



## RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO Nº. 008/DAD - ID 133/20

Acompanhamento da contratação destinada à implementação e gestão de leitos para os Hospitais Dr. João Machado e Alfredo Mesquita Filho, para o enfrentamento da pandemia do coronavírus (COVID-19).

**PREÂMBULO**

## Da Fiscalização

Processo no TCE:	<b>003097/2020-TC</b>
Ato Originário:	Decisão nº. 005/2020-TC - Plano de Fiscalização Anual 2020/2021 ( <i>alterada pela Decisão nº. 008/2020-TC</i> )
Dimensão:	Atuação Concomitante
Ação(ões):	Acompanhamento da gestão de recursos públicos e representações das unidades técnicas a partir de análises setoriais acerca de matérias de natureza concomitante (ID 133/2020)
Instrumento:	Acompanhamento (Art. 82, Inciso IV da Lei Complementar nº. 464/2012 e Art. 285 do Regimento Interno do TCE/RN)
Conselheiro Relator:	Antônio Gilberto de Oliveira Jales
Ato de constituição	Portaria nº. 018/2020 – SECEX/TCE/RN, publicada no Diário Eletrônico Edição nº 2563, de 22 de abril de 2020.

## Do Jurisdicionado

Poder/Órgão:	Poder Executivo Estadual / Secretaria de Estado da Saúde - SESAP
Vinculação Técnica:	Diretoria de Administração Direta
Titular do Poder	Maria de Fátima Bezerra (Chefe do Poder Executivo)
Titular Secretaria	Cipriano Maia de Vasconcelos

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
EXAME TÉCNICO.....	4
I. DO OBJETO DA CONTRATAÇÃO.....	4
II. CONSTATAÇÕES PRELIMINARES.....	9
II.1 Da premente adoção de medida cautelar pelo TCE/RN - vedação de celebrar aditivo contratual sem que antes se demonstre nos autos do procedimento administrativo, analiticamente, as variações dos componentes dos custos do contrato, conforme previsto no art. 65 da lei no 8.666/1993.....	10
II.2 Das deficiências constatadas na fiscalização do contrato. Possível afronta ao art. 67, da Lei federal nº 8666/93.....	18
II.3 Da ausência de minuta contratual. Necessidade de exame prévio do órgão de assessoria jurídica.....	23
II.4 Da ausência de comunicação ao Conselho Estadual de Saúde.....	26
II.5 Da ausência do inventário e do termo de permissão de bens previsto no contrato nº 512/2020.....	26
II.6 Da reversão e incorporação dos bens ao patrimônio do Estado. Necessidade de o Estado implementar controle patrimonial.....	27
PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.....	30

## INTRODUÇÃO

1. Incumbe aos Tribunais de Contas, no exercício do controle externo da Administração Pública, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos dos art. 70, caput, e 71 da Constituição Federal de 1988.
2. Dentre as competências institucionais do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, destaca-se a de fiscalizar os procedimentos licitatórios e contratos, incluindo os de gestão, parceria público-privada, termos de parceria ou instrumentos congêneres, convênios, ajustes ou termos, envolvendo concessões, cessões, doações, autorizações e permissões de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado ou Município, por qualquer dos seus órgãos ou entidades da administração direta ou indireta.
3. Na perspectiva desse poder-dever de fiscalizar a aplicação de recursos públicos, este Tribunal dispõe de relevante instrumento de fiscalização com vistas a examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, ou avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas (*Acompanhamento*, art. 82, IV da LOTCE/RN c/c o art. 285 do RITCE/RN).
4. O Acompanhamento insere-se no âmbito da atuação concomitante, que busca a fiscalização simultânea com o intuito de permitir a correção da ação administrativa no momento em que esta se desenvolve, podendo evitar práticas ilegais e desvios na gestão dos recursos públicos de forma célere, preventiva e tempestiva.
5. Posto isso, importante ressaltar que a Organização Mundial de Saúde (OMS), em 11 de março de 2020, declarou pandemia a infecção causada pelo novo coronavírus (COVID-19). Em decorrência disso a Lei Ordinária Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, estabeleceu medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública. Dentre essas providências, foram definidas normas mais flexíveis para a contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia causada pelo COVID19, aplicáveis às entidades da Administração Pública Direta e Indireta de todas as esferas federativas.
6. No âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, essas medidas de enfrentamento, notadamente aquelas relativas às aquisições de bens e serviços, foram regulamentadas por meio do Decreto nº. 29.513/2020.
7. Nesse contexto, a Secretaria de Controle Externo - SECEX, por meio da Portaria nº. 018/2020-SECEX/TCE/RN, publicada no Diário Eletrônico do TCE de 22/04/2020, instituiu comissão para realizar o acompanhamento das contratações públicas realizadas no âmbito da Administração Direta do Estado durante a pandemia do coronavírus (COVID-19).
8. A propósito, as ações fiscalizatórias de acompanhamento encontram-se contempladas na dimensão atuação concomitante do Plano de Fiscalização Anual 2020/2021 deste Tribunal de Contas, aprovado pela Decisão nº. 005/2020-TC, onde restou consignada a ação ID 133, cuja fiscalização abrange, em linhas gerais, representações das unidades técnicas a partir de análises setoriais acerca de matéria de natureza concomitante.

9. Pois bem. A presente ação de acompanhamento tem por objeto o chamamento público emergencial COVID-19 nº 02/2020, deflagrado pela Secretaria de Estado da Saúde Pública, cujo edital foi publicado no Diário Oficial do Estado nº 14.650 em 23/04/2020, com vistas à contratação de Organização Social, Instituição Filantrópica ou Sociedade Empresarial Hospitalar, cuja atividade seja destinada à saúde, para celebração(ões) de contrato(s) emergencial(ais) visando à Implementação e Gestão de Leitos de Terapia Intensiva em razão da pandemia do COVID-19.

10. Feita essa abordagem introdutória, passemos neste **Relatório de Acompanhamento** e nos tópicos que seguem à contextualização do objeto sob análise, às constatações e respectivas propostas de encaminhamento.

## EXAME TÉCNICO

### I – DO OBJETO DA CONTRATAÇÃO.

11. Constitui objeto do presente acompanhamento a contratação, por parte do Poder Executivo Estadual (SESAP), de instituição com expertise na gestão de serviços de urgência e emergência, para celebração de contrato emergencial para implementação e gestão de 30 (trinta) leitos de terapia intensiva, sendo 20 (vinte) leitos no Hospital Colônia Doutor João Machado e 10 (dez) leitos no Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho<sup>1</sup>.

12. A referida contratação decorreu de acordo celebrado entre o **Estado do Rio Grande do Norte, o Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Norte (CREMERN), o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPRN) e o Ministério Público Federal (MPF)**, devidamente homologado por decisão judicial, em 17/04/2020, nos autos da Ação Civil Pública nº 0004715-12.2012.4.05.8400, cujo objeto é *“a adequação dos procedimentos para implantação e funcionamento de 30 (trinta) novos leitos de terapia intensiva adulto, que contemplará equipamentos e mobiliários médico-hospitalares, fornecimento de acessórios, medicamentos, material médico-hospitalar, insumos e serviços profissionais, sendo 10 (dez) leitos no Hospital Regional de Macaíba e 20 (vinte) leitos no anexo clínico do Hospital João Machado, tudo com o escopo do enfrentamento emergencial da grave crise provocada pelo coronavírus, causador da COVID-19”*.

13. Conforme o pertinente termo de referência, a contratação prevê que a instituição contratada será responsável pela disponibilização dos equipamentos e mobiliários médico-hospitalares, fornecimento de acessórios, medicamentos, material médico-hospitalar, insumos e dos recursos humanos necessários à realização dos atendimentos, além do fornecimento mensal estimado de 3.000 exames laboratoriais e 2.700 exames de imagem.

14. A contratação prevê ainda a disponibilização de 120 profissionais da área de saúde, cuja seleção e gestão fica a cargo da contratada, por meio de processo seletivo.

15. O prazo de vigência previsto para a contratação emergencial é de 180 dias e a estimativa de valor global cotada em R\$ 11.340.000,00, a serem pagos em parcelas mensais de R\$ 1.890.000,00.

<sup>1</sup> Processo SEI nº 00610010.001038/2020-63

16. O chamamento público emergencial COVID-19 nº. 02/2020, com vistas à contratação de Organização Social, Instituição Filantrópica ou Sociedade Empresarial Hospitalar, foi publicado no Diário Oficial do Estado - DOE nº 14650, em 23/04/2020.

17. Em 30 de abril de 2020, o referido chamamento foi suspenso pela Comissão Permanente de Licitação da SESAP para ajustes no termo de referência, conforme publicado no DOE nº 1465. Por sua vez, em 4 de maio de 2020, o Secretário de Estado da Saúde Pública tornou sem efeito o ato de suspensão do chamamento público emergencial COVID-19 nº 02/2020 e, por conseguinte, foi dado seguimento ao procedimento administrativo de contratação.

18. Em 6 de maio de 2020, realizou-se a sessão de habilitação do chamamento público emergencial COVID-19 nº 02/2020, oportunidade em que foram analisadas as propostas apresentadas pelas seguintes pessoas jurídicas: 1) Instituto Esperança e Vida – IEV, CNPJ: 24.386.755/0001-34, no valor global de R\$ 10.595.944,95; 2) Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania e Saúde - Avante Social, CNPJ: 03.893.350/0001-12, no valor global de R\$ 10.731.410,70; 3) Instituto Brasileiro de Gestão Hospitalar – IBGH, CNPJ: 08.972.378/0001-12, no valor global de R\$ 11.340.000,00.

19. No exame das propostas, a Comissão Especial para o Chamamento Público Emergencial considerou habilitados o Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania e Saúde - Avante Social e o Instituto Brasileiro de Gestão Hospitalar – IBGH, tendo em vista que o Instituto Esperança e Vida – IEV não apresentou devidamente a documentação exigida no edital.

20. O Secretário de Estado da Saúde Pública, por meio do Despacho Decisório Nº 5490985/2020/SESAP (ID. 5490985), declarou “(...) *como vencedor do Chamamento Público Emergencial COVID 19 nº 02/2020 a participante Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania e Saúde - Avante Social, por atender aos requisitos estampados no Edital*”.

21. Portanto, em 14/05/2020, foi firmado o **Contrato de Gestão nº 512/2020<sup>2</sup>** entre o Estado do Rio Grande do Norte, por intermédio da SESAP, e o Instituto Jurídico para efetivação da Cidadania e Saúde – **AVANTE SOCIAL**, no valor total de R\$ 10.504.325,68 (dez milhões quinhentos e quatro mil trezentos e vinte e cinco reais e sessenta e oito centavos), equivalentes a 06 (seis) parcelas mensais no valor de R\$ 1.750.719,28 (um milhão setecentos e cinquenta mil setecentos e dezenove reais e vinte e oito centavos).

22. Neste particular, acerca do valor total da contratação, importante destacar que o Instituto AVANTE SOCIAL apresentou o Ofício nº 1128/2020, por meio do qual informou a redução do valor global da proposta apresentada para R\$ 10.504.325,68<sup>3</sup>, uma vez que “(...) *a partir das visitas técnicas realizadas no Hospital Colônia Doutor João Machado e Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho, no dia 12 de maio de 2020, devido à constatação da infraestrutura devidamente adequada à prestação dos serviços descritos no Termo de Referência, que implica na não necessidade de intervenções nas referidas estruturas*”.

<sup>2</sup> Id. 5577380.

<sup>3</sup> Originariamente, a proposta apresentada pela AVANTE SOCIAL teve como valor global R\$ 10.731.410,70.

23. No referido contrato, notadamente a cláusula décima terceira, restou estabelecido **vigência 06 (seis) meses**, a partir de 01/06/2020, data em que a prestação do serviço deveria ser iniciada, até 30/11/2020. Pactuou-se, ainda, na cláusula décima quarta, que **a efetivação do pagamento** ocorrerá no “(...) *prazo máximo de até 30 (trinta) dias corridos, após a atestação das referidas NOTAS FISCAIS pela CONTRATANTE, uma vez que tenham sido cumpridos todos os critérios estabelecidos neste Termo de Referência, no Edital e no Contrato*”.

24. O termo de dispensa de licitação nº 2/2020 e o extrato do contrato foram publicados no diário oficial do estado nº 14.666, disponibilizado em 15 de maio de 2020<sup>4</sup>.

25. Em 28/05/2020, realizou-se audiência de conciliação nos autos do Cumprimento de Sentença da Ação Civil Pública n.º 0004715-12.2012.4.05.8400, oportunidade em que restou homologado acordo judicial que permitiu a adoção do seguinte procedimento no cumprimento do contrato em análise: 1) alteração no cronograma de pagamento previsto no **contrato de gestão nº 512/2020**, com a reescritura da cláusula 14º do contrato, permitindo aporte inicial de recursos públicos para a entidade contratada adquirir os equipamentos médico-hospitalares e insumos que estruturarão as UTIs; 2) o Estado do RN, através da SESAP, até o dia 01/06/2020, depositará em Juízo o valor global do contrato, na monta de R\$ 10.504.325,68 (dez milhões, quinhentos e quatro mil, trezentos e vinte e cinco reais e sessenta e oito centavos), em conta judicial vinculada ao Processo n. 0803604-76.2020.4.05.8400; 3) O Instituto Avante Social compromete-se a implantar os 20 leitos de UTI do Hospital Colônia Dr. João Machado até o dia 20/06/2020 e os 10 leitos de UTI do Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho (Hospital Regional de Macaíba) até o dia 30/06/2020; 4) o instituto AVANTE SOCIAL deverá apresentar ao Estado do RN/SESAP, até o 3º dia útil após o implemento de 30 dias do pagamento realizado, a prestação de contas dos valores que lhe foram repassados em 01/06/2020; 5) o Estado do RN, através da SESAP, no prazo de até 05 dias úteis da apresentação da prestação de contas pela contratada, emitirá parecer acerca da sua regularidade ou não, juntando tal informação aos autos do Processo n. 0803604-76.2020.4.05.8400, a fim de viabilizar a transferência de nova parcela do contrato em favor do INSTITUTO AVANTE SOCIAL; 6) As transferências dos valores relativos à segunda e demais parcelas do contrato para a conta bancária do INSTITUTO AVANTE SOCIAL ficarão condicionadas à apresentação, pelo Estado do RN/SESAP, de parecer favorável à prestação de contas apresentada pela contratada relativa ao último repasse de valores realizado; 7) O Estado do RN, através da SESAP, constituirá uma Comissão de Monitoramento da execução do contrato em comento, que se responsabilizará também pela apreciação, ainda que preliminar, da prestação de contas apresentada pela contratada; 8) INSTITUTO AVANTE SOCIAL comprometeu-se a manter a prestação de contas organizada em tempo real, permitindo melhor acompanhamento da execução do contrato e de sua prestação de contas pelo Estado do RN/SESAP; 9) manutenção das demais cláusulas do Contrato n. 512/2020, firmado entre o ESTADO DO RN e o INSTITUTO JURÍDICO PARA EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA E SAÚDE - AVANTE SOCIAL.

26. Ainda sobre o acordo homologado judicialmente, cabe, por oportuno, transcrever a decisão da Juíza Federal Gisele Maria da Silva Araujo, notadamente o trecho em que é resguardada a atuação dos órgãos de controle no exame das prestações de contas do Instituto Avante Social:

---

<sup>4</sup> Id. 5574747.

“Registro, neste passo, que, nos termos do art. 1º, parágrafo 1º, II, da Medida Provisória n. 961/2020, em caso de inexecução do objeto do contrato em comento, o INSTITUTO AVANTE SOCIAL ficará sujeito à devolução integral do valor antecipado, ressaltando, ademais, a possibilidade de ampla apreciação da prestação de contas da contratada pelos órgãos de controle, na forma da lei”.

27. Sobreveio nova decisão judicial (id. 5767715), por meio da qual se alterou parcialmente o modo de cumprimento do acordo para determinar que o Estado do RN efetivasse, em 03/06/2020, o pagamento da primeira parcela do contrato firmado com o INSTITUTO AVANTE SOCIAL (CNPJ n. 03.893.350/0001-12) diretamente para a referida instituição, depositando a quantia de R\$ 1.750.719,28, diante da dificuldade na transferência do valor da conta do Estado do RN, no Banco do Brasil, para a conta judicial aberta na Caixa Econômica Federal. O pagamento foi efetuado em 03/06/2020 (Ordem bancária 2020OB024495, id. 5872575).

28. Na sequência dos atos do processo administrativo de contratação, em 25/06/2020, ocorreu reunião entre a SESAP, Diretorias do Hospital João Machado e Hospital Regional Alfredo Mesquita, Instituto Avante Social e membros da governadoria, acerca da possível necessidade de ajustes no contrato em vigor, assim como acerca do atraso do início da execução contratual por parte da AVANTE, detalhados na ata lançada no id. 6022009.

29. Em virtude do noticiado atraso no início da execução contratual, através do Ofício nº 1361/2020/SESAP - GABINETE/SESAP - SECRETARIO-SESAP, de 01/07/2020, o Instituto AVANTE SOCIAL foi notificado sobre a expiração do prazo para a implantação dos leitos, conforme definido no acordo homologado judicialmente (20 leitos de UTI do Hospital Colônia Dr. João Machado até o dia 20/06/2020 e os 10 leitos de UTI do Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho (Hospital Regional de Macaíba até o dia 30/06/2020).

30. Por sua vez, o Instituto Avante Social apresentou, em 02/07/2020, a primeira prestação de contas referente ao contrato nº 512/2020 (id. 6110709).

31. No contexto até então relatado, em 02/07/2020, nova audiência foi realizada nos autos do Cumprimento de Sentença da Ação Civil Pública n.º 0004715-12.2012.4.05.8400 (id. 6115198). Ao final, as partes envolvidas chegaram aos seguintes consensos, devidamente homologado em juízo: 1) na referida data, se encontravam 15 dos 20 leitos de UTI contratados para implantação e gestão no Hospital Colônia Dr. João Machado; na oportunidade, o INSTITUTO AVANTE SOCIAL comprometeu-se com a abertura dos outros 05 leitos de UTI até o dia 03/07/2020 e, relativamente aos 10 leitos de UTI do Hospital Regional de Macaíba, assumiu o compromisso de abertura de 05 deles até o dia 05/07/2020 e dos outros 05 até o dia 08/07/2020, justificando-se a dilação dos prazos ajustados na audiência anterior, em face das dificuldades enfrentadas para aquisição de insumos como sedativos e neuroestimuladores; 2) O INSTITUTO AVANTE SOCIAL comprometeu-se a dar continuidade aos serviços contratados independentemente da discussão acerca do aditamento do contrato firmado com o ESTADO DO RN, na forma discutida na audiência; 3) O INSTITUTO AVANTE SOCIAL comprometeu-se a providenciar a sua inscrição no CREMERN, assim como dos médicos contratados



ainda não registrados no Conselho do Rio Grande do Norte; 4) O INSTITUTO AVANTE SOCIAL comprometeu-se a apresentar em 02/07/2020 a prestação de contas relativa à primeira parcela do contrato firmado com o ESTADO DO RN, por meio digital, enviando a documentação física também pelos Correios; 5) O ESTADO DO RN/SESAP comprometeu-se a observar, na análise da prestação de contas e comunicação do seu resultado ao Juízo, os prazos ajustados na audiência anterior; 6) O ESTADO DO RN/SESAP comprometeu-se a analisar administrativamente, com apoio da Procuradoria do Estado, as modificações tidas por necessárias no contrato firmado com o INSTITUTO AVANTE SOCIAL, juntando aos autos até o dia 10/07/2020 informações acerca dos serviços/itens acrescentados e compensados, bem como do reflexo financeiro do aditamento sobre o contrato original, além de cópia do aditamento contratual assinado pelos contratantes.

32. No intuito de verificar o nível estrutural do funcionamento das UTIs do Hospital Dr. João Machado e do Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho, a SESAP realizou auditorias (Ids. 6086425 e 6119331), respectivamente em 03/07/2020 e 07/07/2020, oportunidade em que se constatou diversas inconformidades na implantação dos leitos de UTIs nas referidas unidades de saúde.

33. No mesmo norte, em 09/07/2020, a Comissão de Comissão Especial de Monitoramento da Execução do Contrato de Gestão n.º 512/2020 da SESAP, designada pela Portaria SEI n.º 1.862, de 26 de junho de 2020, emitiu relatório (id. 6148660) em que se apontou *“(…) a necessidade de melhorar o acompanhamento das ações implantadas recomenda-se que a empresa envie juntamente além das notas fiscais na documentação para a prestação de contas o registro, acompanhamento e comprovação das atividades realizadas nos Sistemas de Informação Estadual, prontuário eletrônico ou sistemas oficiais do Ministério da Saúde, bem como através dos formulários e instrumentos para registro de dados. Caso o contratado opte por desenvolver sistema próprio, este deverá satisfazer às especificações da SESAP, inclusive com exportação dos dados para o sistema do Estado e Ministério da Saúde e manter backup das informações. É necessário também o envio das informações que permitam a Comissão verificar o cumprimento, conforme especificado no Plano de Trabalho”*.

34. Ao final, o mencionado relatório alertou para imperiosa necessidade da implantação imediata dos leitos restantes e apresentou documentos como, por exemplo, pronunciamento dos fiscais acerca da execução do contrato nos referidos hospitais (ids. 6151149 e 6151155).

35. Em seguida, por meio do Ofício n.º 1494/2020/SESAP - GABINETE/SESAP - SECRETARIO-SESAP (Id. 6151764), exarado pelo Secretário da SESAP em 09/07/2020, solicitou-se ao Instituto Avante Social ajustes na prestação de contas, inclusive sugerindo a adoção de *“(…) parâmetros similares aos adotados pelo SUS sobre faturamento de procedimentos e diárias ou minimamente diferenciar/organizar na prestação”*. Em resposta, o Instituto Avante Social apresentou o Ofício n.º 1465/2020 (id. 6179232) para complementar a prestação de contas.

36. Em 13/07/2020, realizou-se nova audiência de conciliação nos autos do Cumprimento de Sentença da Ação Civil Pública n.º 0004715-12.2012.4.05.8400 sobre a efetiva instalação e funcionamento dos 20 leitos de UTI do Hospital Colônia Dr. João Machado e dos 10 leitos de UTI do Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho (Hospital Regional de Macaíba), objeto do contrato. Transcreve-se, por oportuno, os principais trechos da ata da audiência:

“(…) a MM Juíza registrou que a questão está sendo objeto de deliberação pelo fato de os recursos relativos ao contrato encontrarem-se depositados em conta judicial vinculada a este feito, de modo que o repasse da próxima parcela depende de autorização judicial para sua liberação. Ressaltou, ademais, que essa medida foi adotada na audiência do dia 28/05/2020, como forma de emprestar maior transparência à execução do contrato e conferir ampla possibilidade de seu acompanhamento pelos órgãos de controle. Contudo, considerando o dissenso quanto à efetivação do segundo repasse antes da aprovação das contas da 1ª parcela, bem como tendo em conta que o prazo para a Comissão de Fiscalização e Auditoria da SESAP se manifestar sobre a mesma expira na próxima sexta-feira, dia 17/07/2020, apenas 02 dias após a data informada pelo INSTITUTO AVANTE SOCIAL como data limite para pagamento de seus colaboradores, entendeu não decorrer grandes prejuízos à contratada no atraso do 2º repasse, determinando, contudo, ao Estado do RN/SESAP que se manifeste nos autos sobre a prestação de contas em comento até às 12h do dia 17/07/2020. Outrossim, a MM Juíza lembrou que, nos termos acordados na audiência de 28/05/2020, a equipe de fiscalização da SESAP deve acompanhar a realização das despesas pela contratada diuturnamente, como forma de facilitar a análise da prestação de contas mensalmente, sem prejuízo para quaisquer das partes contratantes. Em seguida, sobre o aditamento contratual a ser firmado entre o Estado do RN e o INSTITUTO AVANTE SOCIAL, para reequilíbrio econômico-financeiro e adequação à realidade encontrada nas unidades de saúde, na forma debatida na audiência do dia 02/07/2020, ambos postularam pela concessão de um prazo maior para exame detalhado dos itens a serem reajustados, especialmente insumos, sendo-lhes conferido o prazo de 30 dias para tanto, haja vista o compromisso do INSTITUTO AVANTE SOCIAL de continuar prestando o serviço contratado independentemente da realização do aditamento”.

37. Por fim, em 16/07/2020, a Comissão Especial de Monitoramento da Execução do Contrato de Gestão nº. 512/2020 da SESAP, designada pela Portaria SEI nº 1.862, de 26 de junho de 2020, emitiu novo relatório (id. 6232125) **aprovando com ressalva a prestação de contas**, em que se apontou, em apertada síntese, que “(...) no mês de **junho**, primeiro mês do contrato, objeto de análise, foi efetivado o repasse da primeira parcela no valor de R\$ 1.750.719,28 (um milhão, setecentos e cinquenta mil, setecentos e dezenove reais e vinte e oito centavos), e ficou demonstrado que a contratada disponibilizou a partir do dia 28/06/2020, **apenas 15 leitos dos 30 previstos** o que perfaz um valor devido pelo serviço prestado de R\$ 87.535,80 (oitenta e sete mil, quinhentos e trinta e cinco reais e oitenta centavos)”. Ao final, concluiu pela sugestão de “(...) que o valor repassado a maior à empresa, no valor de **R\$ 1.663.180,20** (um milhão, seiscentos e sessenta e três mil, cento e oitenta reais e vinte centavos) seja deduzido das parcelas subsequentes durante a vigência do contrato”.

## II – CONSTATAÇÕES PRELIMINARES

38. Anote-se que os atos administrativos concernentes ao procedimento para contratação sob exame encontram-se formalizados no Processo Administrativo Eletrônico de nº 00610010.001038/2020-63. Em consulta realizada ao Sistema Eletrônico de Informações - SEI do Poder Executivo Estadual, bem assim, compulsando os atos publicados no Diário Oficial do Estado, realizou-se o exame da contratação em tela.

39. Feita essa explanação, passa-se as constatações preliminares desta Comissão de Auditoria.

**II.1. Da premente adoção de medida cautelar pelo TCE/RN - vedação de celebrar aditivo contratual sem que antes se demonstre nos autos do procedimento administrativo, analiticamente, as variações dos componentes dos custos do contrato, conforme previsto no art. 65 da lei no 8.666/1993.**

40. Conforme relatado, ocorreu, em 25/06/2020, reunião entre a SESAP, Diretorias do Hospital João Machado e Hospital Regional Alfredo Mesquita, Instituto AVANTE SOCIAL e membros da governadoria, acerca da possível necessidade de ajustes no contrato em vigor, assim como acerca do atraso do início da execução contratual por parte da AVANTE, detalhados na ata lançada no id. 6022009, do Processo SEI nº 00610010.001038/2020-63.

41. Frente ao que se expôs na reunião mencionada, verifica-se que o Instituto AVANTE SOCIAL sustentou, também, a necessidade de um aditamento contratual em audiência de conciliação datada em 02.07.2020 (id. 6111482), aduzindo que “(...) verificaram o subdimensionamento de alguns produtos e serviços no Edital do Chamamento Público Emergencial COVID-19 n. 02/2020, do qual saíram vencedores (...) de modo que haverá necessidade de assinatura de um aditivo contratual (...)”.

42. À vista disso, faz-se premente contextualizar as possibilidades de alteração contratual presentes na legislação pátria.

43. Pois bem. Os contratos firmados podem ser alterados, quantitativa ou qualitativamente<sup>5</sup>, conforme os casos previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/93, desde que exista o interesse da administração e, principalmente, a satisfação do interesse público. Vejamos:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;**
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação

<sup>5</sup> As alterações quantitativas são aquelas realizadas em virtude da necessidade de **acrescer ou suprimir** determinada quantidade do objeto contratado. As alterações qualitativas ocorrem quando há necessidade de adequação do projeto às novas especificações em função da modificação da circunstância contratual preestabelecida. (BRASIL. Zênite – Web Licitações e Contratos: Licitação – Possibilidade de anulação ou revogação parcial. Perguntas e Respostas – 397/194/ABR/2010). (grifo nosso)

do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

~~d) (VETADO):~~

(Revogado)

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994);  
**(grifo nosso)**

44. Em que pese a possibilidade de modificação entre as partes para adequar o contrato em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos originais do contrato, ou seja, decorrente de situações conhecidas após a contratação, não é cabível a alteração sem a exposição minuciosa dos motivos que levaram a administração a aditar o contrato. Inclusive, esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) em diversos julgados:

Justifique, nas alterações de valores promovidas em seus contratos, a majoração dos preços e comprove estarem em consonância com aqueles praticados no mercado.

**Acórdão 5/2006 Primeira Câmara**

Observe, quando da alteração de contratos regidos por essa lei, cuidando para que as alterações, caso necessárias, sejam devidamente justificadas no processo, em consonância com o disposto no art. 65, caput, da Lei no 8.666/1993.

**Acórdão 3909/2008 Segunda Câmara**

Formalize, nos processos administrativos de licitação, os motivos determinantes das alterações contratuais, conforme preceitua o caput do art. 65 da Lei no 8.666/1993.

**Acórdão 561/2006 Primeira Câmara**

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.2. determinar ao Instituto Nacional de Tecnologia-INT que:

(...)

9.2.3 Instrua os processos de alteração de contratos com toda documentação motivadora da modificação da avenca.

**Acórdão 646/2007 Plenário**

Adote a prática de registrar nos processos licitatórios e nos processos deles decorrentes - processos de acompanhamento de contratos de obras e/ou serviços - as devidas justificativas para as alterações contratuais, **com as demonstrações analíticas das variações dos componentes dos custos dos contratos**, conforme previsto no art. 65 da Lei no 8.666/1993.

**Acórdão 297/2005 Plenário (grifo nosso)**

45. Por esse entendimento, depreende-se que para o poder público promover alterações em seus contratos não basta simplesmente publicar seus aditivos contratuais, é fundamental que esses aditivos estejam amparados por documentação que motivou a modificação da avença, bem como que seja demonstrado analiticamente as variações dos componentes dos custos do contrato.

46. Nesse mesmo contexto, outro aspecto a ser observado nas alterações contratuais diz respeito à frustração do caráter competitivo das licitações. Sobre a matéria, o TCU possui entendimento no sentido de que *“Não se admite modificação do contrato, ainda que por mútuo acordo entre as partes, que importe alteração radical dos termos iniciais ou acarrete frustração aos princípios da isonomia e da obrigatoriedade de licitação, insculpidos na Lei de Licitações”*<sup>6</sup>.

47. Nesse sentido, é extremamente importante que as modificações contratuais não ultrapassem os limites da legalidade e acabem por atingir os preceitos básicos inerentes à licitação pública, sob pena de o gestor incorrer em um dos crimes previstos na Lei Federal nº 8.666/93.

48. Assim, em que pese o advento da Lei Federal nº 13.979/2020, na qual foi permitida a aquisição direta de bens e serviços enquanto perdurar a pandemia ocasionada pelo Coronavírus<sup>7</sup>, a Lei 8.666/1993 é a norma geral que disciplina regras sobre licitações e contratos, portanto, ela é aplicável às contratações realizadas sob a seara da Lei Federal nº 13.979/2020, conforme disposto em parecer da Advocacia Geral da União<sup>8</sup>, *in verbis*:

A Lei nº 8.666/93, enquanto norma geral de licitações e contratos, aplica-se às contratações regidas pela Lei nº 13.979/20 de forma subsidiária, naquilo que: a) não for tratado expressamente por esta lei; b) não estiver em desconformidade com o regime jurídico desta lei (leia-se: não for tratado implicitamente pela lei); c) tiver a natureza de "regra geral" (ex: o art. 26, por mencionar expressamente as dispensas do art. 24 seria regra específica para tais dispensas e não necessariamente uma regra geral de contratação aplicável a todas as dispensas, como visto no aludido parecer)<sup>9</sup>.

49. Pois bem, concluída a abordagem dos aspectos relacionados às regras que regem a contratação em exame, passemos a analisar o pedido de alteração contratual realizado pela entidade, considerando aspectos de legalidade e legitimidade.

50. O Instituto AVANTE SOCIAL propôs ajuste no contrato sob o argumento que o quantitativo de recursos humanos previstos no Edital estava em desacordo com a Resolução nº 7/2010 do Ministério da Saúde (RDC 7), que dispõe sobre os requisitos mínimos para funcionamento de Unidades de Terapia

<sup>6</sup> BRASIL. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

<sup>7</sup> Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. ([Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020](#)).

<sup>8</sup> BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Premissas Adicionais para Utilização de Minutas de contratação fundadas na Lei nº 13.979/20 e encaminhamento de minutas de serviços de engenharia para análise superior**. Parecer n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/908837](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/908837)>. Acesso em: 10 Jul. 2020.

Intensiva, definindo as atribuições, quantitativos, responsabilidades e disposição dos profissionais que atuam nas Unidades.

51. A contratada alega que, em razão da divergência entre o Edital e a RDC 7, faz-se necessária a adequação do contrato assinado promovendo inclusão dos seguintes cargos:

**HOSPITAL COLÔNIA DR. JOÃO MACHADO:**

- a) 02 Técnicos de Nutrição 12x36 (01 para turno diurno - Somente 01 por dia);
- b) 04 Auxiliares de Farmácia 12x36 (01 para cada turno);
- c) 04 maqueiros 12x36 (01 para cada turno);
- d) 02 copeiros 12x36 (Somente diurno);
- e) 08 Auxiliares de Serviços gerais (02 para cada turno).


**HOSPITAL REGIONAL ALFREDO MESQUITA FILHO:**

- a) 04 Copeiras 12x36 (01 para cada turno);
- b) 02 Técnicos de Nutrição 12x36 (somente para um turno);
- c) 04 Auxiliares de Farmácia 12x36 (01 por turno);
- d) 04 Auxiliares de Serviços Gerais (01 por turno).

52. Além disso, o Instituto AVANTE SOCIAL aduz que o edital é silente no que diz respeito à realização de alguns exames laboratoriais e de imagem essenciais ao funcionamento dos leitos, bem como, aponta a necessidade de realizar obras de adequação tanto no Hospital Colônia Dr. João Machado como no Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho (adequações sem amparo contratual).

53. Quanto aos ajustes pleiteados em razão das falhas no edital, causa estranheza o fato de a contratada não ter feito esses apontamentos antes da assinatura do contrato, isso porque a contratada demonstrou por meio do atestado de capacidade técnica (id. 5479053) que já possuía vasta experiência na gestão de leitos hospitalares e, ainda assim, optou por assinar um contrato, aparentemente, repleto de inconsistências para em menos de um mês de execução dos serviços buscar um ajuste contratual.

54. Outrossim, na proposta apresentada pela entidade (id. 5479053), item 1.2, consta declaração de que não caberá a entidade pleitear, após assinatura do contrato, qualquer ajuste sob a alegação de erro ou omissão, vejamos:



**PROPOSTA DE PREÇOS**

**OBJETO:** Prestação do serviço para implementação e gestão de leitos de terapia intensiva. O objeto da contratação será a implantação de 30 leitos de UTI a serem instalados no Hospital Colônia Doutor João Machado (20 leitos) e Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho (10 leitos).

**PROPOSTA DE PREÇOS**

1. Preços sujeitos a valoração

1.1. Declaramos que, na vigência do contrato, adotaremos os seguintes preços para os serviços a serem contratados:

- Valor Global de todo o contrato por 180 (cento e oitenta dias): **R\$ 10.731.410,70** (dez milhões, setecentos e trinta e um mil, quatrocentos e dez reais e setenta centavos);
- Valor Global Mensal do contrato: **R\$ 1.788.568,45** (um milhão, setecentos e oitenta e oito mil, quinhentos e sessenta e oito reais e quarenta e cinco centavos).

1.2. Os preços propostos são de nossa exclusiva responsabilidade e não nos assistirá o direito de pleitear, na vigência do contrato, nenhuma alteração, sob a alegação de erro, omissão ou qualquer outro pretexto.

55. Nesse contexto, impõe ressaltar a previsão do **termo de referência** (Id. 5338112) que, expressamente, no item 9, estabelece a responsabilidade da contratada em “(...) *dimensionar as equipes de apoio administrativo e logístico de suporte aos serviços*”.

56. Da mesma forma, o **Contrato nº 512/2020** (id. 5557380) prevê na cláusula nona, com idêntico teor ao item 9 do termo de referência, que caberá à contratada dimensionar as equipes de apoio administrativo e logístico de suporte aos serviços e, vai além no item **XXV, da cláusula décima**, ao tratar das obrigações e responsabilidade da contratada, dispondo que será de sua responsabilidade contratar os “(...) *serviços de terceiros para atividades acessórias e apoio, sempre que necessário, responsabilizando-se pelos encargos daí decorrentes*”.

57. A propósito, a contratada antes da assinatura da avença, apresentou o Ofício nº 1128/2020 (id. 5557227), por meio do qual informou a redução do valor global da proposta apresentada para R\$ 10.504.325,68<sup>9</sup>, uma vez que “(...) *a partir das visitas técnicas realizadas no Hospital Colônia Doutor João Machado e Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho, no dia 12 de maio de 2020, devido à constatação da infraestrutura devidamente adequada à prestação dos serviços descritos no Termo de Referência, que implica na não necessidade de intervenções nas referidas estruturas*”. Observe-se:

Ofício nº 1128/2020/AVANTE SOCIAL/GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE/SESAP

**Assunto:** Compromisso de adequação de proposta de preço final do Edital Chamamento Público Emergencial COVID-19 – nº 02/2020 - PROCESSO ADMINISTRATIVO SEI nº 00610010.001038/2020-63

Vimos através deste propor a adequação de proposta de preço ao Edital Chamamento Público Emergencial COVID-19 – nº 02/2020 - PROCESSO ADMINISTRATIVO SEI nº 00610010.001038/2020-63, a partir das visitas técnicas realizadas no Hospital Colônia Doutor João Machado e Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho, no dia 12 de maio de 2020, devido à constatação de infraestrutura devidamente adequada à prestação dos serviços descritos no Termo de Referência, que implica na não necessidade de intervenções nas referidas estruturas.

58. Assim sendo, não se pode olvidar da cautela em relação ao pedido de alteração contratual realizado pela entidade, amparada no argumento de que são situações conhecidas apenas após a contratação, uma vez que é evidente que o Instituto AVANTE SOCIAL detinha informações sobre as situações que seriam enfrentadas na execução do objeto, devendo, portanto, como já mencionado, ter promovido ajustes ainda na fase editalícia.

59. Ademais, na proposta apresentada pelo Instituto AVANTE SOCIAL (id. 5479053) não consta planilha com os custos detalhados, sendo apresentados apenas valores genéricos para cada atividade a ser executada, como salários, despesas administrativas, equipamentos, sem discriminar os custos que levaram ao preço praticado.

<sup>9</sup> Originariamente, a proposta apresentada pela AVANTE SOCIAL teve como valor global R\$ 10.731.410,70.

60. Além disso, analisando os autos do processo de contratação, verifica-se que alguns itens constantes no contrato, que deveriam ser disponibilizados pela contratada, estão sendo fornecidos pelo poder público; já outras obrigações, como a escala dos médicos, não estão de acordo com o mínimo exigido no contrato. É o que apontam os relatórios elaborados pelo Apoio Técnico do Sistema Estadual de Auditoria da SESAP.

61. Nesse contexto, em 01/07/2020, a Comissão Especial de Monitoramento da Execução do Contrato de Gestão nº. 512/2020, emitiu relatório (id. 6044520) em que se apontou, dentre outros pontos, a necessidade de esclarecimentos sobre itens que suscitavam dúvida por quem seriam fornecidos, se pela SESAP ou pelo Instituto AVANTE SOCIAL. Senão, vejamos:

“É necessário ainda encaminhar o referido processo para a **COHUR**, no sentido de esclarecer os seguintes questionamentos:

1) Alguns componentes da equipe técnica observada na proposta da empresa (ID 5479053, pag. 255) como Auxiliar Administrativo, Recepcionista, Auxiliar de Serviços Gerais, Segurança, Diretor Administrativo, Diretor Técnico, Coordenador de Enfermagem e Coordenador Financeiro não estavam previsto no Termo de Referência, Anexo IV (ID 5338112). O cálculo de custo desses componentes a mais resultou em R\$ 869.688,00. Verificar a real necessidade desses profissionais, uma vez que não estavam previstos no Termo de Referência.

2) Na proposta da empresa, foi verificado que o quantitativo de exames de imagem de Raios-X, Ultrassonografia a beira do leito e eletrocardiografia estão muito acima do que o exposto no Termo de Referência, anexo I. Apesar de esse erro ter sido corrigido no contrato, cláusula quinta, (ID 5557380) precisa-se verificar se esses valores a maior foram considerados na proposta da empresa.

3) Está previsto no contrato que a empresa Avante Social fornecerá todos os exames laboratoriais de gasometria arterial e venosa necessários para o funcionamento da UTI. Porém, foi identificado que no Processo nº 00610409.000119/2020-72, já estão sendo adquiridos exames de gasometria para os Hospitais João Machado e Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho conforme Termo de Referência (ID 5555997), no item 4. Deve-se verificar a possível duplicidade de compra.

4) Na Cláusula Sétima do Contrato (ID 5557380) com a empresa AVANTE SOCIAL, está previsto que a empresa fornecerá uma série de equipamentos para o funcionamento dos 30 leitos de UTI. Dentre eles, estão Monitor multiparamétrico, Raio-x móvel, Cardioversor, Reanimador Manual, Negatoscópio, Laringoscópio, etc. Porém esses equipamentos já estão sendo adquiridos em outros processos para os Hospitais João Machado e Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho. Os processos são 00210036.000405/2020-35, 00210036.000406/2020-80 e 00210036.000407/2020-24. É necessário verificar possíveis aquisições em duplicidade a fim de evitar dano ao erário.

5) Na Cláusula Sétima do Contrato (ID 5557380) com a empresa AVANTE SOCIAL, também estão previstos uma série de material médico e hospitalar que deverão ser fornecidos pela empresa para o bom funcionamento da UTI. Verificar em outros processos possíveis compras em duplicidade para esses hospitais, uma vez que a empresa fornecerá todos os insumos necessários. Dessa forma, evita-se a aquisição em duplicidade e dano ao erário”.



62. No mesmo norte, na visita realizada ao hospital João Machado, o auditor da SESAP constatou que faltavam profissionais para atender minimamente às necessidades dos leitos, assim como diversos materiais de suporte, além de outros encargos que deveriam pertencer à contratada estavam sendo fornecidos pela estrutura do próprio hospital, conforme segue o relato:

“Apenas um médico estava presente no momento da visita (período vespertino de 03/07/2020), onde a recomendação seria que existissem pelo menos dois médicos presentes. A Farmácia da UTI não possuía Farmacêutico próprio, necessitando da utilização do Farmacêutico do próprio Hospital. O serviço de radiografia utilizado também era o do Hospital, com o Técnico do Hospital. Da mesma maneira, a equipe do Serviço Social também é do Hospital, e não da empresa que coordena a UTI.

(...)

Muitos equipamentos para o funcionamento de um estabelecimento de saúde eram de propriedade do Hospital, e não da empresa que Controla a UTI. Dentre estes, rouparia (enxoval), medicações, insumos para a esterilização de circuitos dos ventiladores, toner para impressora, serviço de Nutrição para os profissionais de plantão (os plantonistas da UTI se alimentavam no Refeitório do Hospital, com alimentos do Hospital). Sobre a medicação, segundo a Diretora do Hospital, Dra. Leidiane, desde a abertura eram utilizadas as de posse do Hospital, e que até o dia da Auditoria não tinham sido devolvidos. Serviços de Internet e Telefone também são do Hospital. O aparelho de Raio-X utilizado também é o do Hospital. No momento da visita já existia um equipamento próprio da UTI, mas não estava em funcionamento, nem possuía Técnico disponível.

(...)

Desta forma nota-se que a empresa responsável pelo funcionamento da UTI anexa do Hospital Dr. João Machado não cumpriu integralmente nenhuma das exigências mínimas para o funcionamento deste serviço, pois não entregou o acordado em contrato, e o que foi entregue, foi fora do prazo. Utiliza-se inclusive de suporte do Hospital em questão, consumindo material do bem público, fato que não deveria ocorrer, pois o contrato firmado entre estado e empresa foi para manter integralmente a estrutura da UTI, sem mais reforço de ajuda do ente público.”

63. No Hospital Alfredo Mesquita a situação encontrada não foi diferente, o profissional responsável pela inspeção identificou inconsistências tanto no corpo profissional disponibilizado, como na gestão dos materiais, observe-se:

“Não existia profissional algum no local (Médico, Enfermeiro, Técnico de Enfermagem, Farmacêutico, Nutricionista, Técnico de Radiologia, Auxiliar de Serviço Geral). Apenas se encontrava uma Técnica da Empresa. Em relação à Nutrição, a alimentação dos pacientes que será feita por via enteral será de responsabilidade da empresa contratada. Mas a nutrição oral (líquida, pastosa, branda e livre), será fornecida pelo Hospital.

(...)

Os únicos equipamentos vistos foram as bombas de infusão de nutrição enteral, como dito anteriormente, uma máquina portátil de realização de Raio-X e uma impressora a laser. O laboratório será terceirizado (segundo informações, em um laboratório fora do hospital). Não existia Farmácia montada, muito menos medicações e insumos.”



64. Na mesma toada, no contrato assinado, consta que os ventiladores pulmonares serão fornecidos pela contratada (id. 5557380). Contudo, no momento da prestação de contas (id. 6232341) a entidade aponta os respiradores como um dos itens que ensejam o acréscimo no valor da fatura mensal, ou seja, reivindicando perante o poder público o ressarcimento por um item já definido no edital e no contrato como sendo de responsabilidade da organização encarregada pela execução dos serviços.

65. Outrossim, impõe ressaltar que a SESAP/RN, nos autos do Processo nº 2934/2020 – TC, ao ser questionada no relatório de auditoria acerca do quantitativo de ventiladores pulmonares em funcionamento na rede pública, com a respectiva unidade de destinação e indicação de tombamento, **informou que atualmente 13 (treze) ventiladores pulmonares da SESAP encontram-se alocados no Hospital João Machado (Doc. 3050/2020-TC).** Observe-se:

JOÃO MACHADO- NATAL	Ventilador pulmonar convencional	6	SERIE -IX5-2020-05-09501; IX5-2020-05-09565; IX5-2020-05-09490; IX5-2020-05-09526; IX5-2020-05-09580; IX5-2020-05-09568 TOMBO- 271.812; 271.813; 271.815; 271.816; 271.816; 271.817; 271.818	Almoxarifado Central- SESAP (MS)
	Respirador Pulmonar da marca Bauner	1	271851	Almoxarifado Central- SESAP
	Respiradores- TAKAOKA	6	271.868; 271.869; 271.870; 271.871; 271.872; 271.873	PROJETO TODOS PELA SAÚDE
<b>TOTAL</b>		<b>13</b>		

66. Assim sendo, há, ainda, aparente incompatibilidade entre a prestação de contas do Instituto AVANTE SOCIAL, no que concerne aos respiradores fornecidos como um dos itens que ensejam o acréscimo no valor da fatura mensal, e os dados acima mencionados, haja vista a possível cessão de respiradores pela SESAP, o que, na prática, poderá representar diminuição de custos para o referido Instituto na execução contratual.

67. Por fim, em 13/07/2020, em nova audiência de conciliação nos autos do Cumprimento de Sentença da Ação Civil Pública n.º 0004715-12.2012.4.05.8400, discutiu-se o aditamento contratual a ser firmado entre o Estado do RN e o INSTITUTO AVANTE SOCIAL para reequilíbrio econômico-financeiro e adequação à realidade encontrada nas unidades de saúde, oportunidade em que restou conferido, por decisão judicial, prazo de 30 dias para exame detalhado dos itens a serem reajustados (id. 6198752).

68. Diante desse contexto fático é, no mínimo, temeroso qualquer ajuste contratual no sentido de realizar acréscimos, uma vez que há indícios de que o contrato não vem sendo cumprido de forma adequada. Conforme restou demonstrado, existem itens que os custos deveriam ser suportados pelo Instituto contratado, nos termos do contrato nº 512/2020, entretanto, estão sendo suportados pela SESAP. Neste ponto, não foi identificado na execução contratual, até então, qualquer tipo de “glosa” nos valores repassados ao Instituto AVANTE SOCIAL.

69. Posto isso, diante dos indícios de que o contrato não vem sendo cumprido de forma adequada, tendo em vista, inclusive, que há indícios de que itens para os quais os custos deveriam ser suportados pelo Instituto AVANTE SOCIAL, nos termos do Contrato nº 512/2020, estão sendo suportados pela SESAP, entende esta comissão de fiscalização, como medida cogente de resguardo ao patrimônio e ao interesse públicos, **que este Tribunal de Contas determine medida cautelar para que a Secretaria de Estado da Saúde do Rio Grande do Norte abstenha-se de realizar qualquer termo aditivo ao Contrato nº 512/2020 sem que antes demonstre nos autos do procedimento administrativo, analiticamente, as variações dos componentes dos custos do contrato, realizando, inclusive, alterações que reduzam os valores que serão executados diretamente pelo poder público, conforme previsto no art. 65 da Lei no 8.666/1993.**

## **II.2. Das deficiências constatadas na fiscalização do contrato. Possível afronta ao art. 67, da Lei federal nº 8666/93.**

70. Uma das etapas do processo de contratação é a de execução contratual, na qual devem ser fielmente observadas as cláusulas pactuadas pelas partes, decorrente do procedimento licitatório, dispensa ou inexigibilidade. O acompanhamento e a fiscalização eficiente e eficaz do contrato são instrumentos imprescindíveis ao gestor na defesa do interesse público. O não cumprimento total ou parcial das disposições contratuais pode levar à rescisão do contrato, podendo também gerar prejuízos e, conseqüentemente, a aplicação de penalidades e apuração de responsabilidade.

71. Para garantir o estrito cumprimento dos contratos administrativos, a legislação confere à Administração a prerrogativa de indicar um representante, especialmente designado, capaz de fiscalizar a execução contratual, conforme disposto no art. 67, da lei 8.666/93<sup>10</sup>. Essa prerrogativa conferida não se trata apenas de uma faculdade é, acima de tudo, um poder-dever, portanto, uma obrigação outorgada ao poder público. Nessa linha de raciocínio que se posicionou o Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1632/2009:

*“A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos.”*

72. É nessa perspectiva que se tem a figura do “fiscal do contrato”, que em linhas gerais é o agente público responsável pelo acompanhamento da execução do objeto do contrato, cabendo a ele a cobrança pelo cumprimento rígido das cláusulas contratuais, bem como pela adoção tempestiva de medidas para que o processo de acompanhamento venha a garantir quantidade e qualidade do produto ou serviço contratado, além de fornecer elementos para que a gestão proceda com a liquidação e pagamento<sup>11</sup> da despesa pública.

<sup>10</sup> Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

<sup>11</sup> Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar; [\(Vide Medida Provisória nº 581, de 2012\)](#)

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acórdão respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. (...)

73. Nesse contexto, o Contrato nº 512/2020, em sua cláusula décima segunda, designou os servidores Rafael Gois Campos e Glenda Márcia Gondim Costa Oliveira Freitas, para realizar o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato nos hospitais Dr. João Machado e Alfredo Mesquita Filho, respectivamente, definindo a seguinte responsabilidade para os fiscais:

**CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DA RESPONSABILIDADE DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO:**

(...)

A gestão e a fiscalização do contrato serão exercidas pelo Contratante, que realizará a fiscalização, o controle e a avaliação dos serviços prestados, bem como aplicará as penalidades, após o devido processo legal, caso haja descumprimento das obrigações contratadas.

74. Veja-se, pois, que aos fiscais incube a tarefa de verificar e avaliar os serviços prestados a fim de resguardar o ordenador de despesa, na etapa do pagamento da despesa pública, quanto ao fiel cumprimento dos serviços que estão sendo prestados, devendo ter uma atuação proativa e utilizando todos os instrumentos possíveis para que seja alcançada a verdade material<sup>12</sup>. Ora, tal responsabilidade pressupõe a necessidade de que a administração selecione servidores que detenham plena capacidade técnica para desenvolver a atividade, em especial quando se tratar de contratos cujos serviços sejam deveras especializados e com valores vultosos.

75. Nessa linha de ideias, chama atenção o fato de que o fiscal responsável pelo acompanhamento do contrato no Hospital Colônia Dr. João Machado<sup>13</sup> demonstra em seus relatórios que não possui experiência suficiente para realizar a atividade, chegando, inclusive, a solicitar que a SESAP explique melhor a função do fiscal do contrato, observe-se:

“Devido ao pouco tempo fornecido para a análise (o processo me foi enviado hoje) somado a **própria falta de experiência desse fiscal que vos escreve, fica complicado fazer uma análise extensa do arquivo.**

(...)

Lembro que, ficou também como responsabilidade da Comissão Especial de Monitoramento da Execução do Contrato de Gestão nº. 512/2020, nomeada pela Portaria SEI nº 1.862, de 26 de junho de 2020, **me auxiliar a proceder o acompanhamento da execução e apreciação da prestação de contas apresentada pela contratada.**

**Inclusive finalizo escrevendo que não está muito claro em contrato qual será o papel dos Fiscais de contrato e qual a interação dele com a comissão citada acima.**

<sup>12</sup> “Algo que é muitas vezes esquecido pelos fiscais de contratos diz respeito ao caráter material do exercício das atribuições. É dizer, não basta a atuação formal, limitada à exigência de comprovação por meio de documentos pertinentes à regularidade fiscal, previdenciária e com o FGTS. Deve o fiscal dedicar-se, ao máximo, para garantir a conformidade do objeto descrito na nota com o contrato, com a nota de empenho e com a efetiva entrega. Esse desempenho é obtido mediante inspeção física dos locais onde os serviços são executados e conferência presencial dos bens entregues e suprimentos fornecidos. O fiscal de contratos administrativos deve ter conduta essencialmente proativa e “mexer-se” todo o tempo, efetuando rondas e conferências in loco continuamente, não sendo admissível a restrição de seu mister aos documentos e outros papéis.” (ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Liquidação da despesa e aplicação de penalidades: momentos essenciais da fiscalização dos contratos administrativos. Revista do TCU, 2011)

<sup>13</sup> Até a emissão desse relatório a servidora responsável pela fiscalização no âmbito do Hospital Regional Alfredo Mesquita restringiu-se, em seus pronunciamentos, a informar a data que em que os leitos de UTI foram implantados sem, contudo, trazer informações sobre a execução do contrato.

Nessa análise, misturei um pouco os dados mais de números e itens de consumo, com valores, além de algumas questões contratuais não sanadas até o presente momento e inclusive algumas questões mais técnicas. Solicito a SESAP que auxilie na orientação nesse sentido. **Qual o papel exato do fiscal? Há algum manual que possa ser encaminhado e me auxilie a fazer o meu papel melhor?**” (grifo nosso)

76. Com efeito, embora exista uma comissão com a finalidade de auxiliar o fiscal do contrato, a responsabilidade definida na avença recai especialmente sobre o fiscal designado que, no entanto, demonstra claramente não apresentar condições para realizar o acompanhamento da execução contratual, principalmente tratando-se de um contrato cujos serviços possuem particularidades que merecem uma análise minuciosa, além de ter um custo total elevado para os cofres públicos, cujo montante é de **R\$ 10.504.325,68 (dez milhões quinhentos e quatro mil trezentos e vinte e cinco reais e sessenta e oito centavos)**.

77. A responsabilidade do agente público é tão substancial que o Tribunal de Contas da União, no voto do Ministro Aroldo Cedraz, se manifestou no sentido de que nos casos em que as notas fiscais atestadas representem serviços comprovadamente não prestados, o fiscal do contrato poderá ser responsabilizado pelo dano causado, com a consequente assunção da obrigação de efetuar o ressarcimento, encargo este que não pode ser afastado nem mesmo na hipótese de reconhecimento da boa-fé<sup>14</sup>.

78. Contudo, nesse caso, em que o servidor demonstra não estar apto para exercer suas funções, cabe o gestor da SESAP designar alguém com plenas condições de realizar a fiscalização, ou, em último caso, providenciar meios (treinamentos, manual de fiscalização) para que o fiscal cumpra com suas atribuições.

79. Bem por isso, não é ocioso mencionar o seguinte trecho do voto do ministro Raimundo Carreiro, no Acórdão nº 479/2010, exarado pelo TCU:

*“Também não sensibiliza a alegação de que a Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal – Seter/DF, na condição de conveniente e responsável pela aplicação dos recursos, não detinha de condições adequadas para acompanhar a execução dos contratos. Ora, em sendo confirmada a assertiva, os gestores deveriam ter se absterido de formalizar as contratações. Tanto no meio privado quanto no meio público, é básico o entendimento de que os contratantes devem ter as mínimas condições de verificar a execução dos serviços contratados e pagar de acordo com essa verificação. Quando assim não procedem, ou seja, quando efetuam uma contratação e não fiscalizam a sua execução, a parte contratante está agindo com extrema negligência e deve responder por tanto. Em se tratando da Administração Pública, a culpa resta mais agravada, pois os gestores possuem a obrigação constitucional de adequadamente zelar pela regular aplicação dos recursos públicos a eles confiados. Ou seja, entendo constituir conduta culposa de caráter extremamente grave o gestor público firmar contratos, não fiscalizá-los e autorizar pagamentos sem verificar a efetiva contraprestação dos serviços.”*

<sup>14</sup> Tribunal de Contas da União. Plenário. Tomada de contas especial oriunda de denúncia. Irregularidades em contratos. Improcedência das alegações de defesa. Irregularidade, débito e multa. Acórdão nº 2512. Relator Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 28.10.2009.

80. Em outra perspectiva, como mencionado, em audiência de conciliação realizada em 28/05/2020, nos autos do Cumprimento de Sentença da Ação Civil Pública n.º 0004715-12.2012.4.05.8400, restou homologado acordo entre as partes. Na oportunidade, dentre outros pontos, ficou estabelecido que o Estado do RN, através da SESAP, deveria constituir uma **Comissão de Monitoramento da execução** do contrato em exame, responsabilizando-se pela apreciação, ainda que preliminar, da prestação de contas apresentada pela contratada.

81. A referida comissão foi instituída, inicialmente, pela Portaria SEI nº 1.862, de 26 de junho de 2020<sup>15</sup>, com as seguintes atribuições:

I – acompanhar o cronograma de execução da implantação dos leitos dos 20 leitos de UTI do Hospital Colônia Dr. João Machado e os 10 leitos de UTI do Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho (Hospital Regional de Macaíba), conforme descrito no Termo de Audiência de Conciliação;

II – monitorar a execução do Plano de Trabalho apresentado pelo INSTITUTO AVANTE SOCIAL para implantação dos leitos em tela.

III – analisar preliminarmente a prestação de contas, em até 05 dias após o recebimento, dos valores apresentados pelo INSTITUTO AVANTE SOCIAL dos valores que lhe foram repassados em juízo, juntando aos autos do Processo n. 0803604-76.2020.4.05.8400 o comprovante da entrega e o arquivo da referida prestação de contas, repetindo-se a operação nos meses subsequentes, enquanto vigente o contrato;

IV - emitir parecer, no prazo de até 05 dias úteis da apresentação da prestação de contas pela contratada, acerca da sua regularidade ou não, juntando tal informação aos autos do Processo nº 0803604-76.2020.4.05.8400, a fim de viabilizar a transferência de nova parcela do contrato em favor do INSTITUTO AVANTE SOCIAL;

V - emitir relatório elencando se, e quando for o caso, eventuais falhas, faltas e/ou irregularidades na execução do contrato;

VI - receber e analisar os pedidos de esclarecimentos feitos sobre o monitoramento do contrato- manifestar-se nos casos omissos.

82. Em 09/07/2020, a Comissão emitiu o primeiro relatório de acompanhamento da execução e apreciação da prestação de contas (ids. 6151149 e 6151155). Dentre outros aspectos analisados, merece destaque a análise preliminar sobre a prestação de contas do Instituto AVANTE SOCIAL.

83. Na oportunidade, foram constatadas despesas que fugiam do escopo do contrato, como por exemplo, bebida alcoólica, medicamentos para uso pessoal de funcionários, material de limpeza, passagens aéreas, hospedagem, assim como notas fiscais ilegíveis. Veja-se:

“(…) percebe que na documentação enviada a SESAP pelo Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania e Saúde - Avante Social constam notas fiscais referentes a despesas com alimentação (incluindo despesa com bebida alcoólica), medicamentos para uso pessoal de funcionários, material de limpeza, passagens áreas, hospedagem e locação de veículos que se infere serem funcionários ou colaboradores da referida empresa, o que foge do escopo da análise do objeto contratado. Além disso, algumas notas fiscais emitidas se encontram ilegíveis.”

<sup>15</sup> Por meio da Portaria SEI Nº 2003, de 21 de julho de 2020, alterou-se a composição da Comissão Especial de Monitoramento da Execução do Contrato de Gestão nº 512/2020.

84. Ao final do relatório, a Comissão de Comissão Especial de Monitoramento da Execução do Contrato de Gestão nº. 512/2020 da SESAP, apontou “(...) a necessidade de melhorar o acompanhamento das ações implantadas recomenda-se que a empresa envie juntamente além das notas fiscais na documentação para a prestação de contas o registro, acompanhamento e comprovação das atividades realizadas nos Sistemas de Informação Estadual, prontuário eletrônico ou sistemas oficiais do Ministério da Saúde, bem como através dos formulários e instrumentos para registro de dados. Caso o contratado opte por desenvolver sistema próprio, este deverá satisfazer às especificações da SESAP, inclusive com exportação dos dados para o sistema do Estado e Ministério da Saúde e manter backup das informações. É necessário também o envio das informações que permitam a Comissão verificar o cumprimento, conforme especificado no Plano de Trabalho”.

85. Em resposta ao supracitado relatório, o Instituto AVANTE SOCIAL apresentou o Ofício nº 1465/2020 (id. 6179232), no intuito de complementar a prestação de contas anterior.

86. Por fim, em novo pronunciamento datado de 16/07/2020, a Comissão Especial de Monitoramento da Execução do Contrato de Gestão nº. 512/2020 da SESAP, designada pela Portaria SEI nº 1.862, de 26 de junho de 2020, emitiu novo relatório (id. 6232125) **aprovando com ressalva a prestação de contas**, em que se apontou, em apertada síntese, que “(...) no mês de **junho**, primeiro mês do contrato, objeto de análise, foi efetivado o repasse da primeira parcela no valor de R\$ 1.750.719,28 (um milhão, setecentos e cinquenta mil, setecentos e dezenove reais e vinte e oito centavos), e ficou demonstrado que a contratada disponibilizou a partir do dia **28/06/2020, apenas 15 leitos dos 30 previstos** o que perfaz um valor devido pelo serviço prestado de R\$ 87.535,80 (oitenta e sete mil, quinhentos e trinta e cinco reais e oitenta centavos)”. Ao final, concluiu pela sugestão de “(...) que o valor repassado a maior à empresa, no valor de **R\$ 1.663.180,20** (um milhão, seiscentos e sessenta e três mil, cento e oitenta reais e vinte centavos) seja deduzido das parcelas subsequentes durante a vigência do contrato”.

87. Pois bem. Do exame dos relatórios emitidos pela Comissão Especial de Monitoramento da Execução do Contrato de Gestão nº. 512/2020 da SESAP infere-se que, ao final, a referida comissão concluiu pela aprovação com ressalva da prestação de contas, restringindo o exame ao cotejo entre a data do primeiro repasse e a data do início da execução do contrato.

88. Em verdade, em que pese a constatação no primeiro relatório de que existiam despesas que fugiam do objeto da execução contratual, o que poderia ensejar a glosa dos valores, o possível achado sequer foi mencionado no relatório em que as contas restaram aprovadas com ressalva.

89. Ademais, constata-se, também, ausência de efetiva fiscalização no que se refere à gestão de pessoas, prevista na Cláusula nona do Contrato nº 512/2020, em especial no que se refere ao processo seletivo de contratação dos profissionais, assim como nas obrigações decorrentes das contratações, a saber: encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do objeto do contrato, o que poderá ensejar responsabilização do Estado em caso de descumprimento das obrigações por parte da contratada<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Sobre o tema, importante destacar que o STF, no julgamento do RE 760931/DF, firmou a seguinte tese: “O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder

90. Conclui-se, pois, que é imperioso que a SESAP adote providências no sentido de aprimorar o acompanhamento e fiscalização do contrato em epígrafe, tendo em vista os indícios de que os serviços prestados não estão sendo devidamente fiscalizados, a fim de evitar a responsabilização tanto do fiscal do contrato como do gestor que autoriza a despesa pelos possíveis danos causados.

91. Assim sendo, a fim de garantir o cumprimento do disposto no art. 67, da Lei Federal nº 8.666/93<sup>17</sup>, propõe-se que este Tribunal de Contas determine à Secretaria de Estado da Saúde Pública que adote, dentre outras, medidas como: indicar servidor que possua condições de realizar o acompanhamento do contrato, tendo em vista que o fiscal designado para fiscalizar a execução do contrato no Hospital João Machado declarou expressamente não possuir conhecimento suficiente para proceder com a fiscalização, ou, não sendo possível a substituição do servidor, que a SESAP forneça, o quanto antes, meios para que o fiscal designado seja capacitado para prosseguir com o acompanhamento contratual, a fim de que sejam evitados danos aos cofres públicos do Estado do Rio Grande do Norte

### **II.3. Da ausência de minuta contratual. Necessidade de exame prévio do órgão de assessoria jurídica.**

92. Os atos e procedimentos analisados pertinentes à contratação referem-se as duas fases do procedimento licitatório, a saber: fase interna e fase externa.

93. Atinente à **fase interna** do procedimento, impende destacar que a matéria foi submetida ao exame da Procuradoria Geral do Estado, por meio do Parecer nº 25/2020/PGE emitido pela Subprocuradoria-Geral Consultiva da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), o qual foi acolhido integralmente pelo Secretário de Estado da Saúde Pública, Cipriano Maia de Vasconcelos (Id. 5337315).

94. No referido parecer (id. 5280899), opinou-se pela possibilidade da contratação pretendida, sob condição de que fossem cumpridas as ressalvas apresentadas e complementado a instrução processual com as considerações a seguir mencionadas:

- “1. Acostar justificativa do quantitativo de 30 leitos solicitado, considerando o Plano de Contingência referenciado ao id. 5233723;*
- 2. Anexar o Plano de Contingência;*
- 3. O Termo de Referência deve ser retificado para que:*
  - a) nele conste a forma como ocorrerá o pagamento da contratada; b) a estimativa precisa do preço (o qual foi indicado na Minuta do Chamamento); c) para que na*

---

Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93”. Dessa forma, é possível que a Administração Pública, na condição de tomadora de serviço, responda pelos débitos trabalhistas quando evidenciado, por meio de provas concretas, que houve deficiência na fiscalização do contrato.

<sup>17</sup> Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.



*clausula 9.1 seja incluída a necessidade que o parecer técnico conclusivo seja aprovado pela autoridade competente;*

*4. Juntar o parâmetro utilizado para determinar a estimativa do preço, o qual deve basear-se no art. 4º-E, VI, da da Lei nº 13.769/2020, isto é:*

*a) Portal de Compras do Governo Federal;*

*b) pesquisa publicada em mídia especializada;*

*c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;*

*d) contratações similares de outros entes públicos; ou*

*e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores;*

*5. Anexar os documentos que comprovem a realização de estudo preliminar realizado por profissional habilitado (Art. 4-C da [Lei 13.979/2020](#));*

*6. Anexar aos autos a informação financeira contendo a indicação dos recursos orçamentários para a despesa com a realização do empenho prévio ou concomitante à realização da despesa, caso haja possibilidade, nos termos da Cláusula Segunda, inciso IV, do TAC firmado entre o Governo do Estado, o MPRN e o MPF;*

*7. Na impossibilidade de cumprimento do item 6, anexar **Justificativa** subscrita pela autoridade competente acerca da alegada impossibilidade;*

*8. Anexar aos autos a **Minuta do Contrato** cumprindo todos os requisitos do art. 55, da Lei 8.666/1993 e em total consonância com o termo de referência e a Minuta do Chamamento Público. Ademais, deve constar a **previsão da possibilidade de prorrogação além dos 06 (seis) meses e a possibilidade de acréscimo de até 50% do valor atualizado do contrato (art. 4º H e 4º-I da Lei 13979/20)**;*

*9. publicação do extrato do ajuste no Diário Oficial do Estado, no Diário Oficial da União e no sítio oficial da Secretaria de Estado da Saúde;*

*10. seja dado conhecimento da avença ao Conselho Estadual de Saúde, para o fim do disposto no art. 2º, IX, da LCE nº 346/2007”.*

95. Pois bem. Compulsando os autos, infere-se que, em que pese o gestor responsável ter acolhido integralmente as recomendações apresentadas no parecer da PGE e, ato contínuo, determinado aos setores responsáveis que as cumprissem, não consta no processo administrativo a **minuta do contrato**.

96. Nesse sentido, importante destacar que o **art. 38, caput, da Lei nº 8.666/1993**<sup>18</sup>, estabelece que o procedimento licitatório deverá ser iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, do qual deve constar, dentre outros documentos, o **termo do contrato ou instrumento equivalente**<sup>19</sup>.

97. Devidamente autuado e acompanhado de todos os documentos exigidos no artigo supra, as minutas de editais de licitação, bem como as dos **contratos**, acordos, convênios ou ajustes deveriam ser previamente examinadas e aprovadas pelo órgão de assessoria jurídica da unidade responsável pela licitação, por força do parágrafo único do art. 38, da Lei nº 8.666/1993<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

<sup>19</sup> Art. 38. (...)

X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;

<sup>20</sup> Art. 38. (...)

98. No caso da contratação em exame, constatou-se que a **minuta do contrato administrativo** não se submeteu ao prévio e indispensável controle de legalidade realizado pelo órgão de assessoria jurídica, no caso, a Procuradoria Geral do Estado.

99. Outrossim, a **minuta do contrato administrativo** não integrou o edital do chamamento público emergencial COVID-19 nº 02/2020, publicado no Diário Oficial do Estado nº 14650 em 23/04/2020, em afronta ao que determinam o §2º, inciso III, do art. 40<sup>21</sup> e §1º do art. 62<sup>22</sup>, ambos da Lei Federal nº 8.666/93. Portanto, outra impropriedade constatada no procedimento de dispensa emergencial em exame refere-se à ausência da minuta do futuro contrato anexo ao ato de convocação.

100. Noutra perspectiva, não se pode olvidar que a crise global proveniente da pandemia do COVID-19 exige dos gestores públicos postura eficiente, de modo que as aquisições e contratações públicas relacionadas às ações de enfrentamento da emergência de saúde pública ora tratada devem ser viabilizadas de forma célere.

101. Não à toa que a Lei Federal nº 13.979/2020<sup>23</sup> criou hipótese adicional de dispensa de licitação, assim como disciplinou, principalmente com a edição da Medida Provisória nº 926/2020, normas licitatórias e contratuais para o período de combate ao coronavírus.

102. Como é cediço, para as contratações de bens e serviços comuns necessários ao enfrentamento da situação de emergência causada pelo COVID-19, a Lei nº 13.979/2020 estabeleceu uma modelagem mais simplificada para as fases preparatórias, como a não exigência de elaboração de estudos preliminares (4º-C) e a admissão de termo de referência simplificado (4º-E), ficando o gerenciamento de eventuais riscos da contratação a serem mitigados apenas durante a gestão do contrato, conforme dispõe o art. 4º-D.

103. No entanto, o cenário atual de flexibilização das normas de aquisições e contratações não exime integralmente o gestor da observância às formalidades impostas pela Lei Federal nº 8.666/93. Melhor explicando: não significa que a situação de emergência autoriza em absoluto ao Poder Público a inobservância das regras pertinentes às contratações públicas ou a sua incompatibilidade com os princípios norteadores da atividade administrativa, de modo a vir, quando da execução contratual, incorrer em malversação dos recursos públicos ou até mesmo em eventual dano ao erário.

---

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

<sup>21</sup> § 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...)

III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;

<sup>22</sup> Art. 62.

(...)

§ 1º A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação.

<sup>23</sup> Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do covid-19

104. Diante das evidências expostas, **propõe-se recomendação no sentido de que o Secretário de Estado de Saúde Pública faça sempre submeter ao prévio controle de legalidade, exercido pela Procuradoria Geral do Estado, as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos dos procedimentos licitatórios deflagrados, nos termos do parágrafo único do art. 38, da Lei nº 8.666/1993, assim como inclua as minutas dos contratos nos editais ou atos convocatório dos procedimentos licitatórios a serem deflagrados, nos termos §2º, inciso III, do art. 40 e §1º do art. 62, ambos da Lei Federal nº 8.666/93.**

#### **II.4. Da ausência de comunicação ao Conselho Estadual de Saúde.**

105. O exame realizado pela Procuradoria Geral do Estado, por meio do Parecer nº 25/2020/PGE (id. 5280899), opinou pela possibilidade da contratação, sob condição de que fosse, dentre outras ressalvas, dado conhecimento da avença ao Conselho Estadual de Saúde, para o fim do disposto no art. 2º, IX, da LCE nº 346/2007.

106. Como já mencionado, o gestor acolheu integralmente as recomendações apresentadas no citado parecer e determinou aos setores responsáveis que as cumprissem. No entanto, não restou demonstrado que o procedimento foi encaminhado, para ciência, ao **Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Norte (CES/RN)**, com base no art. 2º, IX, da Lei Complementar Estadual nº 346/2007<sup>24</sup>.

107. Diante do exposto, sugere-se que seja determinado à SESAP que **adote as providências necessárias para a formalização quanto à comunicação da avença ao Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Norte (CES/RN), com base no art. 2º, IX, da Lei Complementar Estadual nº 346/2007, que estabelece a sua competência para fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das ações e dos serviços de saúde.**

#### **II.5. Da ausência do inventário e do termo de permissão de bens previsto no contrato nº 512/2020.**

108. O contrato nº 512/2020, firmado entre o Estado do Rio Grande do Norte, por meio da SESAP, e o Instituto AVANTE SOCIAL, estabelece a possibilidade de a contratada utilizar bens móveis e imóveis da SESAP, por meio de um termo de permissão de uso.

109. Nesse contexto, o referido contrato, em sua cláusula décima, incisos XXIX e XXX, estabelece que é de responsabilidade da contratada administrar, manter e reparar os bens móveis e imóveis públicos, cujo uso tenha sido permitido, mantendo-os em perfeitas condições. Senão, vejamos:

CLÁUSULA DÉCIMA – DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATADA:

(...)

<sup>24</sup> Art. 2º Compete ao CES/RN dispor sobre a formulação, a proposição, o acompanhamento, a avaliação, o controle e a fiscalização da Política de Saúde no Estado do Rio Grande do Norte, inclusive em seus aspectos econômicos, financeiros e de gerência técnico-administrativa.

Parágrafo único. No exercício de sua competência administrativa, cumpre ao CES/RN:

(...)

IX - fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das ações e dos serviços de saúde.

**XXIX.** Administrar, manter e reparar os bens móveis e imóveis públicos, cujo uso lhe seja permitido, em conformidade com o disposto nos respectivos termos do contrato até sua restituição à SESAP;

**XXX.** Manter em perfeitas condições os equipamentos e instrumentais cedidos pela SESAP, inclusive substituindo-os por outros do mesmo padrão técnico, caso seja necessário, de forma a realizar as atividades contratadas;

110. No mesmo sentido, o contrato dispõe na cláusula décima primeira, alíneas “d” e “e”, o dever da contratante, a SESAP, em permitir uso dos bens móveis e imóveis por meio de um **Termo de Permissão de uso**, após devido inventário dos bens. Observe-se:

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATANTE:**

Para execução dos serviços do presente Contrato, a CONTRATANTE compromete-se a:

(...)

d) Permitir o uso dos bens móveis e imóveis especificados no Termo de Permissão de Uso;

e) Inventariar os bens referidos no item anterior desta Cláusula, anteriormente à formalização dos Termos de Permissão de Uso;

111. Ao lado disso, adentrando no exame da cláusula contratual que trata da permissão de uso e administração de bens móveis e imóveis, especificamente a cláusula décima quinta, é possível extrair que o contrato “(...) *disporá sobre o Termo de Permissão de Uso especificará os bens e o seu estado de conservação e definirá as responsabilidades da CONTRATADA quanto à sua guarda e manutenção*”.

112. No entanto, em que pese a celebração do ajuste e início da execução contratual, não consta no processo administrativo o inventário dos bens móveis e imóveis cujo uso tenha sido permitido pela SESAP, assim como não consta o Termo de Permissão de Uso firmado.

113. Diante das evidências expostas, propõe-se que seja determinado à SESAP que **faça constar nos autos da contratação, Processo SEI nº 00610010.001038/2020-63, o inventário dos bens móveis e imóveis cujo uso tenha sido permitido pela SESAP, assim como os eventuais Termos de Permissão de Uso firmados entre a SESAP e o Instituto AVANTE SOCIAL.**

**III.6. Da reversão e incorporação dos bens ao patrimônio do Estado. Necessidade de o Estado implementar controle patrimonial.**

114. Na contratação em análise, consta a previsão de que a contratada deverá repassar à SESAP todos os **equipamentos biomédicos, instrumentais e insumos não utilizados, dentre outros bens e insumos adquiridos.**

115. Para tanto, o **contrato nº 512/2020** estabelece que a contratada deverá comunicar à SESAP todas as aquisições de bens móveis que forem realizadas, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após sua

ocorrência, encaminhando às respectivas Notas Fiscais, com o devido registro patrimonial em sistema determinado pela SESAP. É o que prevê a cláusula décima quinta do contrato, observe-se:

**CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DA PERMISSÃO DE USO E ADMINISTRAÇÃO DE BENS MÓVEIS E IMÓVEIS:**

- O Contrato disporá sobre o Termo de Permissão de Uso especificará os bens e o seu estado de conservação e definirá as responsabilidades da CONTRATADA quanto à sua guarda e manutenção;
- Os equipamentos e instrumentais necessário para realização dos serviços contratados deverão ser mantidos pela CONTRATADA em perfeitas condições;
- **A CONTRATADA deverá comunicar à instância responsável da CONTRATANTE todas as aquisições de bens móveis que forem realizadas, no prazo máximo de 30 (trinta dias) após sua ocorrência, encaminhando às respectivas Notas Fiscais, mantendo a atualizada a relação patrimonial em sistema determinado pela SESAP;**
- A CONTRATADA responsabilizar-se-á pela manutenção preventiva e corretiva de forma dos leitos de UTI sob sua gestão, incluindo os equipamentos médico hospitalares, equipamentos de comunicação, dentre outros, que porventura sejam utilizados para consecução dos objetivos deste contrato;
- **Ao final do contrato, a CONTRATADA deverá repassar para a CONTRATANTE todos os equipamentos biomédicos, instrumentais e insumos não utilizados, dentre outros bens e insumos adquiridos. (Grifo nosso)**

116. Entretanto, em que pese a previsão expressa no contrato nº 512/2020 que todos os equipamentos biomédicos, instrumentais e insumos não utilizados, dentre outros bens e insumos adquiridos serão incorporados ao patrimônio da SESAP, não resta demonstrado no processo de contratação a existência de mecanismos que garantam o cumprimento do dispositivo em comento.

117. Nessa perspectiva, impõe ressaltar que se trata de bens públicos, cuja responsabilidade pela administração e guarda encontram-se esculpidas no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal<sup>25</sup>, norteadas pelos princípios da eficácia, eficiência e economicidade.

118. Dentro da necessidade do controle e responsabilização, a Lei Federal nº 4.320/64 determina, por meio de seu art. 94, que deverão existir registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com as indicações necessárias para a devida caracterização deles e daqueles que são responsáveis pela guarda e administração desses bens<sup>26</sup>. Seguindo esse raciocínio, os artigos 95 e 96 da referida lei estabelecem que

<sup>25</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.  
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

<sup>26</sup> Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

a contabilidade deve manter registros sintéticos dos bens móveis e imóveis, além de ser necessário o levantamento geral dos bens utilizando tais registros como referência<sup>27</sup>.

119. Nesse sentido, é necessário não só garantir formalmente a reversão desses bens adequadamente, é indispensável que o ente demonstre a existência de mecanismos que garantam o cumprimento do dispositivo em comento, de modo que assegure a conformidade e a atualidade das informações sobre os bens reversíveis.

120. Assim, entende-se que a SESAP deve demonstrar nos autos do processo que providências foram adotadas a fim de cumprir regras básicas de inventário na administração pública, tais como:

- a) Registro analítico e individualizado dos bens móveis;
- b) Realização de inventário no início e ao fim do contrato, a fim de garantir que todos os bens adquiridos serão incorporados ao patrimônio do estado;
- c) Inclusão nos autos da listagem dos bens que devem ser revertidos ao fim do contrato;
- d) Constituição de comissão especial para realização dos inventários (início e fim do contrato) e para efetuar os procedimentos necessários quando da transferência dos bens ao patrimônio do estado; e
- e) Plano para destinação dos bens.

121. Diante do exposto, sugere-se que seja determinada à SESAP, por meio do Secretário de Estado da Saúde Pública, que **faça constar nos autos da contratação, Processo SEI nº 00610010.001038/2020-63, as medidas adotadas a fim de garantir que, ao final do contrato, todos equipamentos biomédicos, instrumentais e insumos não utilizados, dentre outros bens e insumos adquiridos serão devidamente incorporados ao patrimônio estatal e destinados ao atendimento do interesse público.**

<sup>27</sup> Art. 95 A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.

Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

121. Diante de todo o exposto, nos termos do art. 71, incisos IV, IX e X da Constituição Federal, bem como do art. 53, incisos IV, VIII e IX da Constituição Estadual do RN, e ainda na forma do art. 1º, incisos IV, VII e XVI, art. 93, inciso II e art. 77, inciso I, "b", todos da Lei Complementar nº. 464/2012, propõe-se, como conclusão desse relatório de acompanhamento, os seguintes encaminhamentos:

### **a) Das providências processuais:**

a.1) Que, nos termos do art. 5º, parágrafo único da Resolução Normativa nº. 009/2011-TCE, seja atribuído caráter seletivo e prioritário ao feito, conferindo ao processo tramitação preferencial no âmbito deste Tribunal de Contas;

a.2) Encaminhamento do presente Relatório, em mídia digital, ao Juízo da 4º Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, considerando que a contratação em análise decorreu do acordo celebrado **entre o Estado do Rio Grande do Norte, o Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Norte (CREMERN), o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPRN) e o Ministério Público Federal (MPF)**, devidamente homologado por decisão judicial, em 17/04/2020, nos autos da Ação Civil Pública nº 0004715-12.2012.4.05.840.

### **b) Das determinações**

b.1) Diante do receio de grave e iminente prejuízo ao patrimônio e interesse públicos e com fulcro no art. 120 e art. 121, inciso II, ambos da Lei Complementar nº. 464/2012, pela **CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA CAUTELAR**, determinando que a Secretaria de Estado da Saúde do Rio Grande do Norte - SESAP abstenha-se de celebrar termo aditivo ao Contrato nº 512/2020 sem que antes demonstre nos autos do procedimento administrativo, analiticamente, as variações dos componentes dos custos do contrato, realizando, inclusive, alterações que reduzam os valores que serão executados diretamente pelo poder público, conforme previsto no art. 65 da Lei no 8.666/1993.

b.2) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, adote providências a fim de garantir o cumprimento no disposto no art. 67, da Lei Federal nº 8.666/93, sugerindo, dentre outras, as seguintes medidas:

b.1.1) Providências no sentido de indicar servidor que possua condições de realizar o acompanhamento do contrato, tendo em vista que o fiscal designado para fiscalizar a execução do contrato no Hospital João Machado declarou expressamente não possuir conhecimento suficiente para proceder com a fiscalização; ou

b.1.2) não sendo possível a substituição do servidor, que a SESAP forneça, o quanto antes, meios para que o fiscal designado seja capacitado para prosseguir com o acompanhamento contratual, a fim de que sejam evitados danos aos cofres públicos do Estado do Rio Grande do Norte.

b.3) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, faça constar nos autos da contratação<sup>28</sup> o inventário dos bens móveis e imóveis cujo uso tenha sido permitido pela Secretaria, assim como os eventuais Termos de Permissão de Uso firmados entre a SESAP e o Instituto AVANTE SOCIAL, nos termos da cláusula décima do contrato nº 512/2020;

b.4) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, faça constar nos autos da contratação<sup>29</sup> as medidas adotadas a fim de garantir que, ao final do contrato, todos equipamentos biomédicos, instrumentais e insumos não utilizados, dentre outros bens e insumos adquiridos serão devidamente incorporados ao patrimônio estatal e destinados ao atendimento do interesse público nos termos da cláusula décima quinta do contrato nº 512/2020;

b.5) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, adote as providências necessárias para dar conhecimento ao Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Norte (CES/RN) acerca da contratação em tela, com base no art. 2º, IX, da Lei Complementar Estadual nº 346/2007, que estabelece a sua competência para fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das ações e dos serviços de saúde.

**c) Das recomendações:**

c.1) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, nos termos §2º, inciso III, do art. 40 e §1º do art. 62, ambos da Lei Federal nº 8.666/93, submeta, nas futuras contratações, ao prévio controle de legalidade, exercido pela Procuradoria Geral do Estado, as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos dos procedimentos licitatórios deflagrados, nos termos do parágrafo único do art. 38, da Lei nº 8.666/1993, assim como inclua as minutas dos contratos nos editais ou atos convocatório dos procedimentos licitatórios a serem deflagrados.

Natal/RN, 31 de julho de 2020.

*Assinado Eletronicamente*

**Edgar Duarte Costa**  
Auditor de Controle Externo

*Assinado Eletronicamente*

**Hugo Barreto Veras**  
Auditor de Controle Externo

*Assinado Eletronicamente*

**Márcio Fernando Vasconcelos Paiva**  
Auditor de Controle Externo

<sup>28</sup> Processo SEI nº 00610010.001038/2020-63

<sup>29</sup> Processo SEI nº 00610010.001038/2020-63