, assim consignou:

[...]

Ante o exposto, sem mais delongas, manifesta-se o Ministério Público de Contas no sentido de que a e. relatoria do caso decida nos seguintes termos:

I - CONCEDA a tutela antecipatória inibitória ora pleiteada, em caráter liminar e inaudita altera parte, nos termos do art. 3º-A da Lei Complementar n. 154/1996 e art. 108-A do RITCE-RO, c/c os art. 300 e 497 do CPC, para o fim de determinar que o Senhor FLORI CORDEIRO DE MIRANDA, Prefeito Municipal, e o Sr. WAGNER WASCZUK BORGES, Secretário Municipal, ou quem os suceder, em prazo a ser assinalado para comprovação no feito, INCLUAM, imediatamente, no cálculo de gasto com pessoal, para fins de apuração dos limites estabelecidos pela Lei Complementar n. 101/00, caso não estejam 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, 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, pelos fundamentos contidos neste opinativo ministerial, precisamente, no ponto DA NECESSIDADE E CABIMENTO DA TUTELA ANTECIPATÓRIA, sob pena de, não agindo assim, cometerem burla ao que prevê citada LRF, estando sujeitos às sanções legais, inclusive no que toca ao julgamento/apreciação de suas contas;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

II - PROMOVA, com fundamento no art. 12, III, da Lei Complementar n. 154/96, a audiência dos agentes identificados neste parecer ministerial, no tópico DA RESPONSABILIZAÇÃO, como responsáveis pelas ocorrências indicativas da prática das irregularidades descritas no item 6. CONCLUSÃO, 6.1, e respectivas alíneas, do RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA, ao que, para o mesmo fim, devem ser acrescidos os apontamentos delineados igualmente neste ato, sob o título DA ANÁLISE MINISTERIAL, garantindo-se aos arrolados o direito ao contraditório e a ampla defesa, consagrado no art. 5º, LV, da Constituição da República;

III - ALERTE ao Sr. FLORI CORDEIRO DE MIRANDA, ao Sr. WAGNER WASCZUK BORGES e ao Sr. TIAGO CAVALCANTE LIMA DE HOLANDA, já qualificados, que, em caso de deflagração de novo edital de chamamento público com objeto idêntico, no todo ou em parte, ao de que cuidam os autos, ou seja, visando a terceirização de ações ou serviços públicos de saúde, observem, sob pena da sanção cabível, as diretrizes elencadas na parte final do já citado tópico DA ANÁLISE MINISTERIAL, por se referirem a exigências constitucionais, legais e regulamentares, pertinentes à matéria, além da necessidade de atentarem para as medidas e alertas consignados subitens 7.2, letras a *usque* d, do relatório de auditoria;

IV - DETERMINE à SGCE/TCE-RO que acompanhe o cumprimento da determinação de que trata o item anterior e, bem assim, que, ao reexaminar os autos, por ocasião do contraditório, avalie a ocorrência da hipótese de inexecução parcial do objeto Convênio n. 001/2023-PGM e eventuais implicações desfavoráveis ao erário, acaso confirmado o descumprimento da cláusula 1ª, parágrafo único, de tal avença, como suscitado igualmente nesta manifestação ministerial.

7. Por intermédio da Decisão Monocrática DM-DDR 0095/2023-GCJVA (ID 1444850), diferi a análise do pedido de tutela antecipada, proposto pelo Ministério Público de Contas, para momento posterior à oitiva do Senhor Flori Cordeiro de Miranda Júnior, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena. Determinei, ainda, a realização de audiências dos agentes públicos reputados responsáveis pela ocorrência das falhas detectadas, para, querendo, apresentassem justificativas, acompanhadas de documentação probante.

8. Ademais, alertei aos Senhores Flori Cordeiro de Miranda Júnior, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena, e Tiago Cavalcanti Lima de Holanda, Procurador-Geral do Município, que, em caso de deflagração de novo edital de chamamento público com objeto idêntico, no todo ou em parte, ao de que cuidam os autos, observassem as diretrizes constitucionais, legais e regulamentares, pertinentes à matéria, sob pena da sanção cabível.

9. Devidamente notificados, os responsáveis Senhores Flori Cordeiro de Miranda Júnior, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena; Andrea Cavalcante Torres, Controladora Geral do Município e; Richael Menezes Costa, Secretário Municipal de Saúde de Vilhena à época; apresentaram defesa, tempestivamente (Docs. 5035/23, 4986/23 e, 7127/23). No entanto, o Senhor Tiago Cavalcanti Lima de Holanda deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentar justificativas, conforme certificado de ID 1511451.

10. Da análise dos documentos apresentados e juntados aos autos, o Corpo Instrutivo emitiu Relatório de Análise de Defesa (ID 1558403), encaminhamento nos seguintes termos, *verbis*:

[...]

4. CONCLUSÃO

152. Após a análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis, conclui-se:

Acórdão APL-TC 00168/24 referente ao processo 00319/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

4.1 Pela permanência das seguintes irregularidades:

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

- a) repassar toda a gestão dos serviços de saúde pública do município a entidade privada, ainda que sem fins lucrativos, infringindo o art. 199, §1º da Constituição Federal c/c art. 24 da Lei n. 8.080/90, conforme item 3.2.1 deste relatório;
- b) realizar convênio com entidade (Santa Casa de Misericórdia de Chavantes) sem a qualificação de organização social no âmbito do município de Vilhena, infringindo o art. 1º, c/c 15 da Lei 9.637/98 e 24, XXIV, da Lei 8.666/93, conforme item 3.2.2 deste relatório;
- c) realizar convênio sem a indicação dos custos unitários, bem como dos ganhos de eficiência na adoção do modelo adotado, infringindo o art. 7º, §2º, I, da Lei n. 8.666/93, conforme item 3.2.3 deste relatório;

4.2 Afastar as seguintes irregularidades:

- a) celebrar convênio sem a discriminação das despesas administrativas no plano de trabalho/termo de referência contraria os art. 11-A do Decreto n. 6.170/2007 c/c § 1º do art. 38 da Portaria Interministerial n. 424/2016, conforme item 3.2.4 deste relatório.
- b) deixar de assegurar transparência na execução do convênio 01/2023- PGM, infringindo os art. 3º, incisos, I, II, III e V, da Lei n. 12.527/2011 c/c art. 7º da Lei n. 9.637/1998 e art. 16, incisos, I e II, da IN n. 52/2017/TCE-RO, conforme abordado no item 3.2.5 deste relatório.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

153. Pelo exposto, propõe-se ao e. relator:

- 5.1. Julgar parcialmente procedente a presente Representação, em face das irregularidades descritas no tópico 4.1 deste relatório, quanto ao Convênio n. 001/2023 celebrado entre município de Vilhena e a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes;
- 5.2. Julgar ilegal sem pronúncia de nulidade o Convênio n. 001/2023;
- 5.3. Deixar de aplicar sanção ao Sr. Flori Cordeiro de Miranda Júnior, prefeito municipal, pelas irregularidades remanescentes no tópico 4.1 deste relatório, conforme fundamentação exposta no tópico 3.3;
- 5.4. Afastar a responsabilidade dos senhores Richael Menezes Costa, secretário de saúde à época, CPF n. ***.385.962-**, Tiago Cavalcanti Lima de Holanda, procurador-geral do município, CPF n. ***.925.683-**, e Andrea Cavalcante Torres, controladora-geral do município, CPF n. ***.004.312-**, nos termos da fundamentação exposta nos tópicos 3.2.6, 3.2.7 e 3.3 deste relatório;
- 5.5. Reiterar o alerta à administração municipal, na pessoa do Sr. Flori Cordeiro de Miranda Junior, prefeito municipal, sobre a necessidade de adoção de medidas no sentido de promover os meios adequados e suficientes ao exercício das atividades de fiscalização do contrato em questão, ainda mais considerando a complexidade envolvida, além de fomentar a capacitação/aperfeiçoamento dos agentes que compõem a(s) comissão(ões) de fiscalização e/ou atuam como fiscal 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.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

11. Instado a se manifestar, o Órgão Ministerial de Contas, no derradeiro Parecer n. 80/2024-GPGMPC (ID 1599336) da lavra do e. Procurador-Geral, Dr. Miguidônio Inácio Loiola Neto, opinou *in litteris*:

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. 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 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.

12. É o necessário a relatar.

Acórdão APL-TC 00168/24 referente ao processo 00319/23
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

VOTO CONSELHEIRO JAILSON VIANA DE ALMEIDA

13. Como dito alhures, versam os autos sobre Representação, formulada pelo Conselho Regional de Enfermagem de Rondônia - COREN-RO, acerca de supostas irregularidades na celebração do Convênio n. 1/2023/PGEM (Processo Administrativo n. 1513/2023) firmado entre o Poder Executivo Municipal de Vilhena e a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes, visando, em suma, à "prestação de serviços complementares ao Sistema Único de Saúde - SUS, para assistência à saúde da população em geral e populações mais vulneráveis, em todas as faixas etárias, por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada de ações preventivas".

14. Da análise dos documentos apresentados e juntados aos autos, o Corpo Instrutivo emitiu Relatório de Análise de Defesa (ID 1558403), no qual concluiu pela permanência de algumas irregularidades e afastamento de outras, propôs julgar parcialmente procedente a Representação, deixar de aplicar sanção ao Sr. Flori Cordeiro de Miranda Júnior, afastar a responsabilidade dos demais agentes públicos arrolados, bem como fosse reiterado o alerta ao Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena, para que promova os meios adequados à fiscalização do contrato n. 01/2024/SEMUS.

15. O *Parquet* de Contas por sua vez, em parecer conclusivo, opinou que fosse conhecida e julgada parcialmente procedente a Representação; declarada a perda do interesse recursal da pretensão ministerial de antecipação de tutela, tendo em vista o encerramento do Convênio n. 1/2023/PGM; considerado ilegal o citado Convênio; aplicadas multas, individualmente aos Srs. Flori Cordeiro de Miranda, Prefeito Municipal de Vilhena, e Tiago Cavalcanti Lima de Holanda, Procurador-Geral daquele Município à época dos fatos, bem como fosse reiterado o alerta ao Sr. Flori Cordeiro, no sentido de promover os meios adequados à fiscalização do contrato n. 01/2024/SEMUS.

I - Preliminarmente: Do pedido de tutela antecipatória inibitória - perda do objeto

16. Pois bem. Quanto ao pedido de tutela antecipatória inibitória pleiteada pelo Órgão Ministerial de Contas, em caráter liminar e *inaudita altera pars*, por intermédio da Decisão Monocrática DM-DDR 0095/2023-GCJVA (ID 1444850), decidi diferir a análise do pedido de tutela antecipada, proposto pelo Ministério Público de Contas, para momento posterior à oitiva do Senhor Flori Cordeiro de Miranda Júnior, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena, com fundamento no art. 300, § 2º do CPC¹, aplicado subsidiariamente aos processos nesta Corte².

17. O art. 300, § 2º do CPC prevê duas formas de concessão da tutela de urgência, a saber: **(i)** sem a oitiva da parte contrária (*inaudita altera pars* ou *in limine*) e **(ii)** com a notificação da parte contrária para apresentar suas justificativas ante o requerimento provisório pleiteado.

18. Nos termos do parágrafo 2º do art. 300 do novo CPC, a tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após a justificação prévia. **Regra de instalação do contraditório prévio para a concessão de tutela de urgência antecipada que deve prevalecer.** Providência que antecipa os efeitos da tutela final, o que **enseja a necessidade do contraditório, em função do princípio da**

¹ Aplicado subsidiariamente aos processos nesta Corte conforme dispõe o art. 286-A do RITCRO.

² **Art. 286-A.** Aplica-se subsidiariamente aos processos no Tribunal de Contas do Estado, o Código de Processo Civil Brasileiro, no que couber. (Incluído pela Resolução nº 76/TCE/RO- 2011).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

bilateralidade da audiência” (TJSP, AI 2178169-19.2016.8.26.0000, Rel. Gilberto Leme, 35ª Câmara de Direito privado, jul, 28.11.2016, data de registro 09.12.2016) (sem grifo no original)

19. Em semelhante trilha, são as decisões desta Corte de Contas como, por exemplo, a DM-0194/2019-GCBAA, cuja ementa transcreve-se a seguir:

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DE SELETIVIDADE (RESOLUÇÃO N. 291/2019). EXAME DE ADMISSIBILIDADE. ATENDIMENTO DAS CONDIÇÕES. RECEBIMENTO DA INICIAL COMO REPRESENTAÇÃO. **PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA, DE CARÁTER INIBITÓRIO. INDEFERIMENTO. NECESSIDADE DE ESCLARECIMENTOS PELOS JURISDICIONADOS.** REMESSA DOS AUTOS À SECRETARIA DE PROCESSAMENTO E JULGAMENTO. (Processo n. 2194/2019, Relator: Conselheiro Benedito Antônio Alves). (destacou-se)

20. No caso em tela, entendi por bem diferir a análise do pedido de juízo de tutela antecipatória inibitória para momento posterior à oitiva dos responsáveis, haja vista, que tal medida, visa assegurar a ampla defesa e contraditório, garantia inerente ao devido processo legal, isso porque a garantia do contraditório exige justamente a oitiva prévia e não posterior à prolação da decisão.

21. Conforme exposto pelo Ministério Público de Contas no Parecer 080/2024-GPGMPC (ID 1599336), **houve 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.**

22. De fato, em consulta ao diário Oficial do município de Vilhena, DOV n. 3660³, de 24.01.2023, consta na Cláusula 17ª, que o referido convênio *vigora pelo prazo de 06 (seis) meses, a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado por igual período caso comprovada necessidade*, o que se comprova que houve de fato seu encerramento.

23. Dessa forma, em deliberação ao **pedido de concessão de medida liminar, vislumbro flagrante perda do objeto**, devendo ser julgado prejudicada a tutela requerida, haja vista o encerramento do Convênio n. 001/2023-PGM.

24. Feitos esses esclarecimentos, passo à análise da *quaestio facti*, analisando as irregularidades levantadas pelo Corpo Técnico, o que faço com base nas provas carreadas aos autos, como segue.

II - Do repasse total da gestão dos serviços de saúde pública do município de Vilhena à entidade privada, ainda que sem fins lucrativos.

25. Em relação à esta impropriedade, por meio da DM-DDR 095/2023-GCJVA (ID 1444850), determinei a audiência do Senhor Flori Cordeiro de Miranda Júnior, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena, e da senhora Senhora Andrea Cavalcante Torres, Controladora Geral do Município, para, querendo, apresentassem razões de justificativas e/ou esclarecimentos,

³ Disponível no sítio eletrônico: https://vilhena.xyz/diario-oficial/diarios_publicado/Abrir_Seguro/2023/01-janeiro/DOV%20N%203660%20-%2024.01.2023.pdf - consulta em 22.07.2024

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

acompanhados de documentação probante acerca do repasse de toda a gestão dos serviços de saúde pública do município à entidade privada, ainda que sem fins lucrativos, em possível infringência ao art. 199, §1º da Constituição Federal c/c art. 24 da Lei n. 8.080/90, conforme abordado no tópico 5.2 do relatório técnico preliminar (ID 1407042).

26. Os jurisdicionados alegaram em sede de justificativas que: 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.

27. A Senhora Andrea Cavalcante Torres, Controladora do Município, afirmou 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.

28. A Unidade Instrutiva, em derradeiro Relatório (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 sustenta, pois a relação no portal do CNES estava desatualizada e incluía estabelecimentos desativados ou pertencentes a outras esferas de gestão⁴; 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.

29. De pronto, após exame dos autos, verifica-se que as informações apresentadas no Relatório Técnico apontam que **há indícios suficientes a demonstrar a suposta impropriedade.**

⁴ O Corpo Técnico informou que em consulta no portal do CNES (<http://cnes.datasus.gov.br/pages/estabelecimentos/consulta.jsp>), observou-se que a relação disponibilizada no resultado da consulta não está devidamente atualizada, pois nela constam vários estabelecimentos desativados (Postos de Saúde Pioneiro, Perobal, Nova União, Nossa Senhora Aparecida, Igarapé Raso, Arnaldo Basso, Centro de Especialidades Vilhenense, Centro de Atendimento a 3ª Idade-CATI, Casa de Apoio São Francisco de Assis, Unidade Móvel Motohome), pertencentes à gestão estadual (Unidade Prisional Centro de Ressocialização Cone Sul, Unidade de Saúde Prisional Feminino, Unidade de Saúde Casa de Detenção de Vilhena, Formação Sanitária - Polícia Militar do Estado de Rondônia) ou federal (Posto de Saúde Indígena Aldeia Sowainte, Casa de Saúde Indígena de Vilhena e Polo Base de Vilhena), cadastrados indevidamente (Centro de Saúde Jardim América), dentre outros que estão vinculados à própria estrutura de unidades de saúde do município, como a Central de Regulação e a Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF) que estão vinculadas ao Hospital Adamastor Teixeira de Oliveira, considerados estabelecimentos de saúde apenas para efeito de cadastro no CNES.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

30. Nesse ponto, é digno de nota o posicionamento do Órgão Ministerial de Contas, com o qual convirjo integralmente, o qual, diga-se de passagem, encontra-se suficientemente fundamentado, conforme os ditames da ordem jurídica pátria, cujo excertos transcrevo, *in verbis*:

[...]

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: (sem destaque no original)

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.

[...]

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:

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

[...]

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) (sem destaque no original)

[...]

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.** (sem destaque no original)

[...]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Essa é, inclusive, a diretriz adotada pelo Programa Nacional de Publicização - PNP⁵, 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. (sem destaque no original)

§ 1º A **fundamentação de que trata o caput conterá todas as informações pertinentes à tomada de decisão**, entre as quais: [...]. (sem destaque no original)

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;

[...]

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 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. (sem destaque no original)

[...]

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

31. Prescreve o artigo 175 da Carta Constitucional que ***incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.*** (destacou-se)

32. Conforme leciona o renomado administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello, “o Estado tanto pode desenvolver por si mesmo as atividades administrativas que tem constitucionalmente a seu encargo, como pode prestá-las através de outros sujeitos⁶”.

⁵ “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.

⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros. 2010. p. 139.

Acórdão APL-TC 00168/24 referente ao processo 00319/23

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

33. Ressalte-se por oportuno, que pelo exposto no citado preceptivo constitucional, quem tem a obrigação primária na prestação do serviço público é o Estado. É o que ocorre por meio da centralização.

34. Na centralização, a atividade é executada diretamente pelo Estado por meio dos próprios órgãos, não transferindo essa atribuição à outra pessoa jurídica.

35. Destaque-se que em algumas hipóteses, essa transferência não ocorre por serem indelegáveis, como nos casos serviço de segurança pública, a qual nos termos do art. 144, I a V da CF é um dever do Estado para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, devendo ser desempenhada pelos órgãos de segurança: polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares; ou a defesa da Pátria que por força de dispositivo constitucional, que é atribuição exclusiva das Forças Armadas (art. 142 da CF).

36. A descentralização por sua vez, é a distribuição externa de atividades administrativas, que passam a ser exercidas por pessoa (s) distintas do Estado, e ocorre quando o Estado transfere o exercício de suas atividades para particulares, ou para entidades por ele criadas, agindo assim forma indireta. A descentralização pode se dar mediante outorga ou delegação.

37. A outorga ocorre quando o Estado transfere por tempo indeterminado, a execução de serviço a uma entidade criada para executar um serviço público que era da atribuição do ente político que os criou. Por exemplo, o Estado cria uma autarquia ou fundação pública para executar determinado serviço.

38. Na delegação, o Estado transfere por tempo determinado, a execução do serviço de interesse público a particulares.

39. Em verdade, não há impedimento para a participação de instituições privadas, preferencialmente entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos, na assistência complementar à saúde, conforme preceitua a Carta da República em seu artigo 199, § 1º:

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**. (sem destaque no original)

40. Por outro lado, a Lei Federal n. 8.080/90 que estabelece as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, dispõe em seus artigos 4º, § 2º e 24, parágrafo único que:

Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

[...]

§ 2º **A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar**. (sem destaque no original)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

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.

Parágrafo único. **A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.** (sem destaque no original)

41. O Convênio n. 1/2023/PGEM (Processo Administrativo n. 1513/2023) firmado entre o Poder Executivo Municipal de Vilhena e a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes, visando à "prestação de serviços complementares ao Sistema Único de Saúde - SUS, foi fundamentado no Decreto nº 59.358, de 24 de janeiro de 2023 que declarou estado de emergência na rede de saúde pública municipal de Vilhena.

42. Ocorre que a possibilidade de participação da iniciativa privada de forma complementar no Sistema de Único de Saúde, bem como a decretação de emergência na saúde pública do município de Vilhena, não autoriza de pronto, a transferência do serviço para a iniciativa privada.

43. Destaco nesse sentido a conclusão do Corpo Instrutivo exarado no Relatório Técnico (ID 1558403, pp. 11/12) com o qual corroboro, onde informa que *a despeito do valor dos recursos públicos destinados à execução do convênio não ter sido totalmente utilizado, e do retorno das unidades de saúde à administração do município que haviam sido incluídas indevidamente no objeto do convênio, vê-se que como consequência da transferência do gerenciamento total das atividades e serviços de saúde - extrapolando, portanto, o caráter complementar das ações da iniciativa privada -, foram disponibilizados à entidade conveniada recursos públicos que corresponderam, proporcionalmente ao período de 6 (seis) meses, à totalidade do orçamento anual previsto para custear os serviços de saúde pública do município.*

44. Dessa forma, entendo que no presente caso, houve, violação ao disposto no artigo 199, §1º, bem como às disposições contidas no parágrafo único do art. 24 da Lei n. 8.080/90 que autorizam apenas a complementaridade dos serviços privados no SUS. No entanto, como bem afirmou o Corpo Instrutivo no Relatório Técnico (ID 1558403, pp. 26 e 27), *não ignorando as circunstâncias e a realidade do sistema de saúde do município, à época dos fatos, a irregularidade deve ser mantida, mas sem aplicação de sanção ao Senhor Flori Cordeiro de Miranda Júnior, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena.*

III - Da realização de convênio com entidade (Santa Casa de Misericórdia de Chavantes) sem a qualificação de organização social no âmbito do município de Vilhena.

45. *Ab initio*, exsurge salientar que Lei Federal n. 9.637/98 que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, em seus artigos 1º e 15, prescreve que *o Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos na referida lei.*

46. Ademais, a Lei n. 8.666/93, vigente à época da assinatura do Convênio, em seu art. 24, XXIV, dispõe que *é dispensável a licitação para a celebração de contratos de prestação de serviços*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

*com as organizações sociais, **qualificadas** no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.*

47. Conforme exposto pelo Corpo Instrutivo no parágrafo 57 do Relatório de Análise de Defesa (ID 1558403), o senhor Flori Cordeiro de Miranda Júnior, Chefe do Poder Executivo de Vilhena “*Argumentou que a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes comprovou que **possui qualificação de organização social na área da saúde em outros entes federativos (municípios/estados)**”*. Ou seja, a entidade **não possuía qualificação no âmbito do município de Vilhena**, conforme exige a legislação.

48. Sobre a necessidade de qualificação de Organização Social, destaca-se nesse sentido, o Acórdão n. 244/23 - Pleno, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, abaixo colacionado:

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. (sem destaque no original)

49. De fato, é necessário que cada ente da federação realize a qualificação das entidades como organização social como prevê a legislação específica.

50. Tanto é assim, que o Município de Vilhena editou a Lei Municipal n. 6.015/2023, publicada no Diário Oficial daquele ente, DOV n. 3813, de 5/9/2023. Contudo, a edição dessa norma não saneou a irregularidade, visto seu efeito *ex nunc*, ou seja, a partir daquele momento, razão pela qual deve ser mantida a irregularidade, visto ter contrariado os artigos 1º e 15 da Lei Federal n. 9.637/98, c/c o art. 24, XXIV, da Lei n. 8.666/93.

51. 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 omissão e grave erro do Prefeito daquela municipalidade.

52. Saliente-se que, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, é possível, razoável e necessária a imputação de agente político, nos casos em que tenha contribuído de alguma forma para as irregularidades, ou que delas tinha conhecimento, conforme se observa pelo julgado abaixo, cujo texto se transcreve:

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) (sem destaque no original)

53. Ante o exposto, devido a celebração do convênio com a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes ter sido realizado sem a qualificação necessária como organização social no âmbito do Município de Vilhena, configura omissão e grave erro do Prefeito daquela municipalidade, o que comprova o comportamento negligente, **subsistindo nesse caso a irregularidade apontada, devendo ser responsabilizado o gestor**, em afronta ao art. 1º e 15 da Lei Federal n. 9.637/98, c/c o art. 24, XXIV,

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

da Lei n. 8.666/93 e, em consonância com o entendimento do TCU, e artigos 28 da LINDB e 12 do Decreto n. 9.830/2019.

IV - Da realização de convênio sem a indicação dos custos unitários, bem como dos ganhos na eficiência na adoção do modelo adotado.

54. Sobre o tema, o Corpo Técnico em análise das justificativas trazidas aos autos, no Relatório de Análise de Defesa (ID 1558403), conclui pelo afastamento da responsabilidade dos responsáveis conforme abaixo se transcreve:

[...]

73. Conforme constatado no relatório preliminar da auditoria, **o processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para a Santa Casa de Misericórdia não contemplou a avaliação dos valores dos serviços através de planilha orçamentária com a demonstração detalhada dos custos incidentes na execução dos serviços de gerenciamento das unidades de saúde**, sendo apresentado na proposta financeira apenas o valor global, correspondente ao valor das despesas fixadas para realização dos serviços pelo próprio município, conforme dotações orçamentárias para o exercício de 2023. (sem destaque no original)

[...]

80. Também mencionou que o valor estimado dos custos das **previsões orçamentárias no termo de convênio (R\$ 55.550.528,00) não retratou as despesas efetivamente realizadas nas unidades de saúde gerenciadas pela entidade**, uma vez que tais despesas totalizaram R\$ 30.943.593,16, sendo assim menores que os recursos destinados à execução do convênio, conforme mencionado pelo gestor em suas justificativas no item 5.1 deste relatório. (sem destaque no original)

[...]

83. Ressalte-se, no entanto, que **o processo de transferência do gerenciamento de serviços de saúde para organizações sociais deve estar devidamente fundamentado em estudo detalhado contendo comparação entre a gestão direta pela administração e a gestão do modelo OS, quanto ao aspecto econômico com a demonstração detalhada dos quantitativos e custos unitários dos serviços, e quanto aos ganhos de eficiência**, o que deverá ser objeto de eventual verificação na fiscalização do contrato de gestão n. 001/2024/Semus (processo n. 15.831/2024). (sem destaque no original)

55. Nesse ponto, destaco o entendimento do Órgão Ministerial de Contas expresso no Parecer n. 080/2024-GPGMPC (ID 1599336), *in litteris*:

[...]

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\$ 55.550.528,0014, 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**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

desembolso ou apresentado a planilha orçamentária com os custos unitários dos serviços de saúde a serem executados⁷. (sem destaque no original)

[...]

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. (sem destaque no original)

[...]

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. (sem destaque no original)

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. (sem destaque no original)

56. *Data vênia*, expresso divergência sobre a conclusão apresentada no Relatório de Análise de Defesa (ID 1558403), pelos argumentos que passo a expor.

57. Pois bem. A Lei 8.666/93, vigente à época do Convênio, prescreve em seu art. 7º, § 2º, II que para a execução de obras ou prestação de serviços públicos, é requisito essencial e obrigatório a existência de *orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários*.

58. Em verdade, mesmo em casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, existem procedimentos de cumprimento obrigatório pelo gestor público, conforme entendimento doutrinário.

59. O renomado administrativista Marçal Justem Filho⁸ assevera que:

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 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**

⁷ 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.”

⁸ 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.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

esteja dispensada de realizar uma estimativa dos custos e dos recursos. (sem destaque no original).

60. Oportuno destacar, como bem lembrado pela Unidade Técnica, que o processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para a Santa Casa de Misericórdia não contemplou a avaliação dos valores dos serviços através de planilha orçamentária com a demonstração detalhada dos custos incidentes na execução dos serviços de gerenciamento das unidades de saúde, sendo apresentado na proposta financeira **apenas o valor global**, correspondente ao valor das despesas fixadas para realização dos serviços pelo próprio município, conforme dotações orçamentárias para o exercício de 2023.

61. Além disso, a administração não estava dispensada de fazer uma estimativa dos custos e dos recursos ainda que de forma resumida e compatível com a situação de emergência no caso concreto.

62. Destaque-se, ainda, que o processo de transferência do gerenciamento de serviços de saúde para organizações sociais deve estar devidamente fundamentado em estudo detalhado contendo comparação entre a gestão direta pela administração e a gestão do modelo OS, quanto ao aspecto econômico com a demonstração detalhada dos quantitativos e custos unitários dos serviços, e quanto aos ganhos de eficiência, o que deverá ser objeto de eventual verificação na fiscalização do contrato de gestão n. 001/2024/Semus (processo n. 15.831/2024).

63. O que se comprova pelo exposto, é que houve nesse caso, a ausência de planejamento adequado, vez que o gestor daquela municipalidade negligenciou as exigências legais de planejamento e estimativas de custos previstas no art. 7º, § 2º da Lei. 8.666/93, **subsistindo a irregularidade pontuada, com a consequente responsabilização do mesmo.**

V - Da celebração de convênio sem a discriminação das despesas administrativas no plano de trabalho/termo de referência.

64. Em relação a celebração de convênio sem a discriminação das despesas administrativas no plano de trabalho/termo de referência, a Unidade Instrutiva, no Relatório de Análise de Defesa (ID 1558403), manifestou-se *in litteris*:

[...]

86. De acordo com o § 1º da cláusula 4ª do convênio 001/2023⁹ foi estipulado o percentual de até 4,5% (quatro e meio por cento) do valor global do repasse mensal para custeio das despesas administrativas da unidade central/mantenedora da Santa Casa de Misericórdia.

[...]

90. Segundo os esclarecimentos da entidade em resposta à solicitação da referida comissão do município de Vilhena¹³, o valor do rateio administrativo corresponde a 4,5% do valor do contrato mensal de R\$ 9.258.421,33, ou seja, R\$ 416.628,95. Chama a atenção o valor de R\$ 416.628,95 equivaler precisamente às despesas com os

⁹ § 1º Os custos compartilhados repassados à mantenedora voltados à consecução do gerenciamento do convênio, estão limitados ao percentual de 4,5% (quatro e meio por cento) do valor global do repasse mensal, sempre em congruência ao preconizado por Lei e disposto Decreto nº 8244/2014 artigo 11-A, Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 342/2008, que altera a Portaria nº 127/2008, conforme conta no artigo 39, bem como artigo 11 do Decreto 6.170 de 25/07/2007, com a correspondente apresentação de prestação de contas mensal deste repasse;

Acórdão APL-TC 00168/24 referente ao processo 00319/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

mencionados serviços gerenciais, cujos valores foram tão somente distribuídos proporcionalmente em relação ao valor de 4,5% da parcela mensal.

91. De observar que **o valor do rateio atribuído à unidade de Vilhena nos meses janeiro, fevereiro e julho/2023 foi proporcional aos dias de execução dos serviços** (janeiro, 7 dias; fevereiro, 28 dias; e julho, 23 dias). (sem destaque no original)

92. A partir dessas informações, conclui-se que **o limite percentual de 4,5% previsto para fins de compartilhamento das despesas administrativas da mantenedora foi aplicado de forma fixa e constante sobre o valor do repasse mensal do convênio** (R\$ 9.258.421,33 x 4,5% = R\$ 416.628,95), o que pode ser **caracterizado como remuneração por serviços prestados**. (sem destaque no original)

[...]

94. Como se vê, independentemente do montante das despesas operacionais da entidade, a parcela atribuída ao município de Vilhena em face do convênio n. 001/2023 correspondeu, invariavelmente, a 4,5% do valor repassado mensalmente à entidade, não sendo possível identificar os critérios utilizados para apuração do valor do rateio das despesas em relação a todos os demais contratos da entidade, demonstrando **em termos percentuais o que o convênio com o município de Vilhena representa no total dos gastos da sua estrutura administrativa, em homenagem aos princípios da transparência, publicidade e legalidade**. (sem destaque no original)

65. Ao final, concluiu que a irregularidade deveria ser afastada, tendo em vista que se limitou à ausência da discriminação dos serviços compreendidos nas despesas administrativas e os seus custos, e não à ausência de informações sobre a forma do cálculo do rateio dessas despesas.

66. O Órgão Ministerial de Contas por sua vez, manifestou-se no Parecer n. 80/2024-GPGMPC (ID 1599336), *in verbis*:

[...]

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: (sem destaque no original)

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. (sem destaque no original)

67. À guisa de conclusão, pode se afirmar com clareza de que a irregularidade deve ser afastada, tendo em vista que a principal falha estava na ausência de discriminação detalhada dos serviços e seus custos, e não na forma de cálculo do rateio, não significa desnecessidade de planejamento exigido pela legislação. Aliás, a previsão detalhada das despesas administrativas é um elemento crucial para garantir a sustentabilidade e a eficiência das ações administrativas, em especial na saúde pública.

68. No entanto, com acerto a manifestação do *Parquet* de Contas, fundamentada em Decisão do TCU, com o qual corroboro na íntegra, por tratar-se de *caráter eminentemente técnico da*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

*questão, de difícil percepção para um leigo, impossibilita a responsabilização direta do Prefeito, não sendo 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, **razão pela qual deve ser afastada a irregularidade apontada, bem como a culpabilidade do Chefe do Poder Executivo municipal de Vilhena.***

VI - Deixar de assegurar transparência na execução do convênio n. 01/2023-PGM

69. Com referência à este tópico, no Relatório de Análise de Defesa (ID 1558403), a Unidade Técnica expôs que, ao acessar o sítio eletrônico da Prefeitura de Vilhena, foi possível verificar que no portal da transparência foi criado um *link* específico para o acompanhamento do convênio n. 001/2023, onde foi disponibilizado para consulta o inteiro teor do instrumento de convênio, termo aditivo n. 001/2023, bem como o processo n. 1513/23 e acesso às prestações de contas da entidade através de *link* direcionado ao sítio eletrônico da Santa Casa de Misericórdia de Chavantes.

70. No entanto, constatou-se que não foram disponibilizadas informações acerca da fiscalização e acompanhamento das ações realizadas no atendimento no SUS, com divulgação dos relatórios de avaliação e monitoramento das comissões designadas para fiscalizar a execução dos serviços objeto do convênio.

71. Porém, de acordo com as justificativas da controladora-geral do município, senhora Andrea Cavalcante Torres, foi enviada solicitação à Comissão de Monitoramento e Fiscalização, das informações sobre as ações de fiscalização, avaliação e monitoramento da prestação de contas; cumprimento das diretrizes e metas definidas no convênio, e dos resultados obtidos na sua execução; relatório de análise da quantidade de atividades assistenciais pactuadas, e Relatório de Avaliação Final, que ainda será disponibilizado no Portal da Transparência do município.

72. Sobre o tema, o *Parquet* de Contas, divergindo parcialmente da Unidade Técnica, entendeu pela manutenção da irregularidade, mas sem responsabilização do gestor.

73. *Concessa venia* a posicionamentos contrários, entendo que as medidas adotadas pelos responsáveis **são suficientes para afastar a irregularidade e via reflexa a responsabilidade do gestor**, tendo em vista que as medidas adotadas pela controladora-geral do município, demonstram esforço para corrigir e minorar as falhas.

74. Ademais, conforme o disposto nos artigos 22 *caput* e 28 *caput* da LINDB¹⁰, *na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, o qual será responsabilizado em caso de dolo ou erro grosseiro*, o que não é o caso.

75. Assim, **deve-se afastar a irregularidade apontada, bem como a culpabilidade do gestor público.**

¹⁰ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Acórdão APL-TC 00168/24 referente ao processo 00319/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

VII - Do afastamento da irregularidade imputada a senhora Andrea Cavalcante Torres, controladora-geral do município de Vilhena

76. Nessa senda, cumpre esclarecer que por intermédio da Decisão Monocrática DM-DDR 0095/2023-GCJVA (ID 1444850), determinei no Item V do dispositivo do referido *decisum*, que a senhora Andrea Cavalcante Torres, controladora-geral do município de Vilhena, para, querendo, apresentasse razões de justificativas e/ou esclarecimentos, acompanhados de documentação probante, no tocante às irregularidades descritas no item II do dispositivo da citada decisão, 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, firmado entre o Poder Executivo Municipal de Vilhena e a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes.

77. Conforme exposto pelo Corpo Instrutivo em derradeira manifestação, no Relatório de Análise de Defesa (ID 1558403), *em ao item V da DM-DDR-0095/2023-GCJVA, a Senhora Andrea Cavalcante Torres, controladora do Município de Vilhena, apresentou razões e esclarecimentos acerca das medidas adotadas pelo controle interno a fim de orientar e monitorar as ações pactuadas no referido convênio, conforme documento ID 1453017, cujos argumentos apresentados, peço venia, para transcrevê-los, para maior esclarecimento dos fatos.*

78. Eis o trecho do relatório:

119. Primeiramente, a controladora esclareceu que foi nomeada no dia 01.08.2023, conforme Decreto n. 60.845/2023, DOV. 3787, de 31.07.2023. Assim, as atividades quanto ao acompanhamento do convênio até o dia 31.7.2023 foram realizadas pela sua antecessora, Senhora Érica Pardo Dala Riva. **Consequentemente, as irregularidades apontadas no relatório inicial não podem ser atribuídas a Senhora Andrea Cavalcante.** (sem destaque no original)

120. Assim, quanto ao repasso de toda a gestão dos serviços de saúde público do município a entidade privada, argumentou que o Controle Interno acompanhou a auditoria do Tribunal, e assegura que não isso não ocorreu, pois, apesar do convênio ter incluído setores que não deveriam ter sido terceirizados, estes retornaram à administração da Semus assim que foi verificada a irregularidade, e, além disso, não houve o repasse integral dos valores do convênio.

121. Sobre a ausência de qualificação da entidade como organização social para celebração do convênio, informou que alertou a administração sobre a ausência de lei municipal dispondo sobre a qualificação de entidades como organização social, orientando-a quanto à necessidade da contratação de organização social no chamamento público que se encontrava em elaboração, bem como sobre a criação prévia da lei para qualificação das entidades como OS, conforme memorando n. 177/2023.

122. Conforme já analisado no item 3.2.2, foi publicada, em 5.9.2023, a Lei n. 6.105/2023, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais no município de Vilhena, cujas disposições foram observadas no Chamamento Público n. 006/2023/SEMUS para seleção de organização social para celebração de contrato de gestão (ID). (sem destaque no original)

123. Sobre a ausência de indicação dos custos unitários, bem como dos ganhos de eficiência, após alegar a impossibilidade da realização de prévia avaliação e demonstração detalhada dos quantitativos e custos unitários para estimativa do valor do convênio, informou que orientou a administração para que realizasse o levantamento dos dados durante a execução do convênio, situação que afirma ter sido atendida pela

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

secretaria municipal de saúde, conforme o convênio que deu continuidade à execução dos serviços até a conclusão do certame licitatório.

124. Quanto à ausência de discriminação das despesas administrativas, afirmou que os custos compartilhados com a entidade foram descritos na proposta técnica e financeira apresentada junto com o plano de aplicação, os quais correspondem a até 4,5% do valor do convênio, estando elencados no valor a ser repassado mensalmente à entidade, conforme memória de cálculo juntadas mensalmente na prestação de contas.

125. Sobre este ponto, deve ser ressaltado que **conforme análise efetuada no item 3.2.4, foi verificado que o percentual está sendo aplicado de forma fixa e constante sobre o valor do repasse mensal do convênio**, caracterizando possível remuneração por serviços prestados. (sem destaque no original)

126. No que diz respeito à ausência de transparência na execução do convênio n. 01/2023-PGM a controladora do município informou que solicitou junto à comissão responsável pelo Portal Transparência a disponibilização de link específico para acompanhamento da população e órgãos de controle externo e que as informações estão sendo inseridas continuamente.

127. Além disso, acrescentou:

128. a) que o convênio 001/2023 foi finalizado e que o controle interno está acompanhando a análise da prestação de contas pela comissão responsável, orientando quanto à correção de eventuais irregularidades;

129. b) que foram adotadas as medidas de controle e acompanhamento, inclusive para a regularização das situações apontadas pelo corpo técnico;

130. c) que o município iniciou plano de ação para reorganização dos profissionais efetivos a fim de cessar a disponibilização de mão de obra nas unidades básicas de saúde em que não há gerenciamento da Santa Casa, estando neste momento regularizada a situação;

131. d) que foi constituída a Comissão Especial para análise das prestações de contas da sociedade civil (Decreto n. 60.084/2023 com alteração de membros disposta no Decreto n. 60.880/2023);

132. e) que solicitou à Comissão de Monitoramento e Fiscalização das ações realizadas no SUS, informações sobre as ações de fiscalização, avaliação e monitoramento da prestação de contas; cumprimento das diretrizes e metas definidas no convênio, e dos resultados obtidos na sua execução; relatório de análise da quantidade de atividades assistenciais pactuadas, e Relatório de Avaliação Final, que ainda será disponibilizado no Portal da Transparência do município;

133. f) que em decorrência da fragilidade na fiscalização e controle dos parâmetros do convênio, houve alteração dos membros da comissão destinada a realizar a avaliação das metas quantitativas e qualitativas;

134. g) que está sendo elaborado Relatório de Auditoria in loco nas unidades sob a gestão da entidade, avaliando documentações e relatórios de sistemas dos atendimentos realizados para confronto da quantidade de serviços prestados, o qual será disponibilizado no portal da transparência por meio de link específico.

79. E concluiu nos seguintes termos:

136. A controladora-geral do município de Vilhena demonstrou através da documentação trazida aos autos, que o controle interno está desempenhando suas

Acórdão APL-TC 00168/24 referente ao processo 00319/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

funções, adotando medidas de orientação e controle no resguardo da coisa pública, como: acompanhamento da análise das prestações de contas da entidade, providências para o saneamento das irregularidades detectadas pelo corpo técnico, e tomando medidas para a efetiva atuação das comissões de avaliação e monitoramento para emissão dos relatórios com o resultado da avaliação dos serviços de saúde prestados pela entidade. (sem destaque no original)

80. O Ministério Público de Contas, no Parecer n. 80/2024-GPGMPC (ID 1599336), esposou o seguinte entendimento:

[...]

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.** (sem grifo no original)

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.** (sem grifo no original)

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. (sem grifo no original)

81. Dessa forma, sem maiores digressões, corroboro *in totum* com a análise e manifestação do Corpo Técnico (ID 1558403), bem como o opinativo Ministerial, exarado no Parecer 080/2024-GPGMPC (ID 1599336), pois a controladora-geral do município de Vilhena demonstrou pela documentação trazida aos autos, que está dotando medidas de orientação e controle no resguardo da coisa pública, **devendo para tanto, ser afastada irregularidade apontada.**

VIII - Do afastamento da irregularidade imputada ao senhor Richael Menezes Costa, secretário de saúde à época

82. Inicialmente, impende registrar que, as justificativas de defesa do Senhor Richael Menezes Costa, secretário municipal de saúde, à época, tendo em vista o transcurso *in albis* do prazo da citação editalícia, foram apresentadas pela Defensoria Pública do Estado de Rondônia na condição de curadora especial do responsável.

83. Preliminarmente, a Defensoria Pública do Estado de Rondônia, alegou nulidade da citação por edital.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

84. A esse respeito, a Unidade Instrutiva no Relatório de Análise de Defesa (ID 1558403), manifestou-se nos seguintes termos:

[...]

108. Verifica-se que o **Senhor Richael Menezes Costa não foi localizado nos endereços indicados após três tentativas** de localização. (sem grifo no original)

109. **Na primeira tentativa, o mandado de audiência foi enviado pelos Correios ao endereço da Prefeitura Municipal de Vilhena, que foi devolvido com motivo “mudou-se”** (ID 1453662). (sem grifo no original)

110. Em razão disso, **foi expedido novo mandado de audiência, com outro endereço. No entanto, apesar das duas tentativas de entrega** realizadas pelo oficial de diligências, também **restaram frustradas, por que não havia ninguém na residência**, e, na segunda, obteve-se a informação de que ninguém conhece o responsável (ID 1468774). (sem grifo no original)

111. De acordo com a certidão de ID 1480423, **foram efetuadas pesquisas nos sistemas deste Tribunal, mas não foram encontradas novas informações de endereço e nem meios de contato.** (sem grifo no original)

112. Dessa forma, **conforme certidão de ID 1481704, foi expedido o Edital n. 007/2023/DP-SGPJ**, publicado no D.O.e-TCE/RO n. 2937 de 17.10.2023. (sem grifo no original)

85. Dessa forma, não há que se falar em nulidades, conforme alegado, pois verifica-se que antes da citação por edital foram empreendidas várias tentativas de localização do responsável, inclusive, na própria prefeitura municipal de Vilhena, bem como foram realizadas consultas nos sistemas informatizados disponibilizados à este Tribunal de Contas, de forma que as providências tomadas foram suficientes para validar a citação por edital.

86. No mérito, a defesa alegou que as impropriedades impostas ao ex-secretário são improcedentes e equivocadas, pois não houve comprovação de prática de quaisquer irregularidades que pudessem resultar em dano ao erário.

87. Sobre o tema, o Corpo Técnico no Relatório de Análise de Defesa (ID 1558403), ressaltou que **na DM-DDR-0095/2023-GCJVA não foram atribuídas irregularidades ao Senhor Richael Menezes Costa, mas deveria apresentar justificativas, 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**, *exposta no Ofício n. 17/2023/GAB/SEMUS, que versou sobre o “Panorama dos Serviços de Saúde Municipal.* (sem grifo no original)

88. De fato, não houve na Decisão Monocrática DM-DDR-0095/2023-GCJVA (ID 1444850) imputação de irregularidades ao senhor Richael Menezes Costa, Secretário Municipal de Saúde de Vilhena à época, mas foi determinado que se promovesse audiência do mesmo, para, querendo, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentasse 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).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

89. Nesse sentido, o Corpo Instrutivo no § 117 do Relatório de Análise de Defesa (ID 1558403), concluiu *por afastar eventual responsabilidade do ex-secretário, cuja conclusão foi pela conformidade do ato com os parâmetros de legalidade, conveniência e oportunidade.*

90. O *Parquet* de Contas, no Parecer n. 080/2024-GPGMPC (ID 1599336), opinou pelo afastamento do ex-secretário nos seguintes termos :

[...]

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.**
(sem destaque no original)

91. A partir do conteúdo exposto, em consonância com a manifestação do Corpo Técnico (ID 1558403), bem como do opinativo Ministerial, exarado no judicioso Parecer 080/2024-GPGMPC (ID 1599336), avulta afirmar, como conclusão lógica, **que deve ser afastada a responsabilidade do senhor Richael Menezes Costa, ex-secretário municipal de Vilhena.**

IX - Da irregularidade atribuída ao senhor Tiago Lima de Holanda, Procurador-Geral do município de Vilhena sobre a emissão do Parecer n. 58/PGM/2023 que concluiu que a administração pública cuidou em demonstrar legitimidade e interesse na celebração do Convênio n. 1/2023/PGEM (Processo Administrativo n. 1513/2023) firmado entre o Poder Executivo Municipal de Vilhena e a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes

92. *Ab initio* é imperioso destacar que o jurisdicionado não apresentou manifestação sobre a questão, conforme certidão acostada aos autos (ID 1511451).

93. Em derradeira análise o Corpo Instrutivo no Relatório Técnico (ID1558403), concluiu pelo afastamento da responsabilidade do senhor Tiago Lima de Holanda, Procurador-Geral do município de Vilhena nos seguintes termos:

[...]

A despeito da revelia do Sr. Tiago Cavalcanti Lima de Holanda, também nos manifestamos por afastar a responsabilidade dele, 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.

94. Data máxima vênua, impende registrar, desde já, a divergência com o Relatório Técnico apresentado pelo Corpo Instrutivo desta Corte (ID 1558403) e convergência integral com o *Parquet* de Contas exposto no Parecer n. 080/2024-GPGMPC (ID 1599336) os quais, diga-se de passagem, encontra-se suficientemente fundamentado, conforme os ditames da ordem jurídica pátria.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

95. Nesse ínterim, consigno por oportuno, o entendimento esposado pelo e. Procurador-Geral, Dr. Miguidônio Inácio Loiola Neto, expresso no opinativo ministerial, cujo excertos transcrevo *in litteratim*:

[...]

Sem maiores delongas, a capitulação feita pela decisão DM-DDR-0095/2023-GCJVA¹¹ compreende a responsabilização do jurisdicionado em decorrência da análise 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.

96. Cumpre esclarecer que na decisão DM-DDR-0095/2023- GCJVA (ID 1444850), no que diz respeito à proposta do *Parquet* de Contas quanto ao chamamento em audiência do senhor Tiago Cavalcanti Lima de Holanda, entendi pertinente pois, no exercício da função de Procurador-Geral do Município, emitiu o Parecer n. 058/PGM/2023, concluindo 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).

97. Ademais, tendo em vista a indicação de irregularidades, cujo onexo de causalidade para a imputação de responsabilidade aos agentes públicos identificados, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, a medida necessária foi a concessão de prazo para, querendo, apresentasse razões de justificativas e/ou juntassem documentos pertinentes.

98. Por essa razão, determinei no item IV do dispositivo daquele *decisum* que procedesse a audiência do senhor Tiago Cavalcanti Lima de Holanda, Procurador-Geral do Município de Vilhena, para, querendo, apresentasse razões de justificativas e/ou esclarecimentos, acompanhados de documentação probante, sobre o Parecer n. 58/PGM/2023.

99. No entanto, nas linhas precedentes, o jurisdicionado, não apresentou manifestação nem juntada de documentos sobre a questão, conforme certidão de ID 1511451.

100. No presente caso, pode-se afirmar que o parecer jurídico é um requisito essencial para a validade do ato administrativo, o que se vislumbra a responsabilidade do procurador, até porque, conforme consta no sítio eletrônico da prefeitura municipal de Vilhena, *a Procuradoria Geral do Município tem por atribuições coordenar, controlar e delinear a orientação jurídica a ser seguida pelo Poder Executivo*¹². (sem destaque no original)

101. No presente caso, o parecer jurídico é um requisito legal para a validade do ato administrativo, a responsabilidade do procurador pode ser maior, especialmente se houver dano ao erário decorrente de um parecer incorreto.

¹¹ 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, 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).

¹² Disponível em <https://www.vilhena.ro.gov.br/secretaria/pgm%20-procuradoria%20geral%20do%20municipio/2517> - Acesso em 20.8.2024

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

102. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União e desta Corte de Contas, vem dando aplicação correta ao caso concreto, conforme se verifica pelos julgados abaixo colacionados abaixo colacionados de forma exemplificativa.

102.1 Do TCU:

[...]

Em primeiro lugar, impende salientar que **a jurisprudência dos Tribunais Superiores está consolidada no sentido da possibilidade de responsabilização do parecerista jurídico quando o parecer não estiver devidamente fundamentado.** ([Acórdão n. 362/2018-TCU-Plenário](#). Processo n. 015.560/2006-1. Relator, Ministro Augusto Nardes. Data da Sessão, 28.02.2018) (sem destaque no original)

[...]

49. Os pareceristas não têm salvo-conduto para sustentarem e argumentarem como bem desejarem. Seus pareceres são, em regra, decisivos para a atuação das autoridades que deles se valem para decidir. Nesse sentido, transcrevo excerto do voto condutor do Acórdão TCU 1801/2007- Plenário: (sem destaque no original)

[...]

4. No que concerne à isenção de pareceristas e à independência profissional inerentes à advocacia, a questão encontra-se pacificada junto a este Tribunal, bem assim junto ao Supremo Tribunal Federal, que evoluiu no sentido de que os pareceristas, de forma genérica, só terão afastada a responsabilidade a eles eventualmente questionada, se seus pareceres estiverem devidamente fundamentados, albergados por tese aceitável da doutrina ou jurisprudência, de forma que guardem forte respeito aos limites definidos pelos princípios da moralidade, legalidade, publicidade, dentre outros.

5. Ou seja, ao parecerista que sustenta opiniões técnicas plausíveis, razoáveis, embasado na boa técnica jurídica e na doutrina consagrada, ainda que fundamentado em convicções pessoais, e sendo seu parecer um instrumento que servirá para orientar o administrador público a tomar decisões, não deverá existir a imputação de responsabilização solidária ao gestor faltoso, porquanto tal parecer estará, como mencionado, livre de opiniões que possam ter carreado em si dolo ou culpa que, de alguma forma, poderiam induzir a erro.

6. Ao contrário, se houver parecer que induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que possam ferir princípios como o da moralidade, da legalidade ou da publicidade, só para citar alguns exemplos, ou que, por dolo ou culpa, tenham concorrido para a prática de graves irregularidades ou ilegalidades, haverá de existir solidariedade entre gestores e pareceristas, já que deverão ser considerados os responsáveis pela prática desses atos inquinados.

7. Em que pese não estarem sendo apreciadas, nesta oportunidade, as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Rui Belford Dias, mas uma vez que podem servir como complemento ao que foi alegado no recurso sob exame, cumpre lembrar que não é somente pela prática de ato doloso que poderá ser o parecerista responsabilizado, mas também pela prática de ato culposos, ou seja, aquele que estiver revestido de imperícia, imprudência ou negligência, na dicção do art. 32 da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto dos Advogados) (Acórdão 1443/2013-TCU-Plenário. Processo n. 001.084/2013-5. Relator, Ministro-Substituto WEDER DE OLIVEIRA. Data da Sessão, 12.06.2013) (destaques no original)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

102.2. E deste Tribunal de Contas do Estado de Rondônia:

[...]

FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. PREFEITURA MUNICIPAL DE CACOAL. ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS URBANOS. DOAÇÕES E CONCESSÕES DE DIREITO REAL DE USO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. ILEGALIDADE. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ADVOGADO PÚBLICO. MULTA. DETERMINAÇÕES.

1. **A inviolabilidade do advogado público prevista no art. 133 da Constituição Federal e no art. 2.º, § 3.º, do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil encontra limites no próprio ordenamento jurídico pátrio, não se podendo opor às competências fiscalizatória e sancionatória do Tribunal de Contas, ambas de extrato constitucional e materializadoras da função de controle externo. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e desta Corte.** (sem destaque no original)

2. A alienação de imóvel pertencente à Administração Pública depende do preenchimento de requisitos legais, conforme o art. 17, inciso I, da Lei n. 8.666/93, a saber: (i) existência de interesse público devidamente justificado; (ii) autorização legislativa; (iii) avaliação prévia; (iv) licitação na modalidade concorrência. E, no caso de doação com encargos, o § 4.º do mesmo dispositivo exige ainda que do instrumento conste: (i) a previsão dos encargos; (ii) o prazo para cumprimento dos encargos; (iii) e a cláusula de reversão.

3. Irregularidades remanescentes.

4. Cominação de multa.

5. Determinações. (Acórdão APL-TC 00126/19. Processo n. 0278/14. Relator, Conselheiro, Paulo Curi Neto. Data da Sessão, 16.05.2019)

103. Nesse particular, exsurge salientar os argumentos expressos de forma clara e profunda no opinativo ministerial, e com o escopo de evitar a desnecessária e tautológica repetição de fundamentos já expostos, em prestígio aos princípios da eficiência e da economicidade, valho-me da técnica da motivação aliunde ou *per relationem*, a qual encontra guarida tanto em sede doutrinária quanto jurisprudencial, transcrevo *in litteris* excertos do Parecer n. 80/2024-GPGMPC (ID 1599336), da lavra do e. Procurador-Geral, Dr. Miguidônio Inácio Loiola Neto:

[...]

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)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

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. 9.830/2019¹³.

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.

104. Dessa forma, indene de dúvidas de que o advogado público pode ser chamado a prestar esclarecimentos ao órgão de controle e, ser responsabilizado em caso de culpa, omissão ou erro grosseiro.

105. Ocorre que, apesar de ser chamado para que apresentasse razões de justificativas e/ou esclarecimentos, acompanhados de documentação probante, sobre o Parecer n. 58/PGM/2023, o jurisdicionado não ofertou justificativas.

106. Desta maneira, em relação ao processo administrativo n. 1513/2023, celebração do Convênio n. 1/2023/PGEM, firmado entre o Poder Executivo Municipal de Vilhena e a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes (CNPJ n. ***.* 7.690/0001-**), visando, em suma, à "prestação de serviços complementares ao Sistema Único de Saúde - SUS, destaque-se que o Parecer n. 058/PGM/2023 que deu amparo jurídico indevido ao firmamento do Convênio n. 001/2023-PGM, foi assinado pelo senhor Tiago Cavalcanti Lima de Holanda, Procurador-Geral do Município de Vilhena (ID 1363062), dando amparo à assinatura do referido Convênio, eis que posicionou-se pela regularidade do procedimentos nos seguintes termos:

[...]

III - CONCLUSÃO

26. *Ex positis*, em análise do feito, verifica-se que **a administração cuidou na demonstração da legitimidade do interesse público, estando atentos aos requisitos essenciais** anteriormente relatados **aos princípios licitatórios** bem como devendo-se atentar para o justo preço e o objeto licitado não resulte de parcelamento ou fracionamento. (sem destaque no original)

¹³ Art. 2º. A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. (...).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

107. Isso demonstra que houve uma clara compreensão da tramitação dos procedimentos, e da participação da Procuradoria-Geral do Município no desfecho, ao apontar que a Administração Pública atendia os requisitos legais.

108. Desta feita, a assinatura do Convênio n. 1/2023/PGEM pelo Chefe do Poder Executivo municipal de Vilhena, são um indicativo de que o Procurador-Geral teve ciência dos procedimentos e neles atuou, opinando pela regularidade do trâmite e pela licitude do ato em formação, e, como já fartamente demonstrado ao longo desta fundamentação, a controladora do município de Vilhena, senhora Andrea Cavalcante Torres, por meio da documentação trazida aos autos, comprovou que estava tomando providências para o saneamento das irregularidades detectadas, havendo, destarte, necessidade de várias adequações, consubstanciando assim um inescusável descumprimento do dever de cuidado objetivo, a caracterizar culpa **por erro grosseiro por parte do procurador-Geral do município de Vilhena.**

109. Sendo assim, **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, o que impõe a **responsabilização do procurador parecerista.**

X - Da aplicação de multa aos agentes públicos - dosimetria da pena

110. *Ab initio*, é importante consignar que, a Carta Constitucional em seu art. 71, VIII, c/c o art. 75, *caput*, possibilitou aos Tribunais de Contas a aplicação de sanções administrativas aos responsáveis quando verificada irregularidade na gestão da coisa pública.

111. Em densificação à norma constitucional, a Lei Complementar n. 154, de 1996, em seus artigos 54 e 55, disciplinou a incidência das sanções pecuniárias que, potencialmente, poderiam ser aplicadas aos Jurisdicionados que praticassem ilícitos administrativos na gestão da coisa pública.

112. O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por meio do art. 103, do seu Regimento Interno (RITCE-RO), com redação dada pela Resolução n. 100/TCE-RO/2012, promoveu a gradação das sanções pecuniárias, ao fixar os patamares mínimos e máximos, conforme a gravidade dos fatos, entretantes sem trazer parâmetros objetivos para a sua quantificação.

113. No que tange à dosimetria de penas perante os Tribunais de Contas, como já sedimentado no colendo Tribunal de Contas da União, cediço é que há certa discricionariedade na aplicação da pena de multa nas Cortes de Contas, sendo despicienda a realização de minuciosa dosimetria, como indispensável na esfera penal, que exige a tipificação do delito, fixando regras objetivas para a dosimetria das penas, consoante excertos a seguir:

“Em verdade, há uma certa "discricionariedade" na aplicação das multas por parte do TCU, como, aliás, é fato comum às sanções administrativas. Nesta seara, não há uma tipificação tão estrita como no direito penal, a exemplo. Por conseguinte, pela natureza administrativa que tem, deve o TCU buscar, valorando as circunstâncias fáticas e jurídicas em questão, a exata dosimetria da sanção, atendo-se a um verdadeiro princípio no uso dessa competência, que poderia muito bem ser tratado como da adequação punitiva. Consectário lógico, este Tribunal, tendo em conta, de um lado, essa ausência de tipificação estrita, de outro, a busca pela perfeição sancionatória, deve, sempre que possível, utilizar-se de casos assemelhados para aplicação da pena, de maneira a dar tratamento isonômico a quem se encontre submetido à jurisdição dessa Corte. Nesse

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

sentido, faz bem trazer à lembrança o TC 005.874/2003-5 (Acórdão 1.427/2005 - P). (Número do Acórdão: Acórdão 557/2006 – Plenário; Relator Lincoln Magalhães da Rocha; Processo n. 003.721/2001-0; Tipo de processo: Tomada de Contas Especial; Data da sessão: 19.04.2006, Número da ata 15/2006)”

114. Na mesma senda, o acórdão n. 3145/2014 – Plenário, proferido no processo n. 013.774/2012-3, relator Ministro Marcos Bemquerer¹⁴.

115. Dito isto, no tocante às sanções, a Lei n. 13.655/18 (que incluiu dispositivos na LINDB) - concebida com vistas a garantir maior segurança jurídica às decisões dos gestores públicos em face dos órgãos autônomos de controle - a LINDB passou a ser aplicada expressamente à esfera controladora, fixando parâmetros de dosimetria das sanções no art. 22, §§ 2º e 3º, os quais devem ser ponderados, sendo eles: **a)** a natureza da infração; **b)** a gravidade da infração; **c)** os danos que provierem para a administração pública; **d)** as circunstâncias agravantes; **e)** circunstâncias atenuantes; **f)** antecedentes do agente, entretanto, sem trazer parâmetros objetivos para a sua quantificação.

116. Ademais, tem-se que “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados” (artigo 22, *caput*, LINDB), bem como a regulação deverá considerar “as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente” (artigo 22, § 1º, LINDB), tendo-se, ainda, que levar em conta as sanções, que porventura tiverem sido imputadas ao jurisdicionado, na dosimetria das “demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato” (artigo 22, § 3º, LINDB).

117. Premissas estipuladas, passa-se, à luz das disposições acima consignadas (artigo 22 da LINDB), a realizar a dosimetria da sanção pecuniária, a ser aplicada aos responsáveis **Senhores Flori Cordeiro de Miranda**, CPF n. ***.160.068-**, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena, e **Tiago Cavalcanti Lima de Holanda**, CPF n.***.925.683-***, Procurador-Geral do Município.

10.1 - Da responsabilidade do Senhor Flori Cordeiro de Miranda, CPF n. *.160.068-**, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena**

118. De proêmio, importante consignar que o art. 28, da LINDB prevê que “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. Traz-se à colação, *in litteris*:

Art. 28 da LINDB: O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Art. 12, §1º do Decreto n. 9.830, de 2019: O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções. § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

119. Assim, **configura-se erro grosseiro**, o agente que pratica ato administrativo culposo de natureza grave, decorrente de elevada imprudência, negligência e imperícia, em razão de

¹⁴ Acórdão n. 3145/2014 – Plenário; Relator Marcos Bemquerer; Processo n. 013.774/2012-3; Tipo de processo: Representação (REPR); Data da sessão: 12.11.2014; Número da ata 45/2014

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

inobservância do dever de cuidado objetivo quanto às normas contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, bem como de direito tributário e econômico, critérios científicos e técnicos, além da violação aos princípios constitucionais e infraconstitucionais no desempenho de suas funções, de acordo com o disposto no art. 28, *caput*, da LINDB c/c art. 12, *caput* e §1º, do Decreto Federal n. 9.830, de 2019.

120. Por oportuno, colacionam-se, precedentes relativos ao tema em voga:

O **erro grosseiro** a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto (Acórdão 2.012/2022-Segunda Câmara. Data da sessão: 03/05/2022. Relator: ANTONIO ANASTASIA). (sem destaque no original)

121. No mesmo sentido, esta Corte de Contas, em decisões recentes, assim se manifestou:

DIREITO ADMINISTRATIVO. VERIFICAÇÃO DE CUMPRIMENTO DE ACÓRDÃO. DESCUMPRIMENTO REITERADO. NÃO LEVANTAMENTO CRITERIOSO DA SITUAÇÃO DE TODOS OS SERVIDORES DO EXECUTIVO PARA APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES. AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS. APLICAÇÃO DA PENA DE MULTA. DOSIMETRIA. PARÂMETROS DA LINDB E DO REGIMENTO INTERNO. PROSSEGUIMENTO DO ACOMPANHAMENTO.

1. A reiteração de descumprimento de determinação da Corte de Contas sem qualquer justa causa enseja a aplicação da pena de multa ao agente responsável.

2. Com a introdução do art. 22, § 2º da LINDB pela Lei n. 13.655/2018, se estabeleceu critérios que devem ser considerados para aplicar sanção ao agente público, avaliadas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

3. Comprovado nos autos que a conduta praticada se amolda em **erro grosseiro**, na modalidade de culpa grave por negligência, deve a pena de multa ser majorada, a fim de repelir a reincidência e promover efeitos pedagógicos na sociedade e na gestão pública, incentivando o gestor a adotar boas práticas na condução da coisa pública, incluindo o respeito às decisões e determinações deste Tribunal. (sem destaque no original)

4. Nova determinação a ser acompanhada.

(TCE/RO. Pleno. Acórdão n. 00174/23. Processo n. 02572/19. Relator: Edilson de Sousa Silva. Julgamento: 06/11/2023)

REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. IMPROPRIEDADES FORMAIS DETECTADAS. POTENCILIDADE DE DANO AO ERÁRIO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. CONSIDERAR EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO ILEGAL, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. CONVERSÃO DOS AUTOS EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DETERMINAÇÕES.

1. Preenchidos os pressupostos de admissibilidade há que se conhecer a Representação, com fulcro no preceptivo normativo entabulado no artigo 52-A, inciso VII da Lei Complementar n. 154, 1996, c/c o artigo 82-A, inciso VII do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

2. É vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

caráter competitivo. Inteligência da normatividade preconizada no art. 3º, e 41, ambos, da Lei n. 8.666, de 1993.

3. Representação conhecida para, no mérito, julgá-la procedente, em razão de homologação, de maneira meramente formal, por parte de Prefeito, do Edital de Licitação n. 65, de 2021, que continha vício insanável, consubstanciado na **rejeição sumária do recurso administrativo apresentado por licitante, por parte de pregoeiro**, em ofensa ao art. 4º, XVIII, da Lei n. 10.520, de 2002.

4. Possibilidade de materialização de dano ao erário em razão de escolha de proposta menos vantajosa para a administração, em desacordo com o disposto no art. 3º e no art. 41, ambos da Lei n. 8.666, de 1993.

5. A imputação de responsabilidade pressupõe a indicação objetiva dos fatos, com a descrição pormenorizada da conduta infracional e o estabelecimento do nexo de causalidade entre a conduta e o resultado lesivo, no caso de ilícito material, bem como as peças processuais devem ser instrumentalizadas com os elementos probatórios mínimos evidenciadores da justa causa da persecução estatal.

6. **Somente poderá ser responsabilizado, como condição indispensável, por suas decisões ou opiniões técnicas quem agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro (elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia – culpa grave)**, no desempenho de suas funções, conforme disposto no art. 28, caput, da LINDB c/c art. 12, caput e §1º do Decreto Federal n. 9.830, de 2019.

7. Determinação de conversão do feito em TCE, em razão de suposto dano, na forma do art. 44, da Lei n. 154, de 1996. (sem destaques no original)

(TCE/RO. Pleno. Acórdão n. 00041/23. Processo n. 01593/21. Relator: Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Julgamento: 10/04/2023).

122. Pois bem. No caso em apreço, a **natureza da infração** consiste em ato praticado com **erro grosseiro**, pelo Chefe do Poder Executivo de Vilhena, Senhor Flori Cordeiro de Miranda, por ter realizado 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, em afronta aos artigos 1º e 15 da Lei Federal n. 9.637/98, c/c o art. 24, XXIV, da Lei n. 8.666/93 e, em consonância com o entendimento do TCU, e artigos 28 da LINDB e 12 do Decreto n. 9.830/2019, bem como a falta de indicação dos custos unitários e ganhos na eficiência na adoção do modelo adotado, configurando negligência às exigências legais de planejamento e estimativas de custos previstas no art. 7º, § 2º da Lei. 8.666/93.

123. Em resumo, a falta de planejamento e organização, resultaram no descumprimento às normas de regência e aos critérios retro indicados, sendo caracterizado o **erro grosseiro**.

124. É razoável inferir pela responsabilidade e atribuições do cargo de Prefeito Municipal, que era possível ao Senhor Flori Cordeiro de Miranda, ter consciência da irregularidade praticada, sendo exigível a adoção de conduta diversa. Pelo exposto, o parâmetro deve ser valorado como **desfavorável**.

125. Relativamente à **gravidade da infração**, ela se caracteriza como sendo **desfavorável**, visto que viola os princípios da legalidade, isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, bem como o regramento legal e constitucional de licitações e contratos da Administração Pública.

126. Em relação aos **danos que provierem para a Administração Pública**, no caso em apreço, não ficou comprovado a existência de dados probatórios, que evidenciem repercussão danosa ao erário, vez que houve a prestação do serviço de saúde pela Santa Casa de Misericórdia de Chavantes. Por todo o exposto, esse parâmetro deve ser valorado como **favorável**.

Acórdão APL-TC 00168/24 referente ao processo 00319/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

127. Com relação às **circunstâncias agravantes**, as irregularidades ocorreram por falta de falta de planejamento e organização, resultaram no descumprimento às normas de regência. Destarte, valoro-as como **desfavorável**.

128. Inexistem **circunstâncias atenuantes**, razão pela qual valoro esse ponto como **neutro**.

129. Quanto aos **antecedentes do agente**, em consulta ao sistema SPJ-e¹⁵, não foram localizados registros de imputações, razão pela qual este parâmetro deve ser considerado **favorável**.

130. No que tange à **conduta** e o **nexo de causalidade**, tem-se que as condutas praticadas pelo Prefeito Municipal, contendo **erro grosseiro**, consistente em:

130.1 a) não ter agido com diligência, dentro de sua esfera de atuação, para instrumentalizar a assinatura do Convênio, sendo que a falta de prudência comprometeu a sustentabilidade das ações administrativas, colocando em risco a correta aplicação dos recursos públicos, contrariando o disposto na Lei Federal n. 9.637/98, e Lei n. 8.666/93 e de princípios inafastáveis às contratações públicas (v.g., legalidade, moralidade, isonomia, eficiência e economicidade).

131. A respeito da **culpabilidade**, era razoável que o gestor na condução de procedimentos licitatórios e, por dever de ofício, observasse as imposições legais, e planejamento adequado, devendo ter se comportado de forma diversa daquela que o fez incorrer na prática da infrações. Pelo exposto, parâmetro deve ser valorado como **desfavorável**.

132. Por todo acima exposto, em prestígio aos vetoriais (requisitos) descritos no art. 22, § 1º, 2º e 3º, da LINDB, c/c com artigo 55, incisos II, da Lei Complementar n. 154/96 e artigo 103, II, do RITCE/RO, impõe, em juízo de culpabilidade, **ante a existência de 3 (três) requisitos considerados desfavoráveis ao agente público responsabilizado**, o sancionamento na forma alhures colmatada, tenho por adequado e justo fixar o patamar da multa em **3% (três por cento), em razão do cargo que exerce e a responsabilidade como gestor**, eis que, o mínimo legal (**2%**), é aplicável, tão somente, aos casos em que todas as circunstâncias forem favoráveis ou neutras ao cidadão sindicado, o que não é a hipótese vertida nos autos, razão porque o **percentual sancionatório total deve ser de 3%**, sobre o valor máximo de R\$81.000,00 (oitenta e um mil reais), equivalente, portanto, à R\$ 2.430,00 (dois mil, quatrocentos e trinta reais), **o que torno definitiva**, conforme fundamentação alinhavada na dosimetria retroreferenciada, porquanto é o necessário e o suficiente para restabelecer a autoridade das normas violadas e, por consectário lógico, servir de desestímulo à prática de ilícitos, ressaltando, que no caso em estudo, o exame se limitou, exclusivamente, a sindicat atos praticados, mediante condutas dolosa e culposa, as quais são correlacionadas ao controle financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da Administração Pública, no que tange aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, que são às competências constitucionalmente outorgadas a este Tribunal de Contas, conforme preceitua o artigo 70 e ss. da CF/88.

10.2 - Da responsabilidade do Senhor Tiago Cavalcanti Lima de Holanda, no exercício da função de Procurador-Geral do Município de Vilhena, à época dos fatos

¹⁵ ID 1638591

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

133. Inicialmente, importante consignar que o art. 28, da LINDB prevê que “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. Traz-se à colação, *in litteris*:

Art. 28 da LINDB: O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Art. 12, §1º do Decreto n. 9.830, de 2019: O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções. § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia (grifou-se)

134. Assim, **configura-se erro grosseiro**, o agente que pratica ato administrativo culposo de natureza grave, decorrente de elevada imprudência, negligência e imperícia, em razão de inobservância do dever de cuidado objetivo quanto às normas contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, bem como de direito tributário e econômico, critérios científicos e técnicos, além da violação aos princípios constitucionais e infraconstitucionais no desempenho de suas funções, de acordo com o disposto no art. 28, *caput*, da LINDB c/c art. 12, *caput* e §1º, do Decreto Federal n. 9.830, de 2019.

135. Pois bem. No caso em apreço, a **natureza da infração** consiste em ato praticado com **erro grosseiro**, pelo **Senhor** Tiago Cavalcanti Lima de Holanda, no exercício da função de procurador-Geral do Município de Vilhena, pois dentro de sua área de atuação, não agiu com a diligência necessária na elaboração do Parecer n. 058/PGM/2023, que deu amparo jurídico indevido ao firmamento do Convênio n. 001/2023-PGM, eis que se posicionou pela regularidade dos procedimentos eivado de falhas.

136. Isso demonstra que houve uma clara compreensão da tramitação dos procedimentos, e da participação da Procuradoria-Geral do Município no desfecho, ao apontar que a Administração Pública atendia os requisitos legais. Pelo exposto, parâmetro deve ser valorado como **desfavorável**.

137. Relativamente à **gravidade da infração**, ela se caracteriza como sendo **desfavorável**, visto que viola os princípios da legalidade, isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, bem como o regramento legal e constitucional de licitações e contratos da Administração Pública.

138. Em relação aos **danos que provierem para a Administração Pública**, no caso em apreço, não ficou comprovado a existência de dados probatórios, que evidenciem repercussão danosa ao erário, vez que houve a prestação do serviço de saúde pela Santa Casa de Misericórdia de Chavantes. Por todo o exposto, esse parâmetro deve ser valorado como **favorável**.

139. Com relação às **circunstâncias agravantes**, as irregularidades ocorreram por omissões e imprecisões do Parecer n. 058/PGM/2023, ocorrendo deste modo a assinatura do Convênio n. 001/2023-PGM. Destarte, valoro-as como **desfavorável**.

140. Inexistem **circunstâncias atenuantes**, razão pela qual valoro esse ponto como **neutro**.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

141. Quanto aos **antecedentes do agente**, em consulta ao sistema SPJ-e¹⁶, não foram localizados registros de imputações, razão pela qual este parâmetro deve ser considerado **favorável**.

142. No que tange à **conduta** e o **nexo de causalidade**, tem-se que as condutas praticadas pelo Agente Administrativo, contendo **erro grosseiro**, consistente em:

142.1 a) dentro da sua esfera de atuação, não ter tido diligência necessária, bem como pelas omissões e imprecisões na elaboração do parecer n. 058/PGM/2023.

143. A respeito da **culpabilidade**, era razoável reconhecer que o procurador-Geral do Município de Vilhena, possuísse experiência na elaboração de parecer que amparam o Chefe do Executivo na condução de procedimentos licitatórios e, por dever de ofício, deveria ter observado as imposições legais, devendo ter se comportado de forma diversa daquela que o fez incorrer nas práticas das infrações. Pelo exposto, parâmetro deve ser valorado como **desfavorável**.

144. Por todo acima exposto, em prestígio aos vetoriais (requisitos) descritos no art. 22, § 1º, 2º e 3º, da LINDB, c/c com artigo 55, inciso II, da Lei Complementar n. 154/96 e artigo 103, II, do RITCE/RO, impõe, em juízo de culpabilidade, ante a existência de **3** (três) requisitos considerados desfavoráveis ao Agente Público responsabilizado, o sancionamento na forma alhures colmatada, tenho por adequado e justo fixar o patamar da multa no **percentual sancionatório de 3% (três por cento)**, sobre o valor máximo de R\$81.000,00 (oitenta e um mil reais), equivalente, portanto, a R\$ 2.430,00 (dois mil, quatrocentos e trinta reais), **o que torno definitiva**, conforme fundamentação alinhavada na dosimetria retroreferenciada, porquanto é o necessário e o suficiente para restabelecer a autoridade das normas violadas e, por consectário lógico, servir de desestímulo à prática de ilícitos, ressaltando, que no caso em estudo, o exame se limitou, exclusivamente, a sindicatados atos praticados, mediante condutas dolosa e culposa, as quais são correlacionadas ao controle financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da Administração Pública estadual, no que tange aos aspectos da legalidade, legitimidade, isonomia e economicidade, que são às competências constitucionalmente outorgadas a este Tribunal de Contas, conforme preceitua o artigo 70 e ss. Da CF/88.

145. *Ex positis*, por tudo mais que dos autos consta, convergindo com a maioria dos entendimentos expostos no Parecer Ministerial n. 080/2024-GPGMPC (ID 1599336), à exceção do permanência da irregularidade relacionada a deixar de assegurar transparência na execução do convênio n. 01/2023-PGM (tópico VI, da fundamentação) e responsabilização dos agentes mencionados nos subitens 3.1 e 3.2, deste dispositivo quanto à falha do repasse total da gestão dos serviços de saúde pública do município de Vilhena à entidade privada, ainda que sem fins lucrativos (tópico II, da fundamentação), e divergindo parcialmente do posicionamento exarado no Relatório Técnico (ID 1558403), apresentado pelo Corpo Instrutivo desta Corte, no tocante ao afastamento da responsabilidade (tópicos, III, IV e IX, da fundamentação) e a, conseqüentemente, aplicação da pena de multa aos senhores Flori Cordeiro de Miranda, Prefeito Municipal de Vilhena, e Tiago Cavalcanti Lima de Holanda, Procurador-Geral do Município de Vilhena à época dos fatos, conforme exposto nos tópicos III, IV e IX dos fundamentos deste voto, submeto à deliberação deste Egrégio Tribunal Pleno, o seguinte **VOTO**:

¹⁶ ID 1638593.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

I - Conhecer parcialmente 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. 1513/2023), firmado pelo Município de Vilhena e a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes (CNPJ n. ***.* 7.690/0001-**), 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 - Considerar prejudicado o pedido de tutela formulada no Parecer n. 121/2023-GPGMPC, por perda superveniente do interesse recursal da pretensão ministerial, tendo em vista o encerramento do Convênio n. 001/2023-PGM, pelas razões expostas no tópico I, dos fundamentos deste voto.

III - Considerar ilegal, sem pronuncia de nulidade, o Convênio n. 001/2023-PGM, celebrado com a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes, CNPJ n. ***.* 7.690/0001-**, em razão das seguintes irregularidades que não causaram dano ao erário:

3.1. De responsabilidade de **Flori Cordeiro de Miranda**, CPF n. ***.160.068-**, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena, por:

3.1.1. 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;

3.1.2. 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;

3.1.3. 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.

3.2. 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. 58/PGM/2023 que deu amparo jurídico ao Convênio n. 001/2023-PGM firmado entre a Prefeitura Municipal de Vilhena e a Santa Casa de Misericórdia de Chavantes.

IV - Aplicar multa no valor de **R\$ 2.430,00** (dois mil, quatrocentos e trinta reais) ao Senhor **Flori Cordeiro de Miranda**, CPF n. ***.160.068-**, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena, na proporção das condutas realizadas, com fundamento no art. 22, § 2º, da LINDB c/c art. 55, II, da Lei Complementar, Estadual n. 154/96, e art. 25, inciso II, do Regimento Interno, utilizando para tanto o percentual de **3%** (três por cento) do valor de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), com fulcro no art. 55, *caput*, da Lei Complementar Estadual n. 154/96 c/c o art.1º da Portaria n. 1.162/2012, em face das irregularidades apontadas no **item III, subitens 3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3 deste dispositivo.**

V - Aplicar multa no valor de **R\$ 2.430,00** (dois mil, quatrocentos e trinta reais) ao Senhor **Tiago Cavalcanti Lima de Holanda**, CPF n. ***.925.683-**, Procurador-Geral do Município, na proporção das condutas realizadas, com fundamento no art. 22, § 2º, da LINDB c/c art. 55, II, da Lei Complementar, Estadual n. 154/96, e art. 25, inciso II, do Regimento Interno, utilizando para tanto o percentual de **3%** (três por cento) do valor de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), com fulcro no art.

Acórdão APL-TC 00168/24 referente ao processo 00319/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

55, *caput*, da Lei Complementar Estadual n. 154/96 c/c o art.1º da Portaria n. 1.162/2012, em face das irregularidades apontadas **no item III, subitem 3.2 deste dispositivo**.

VI - Fixar o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação desta decisão no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, com supedâneo no art. 19, §2º c/c art. 31, III, “a” do Regimento Interno e no art. 22, IV, c/c art. 29, IV, da Lei Complementar n. 154/1996, para que os responsáveis comprovem a esta Corte de Contas o recolhimento das multas consignadas nos itens IV e V deste dispositivo, devidamente atualizadas, à conta do Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia - FDI/TC, em conformidade com o julgamento da ADPF 1011 do Supremo Tribunal Federal.

VII - Excluir a senhora **Andrea Cavalcante Torres**, CPF n. ***.004.312-**, Controladora Geral do Município de Vilhena, do rol de responsáveis, vez que houve a demonstração por meio de documentação trazida aos autos, que o controle interno está desempenhando suas funções, adotando medidas de orientação e controle no resguardo da coisa pública, como: acompanhamento da análise das prestações de contas da entidade, providências para o saneamento das irregularidades detectadas pelo corpo técnico, e tomando medidas para a efetiva atuação das comissões de avaliação e monitoramento para emissão dos relatórios com o resultado da avaliação dos serviços de saúde prestados pela entidade.

VIII - Excluir o senhor **Richael Menezes Costa**, CPF n.***.385.962-**, Secretário Municipal de Saúde de Vilhena, à época dos fatos, do rol de responsáveis, pois 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.

XI - Alertar ao senhor Flori Cordeiro de Miranda Júnior, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena, CPF n. ***.160.068-**, sobre a necessidade de adoção de medidas no 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.

X - Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento, por meio do Departamento do Pleno, que adote as seguintes providências:

10.1 - Publicar este no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas;

10.2 - Intimar, o Ministério Público de Contas, nos termos do artigo 30, §10, do RITCE-RO.

10.3 - Intimar, via ofício/e-mail, os Senhores Flori Cordeiro de Miranda, CPF n. ***.160.068-**, Prefeito Municipal de Vilhena, Tiago Cavalcanti Lima de Holanda, CPF n. ***.925.683-**, Procurador-Geral do Município de Vilhena, Wagner Wasczuk Borges, CPF n. ***.740.859-**, atual Secretário Municipal de Saúde de Vilhena, ou quem lhes suceder legalmente, do teor deste Acórdão, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para interposição de recursos, com supedâneo no artigo 22, inciso IV, c/c artigo 29, IV, da Lei Complementar n. 154/1996.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

10.4 - Intimar, via ofício/e-mail, os Senhores Dr. Ricardo de Carvalho, Defensor Público do Estado de Rondônia, Dr. Thiago Fernandes de Figueiredo Carvalho, Procurador da República em Ji-Paraná, bem como o senhor Samir Mahmoud Ali, Presidente do Poder Legislativo Municipal de Vilhena, encaminhando-lhes cópia do Relatório Técnico (ID 1558403), do Parecer do Ministério Público de Contas (ID 1599336), bem como deste Acórdão, e **via Diário Oficial Eletrônico** desta Corte ao causídico Dr. Caetano Vendimiatti Neto, OAB/RO n. 1.853, e demais interessados.

XI - Informar que o presente processo está disponível integralmente para consulta no endereço eletrônico www.tzero.tc.br - menu: consulta processual, link PCe, apondo-se o número deste Processo e o código eletrônico gerado pelo sistema.

Imperioso registrar que, nos termos do Artigo 47-A da Resolução n. 303/2019/TCE-RO, incluído pela Resolução n. 337/2020/TCE-RO, a partir de 1º/2/2021, a protocolização de defesa pelas partes ou seus procuradores, inclusive recursos, **deverá** ocorrer por meio eletrônico próprio do sistema, a exceção das situações especiais previstas na citada norma.

XII - Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento, por meio do Departamento do Pleno, que após a adoção das medidas administrativas e legais cabíveis ao cumprimento desta decisão, arquivem-se estes autos.

Em 7 de Outubro de 2024



WILBER COIMBRA
PRESIDENTE



JAILSON VIANA DE ALMEIDA
RELATOR