



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

MPC-SP - 7ª Procuradoria  
(11) 3292-4302 - www.mpc.sp.gov.br



**PROCESSO:** 00016946.989.20-9  
**CONTRATANTE:**

- PREFEITURA MUNICIPAL DE PENAPOLIS (CNPJ 49.576.416/0001-41)
  - **ADVOGADO:** (OAB/SP 67.751) / AMABEL CRISTINA DEZANETTI DOS SANTOS (OAB/SP 103.050)

**CONTRATADO(A):**

- ASSOCIACAO HOSPITALAR BENEFICENTE DO BRASIL (CNPJ 45.349.461/0001-02)
  - **ADVOGADO:** GUILHERME TAVARES MARQUES RODRIGUES (OAB/SP 164.022) / WALTER JOSE MARTINS GALENTI (OAB/SP 173.827) / EDUARDO HORITA ALONSO (OAB/SP 349.040) / CHRISTIANE LEITE FONSECA (OAB/SP 355.500)

**INTERESSADO(A):**

- CELIO JOSE DE OLIVEIRA (CPF 088.238.258-65)
- CARLOS HENRIQUE ROSSI CATALANI (CPF 334.393.868-80)

**ASSUNTO:** Termo de Ratificação nº 36/2020  
Contrato nº 092/2020 de 15/06/2020  
Objeto Implantação e gerenciamento de leitos nas unidades de terapia intensiva e enfermaria adulto no Hospital de Campanha COVID 19.  
Vigência 90 dias a partir de 23/05/2020  
Vlor R\$ 2.538.995,07  
**EXERCÍCIO:** 2020  
**INSTRUÇÃO POR:** UR-01  
**PROCESSO(S) DEPENDENTES(S):** 00017047.989.20-7, 00019930.989.20-7, 00025896.989.20-9, 00001087.989.21-6

**PROCESSO:** 00019930.989.20-7  
**CONTRATANTE:**

- PREFEITURA MUNICIPAL DE PENAPOLIS (CNPJ 49.576.416/0001-41)
  - **ADVOGADO:** (OAB/SP 67.751) / AMABEL CRISTINA DEZANETTI DOS SANTOS (OAB/SP 103.050)

**CONTRATADO(A):**

- ASSOCIACAO HOSPITALAR BENEFICENTE DO BRASIL (CNPJ 45.349.461/0001-02)
  - **ADVOGADO:** GUILHERME TAVARES MARQUES RODRIGUES (OAB/SP 164.022) / WALTER JOSE MARTINS GALENTI (OAB/SP 173.827) / EDUARDO HORITA ALONSO (OAB/SP 349.040) / CHRISTIANE LEITE FONSECA (OAB/SP 355.500)

**INTERESSADO(A):**

- CELIO JOSE DE OLIVEIRA (CPF 088.238.258-65)
- CARLOS HENRIQUE ROSSI CATALANI (CPF 334.393.868-80)

**ASSUNTO:** 1º TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº. 92/2020 OBJETO IMPLANTAÇÃO E GERENCIAMENTO DE LEITOS NAS UNIDADES DE TERAPIA INTENSIVA E ENFERMARIA ADULTO NO HOSPITAL DE CAMPANHA COVID 19, LOCADO PELO CONTRATADO, LOCALIZADO NA AVENIDA LEANDRO RATISBONA DE MEDEIROS, 880.  
FINALIDADE PRORROGAR A VIGÊNCIA DO CONTRATO POR MAIS 90 (NOVENTA) DIAS, A PARTIR DE 20/08/2020.  
VIGÊNCIA 20/08/2020 A 17/11/2020  
**EXERCÍCIO:** 2020  
**INSTRUÇÃO POR:** UR-01  
**PROCESSO PRINCIPAL:** 16946.989.20-9

Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Trata-se da dispensa de licitação e respectivo contrato (TC-16946.989.20) bem como do termo de aditamento<sup>[1]</sup> (TC-19930.989.20) indicados em epígrafe.

A Fiscalização, a cargo da UR-1.2, detectou as seguintes irregularidades (TC-16946.989.20, evento 39.17):

#### **“ITEM 5 – DECLARAÇÃO EXISTÊNCIA DE RECURSOS**

- Dotação insuficiente para assinatura do contrato e ausência de suplementação, resultando em reserva insuficiente de recursos e consequente inadequação orçamentária, em desatendimento ao artigo 4º-E, § 1º, inciso VII da Lei nº 13.979/2020 e artigo 7º, § 2º, III da Lei Federal nº 8.666/1993.

#### **ITEM 9 – JUSTIFICATIVAS**

- Equívoco consumado no instrumento jurídico eleito para materializar a contratualização, que, por ser com entidade do Terceiro Setor, os instrumentos de convênio, contrato de gestão ou termo de parceria são mais apropriados para a formalização dos pactos da espécie, à vista da relação de mútua colaboração entre a Municipalidade e a Entidade e considerando, ainda, a necessidade de prestação de contas, a fim de verificar a consecução dos objetivos traçados;

- Inexistência da formalização de Termo de Cessão de Uso dos móveis e equipamentos cedidos pela Prefeitura Municipal à contratada;

- Inexistência do Termo de Referência Simplificado com declaração expressa do objeto, fundamentação simplificada da contratação, descrição resumida da solução, requisitos da contratação e critérios de medição e pagamento, conforme determina o artigo 4º-E, §1º da Lei nº 13.979/2020 e, conquanto exigido no artigo 14 da Lei Federal nº 8.666/93.

#### **ITEM 13 - QUADRO COMPARATIVO DE PREÇOS**

- Inexistência de pesquisa de preços, bem como ausência de justificativa formal para a sua dispensa.

#### **ITEM 14 - PREÇO COMPATÍVEL COM O MERCADO**

- Preços dos custos indiretos incompatíveis com o mercado e ausência de justificativa expressa nos autos relacionada à oscilação de mercado, conforme determina o artigo 4º-E, §3º da Lei nº 1.979/2020;

- Ausência da devida caracterização quantitativa e qualitativa de equipamentos que são objeto do contrato, impossibilitando a verificação da compatibilidade dos preços com o mercado, contrariando o artigo 15, §7º e o artigo 40, I, da Lei Federal nº 8.666/93, bem como a jurisprudência desta casa, conforme tratado no processo TC-006502.989.15, a exemplo;

- Sobrepreço de 100% em exames de diagnóstico, em comparação com a Tabela SUS e ausência de justificativa expressa nos autos relacionada à oscilação de mercado, conforme determina o artigo 4ºE, §3º da Lei nº 1.979/2020.

#### **ITEM 24 – INFORMAÇÕES SOBRE A CONTRATAÇÃO DISPONIBILIZADAS EM SÍTIO OFICIAL**

- Descumprimento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), e da Lei nº 13.979/2020 pela não divulgação de informações, cujo cumprimento foi orientado por esta Casa através do Comunicado SDG nº 018/2020.

#### **ITEM 25 – PRAZO**

- Prazo de vigência retroativo previsto em contrato, favorecendo a insegurança jurídica e caracterizando a ocorrência de contrato verbal, combatido pelo artigo 60, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93, uma vez que a formalização contratual que amparou a prestação dos serviços foi realizada somente vinte e três dias após o início da prestação dos serviços;

- Realização de despesa sem o prévio empenho, taxativamente vedado pelo artigo 60 da Lei nº 4.320/64, bem como descumprimento do rito de processamento da despesa fixado nos artigos 61 e seguinte do mesmo dispositivo legal.

Quanto ao termo aditivo, o órgão auditor apontou, além da incidência do princípio da acessoriedade, as seguintes impropriedades (TC-19930.989.20, evento 23.9):

“- Inobservância das disposições contidas no artigo 60 e seguintes da Lei nº 4.320/64, que determina o empenhamento prévio da despesa, bem como a inobservância do rito de processamento da despesa;

- Inércia quanto à revisão das metas, vez que a taxa de ocupação do Hospital de Campanha ficou abaixo do esperado, demonstrando a necessidade de reavaliação e reajuste das metas, insumos, bem como dos valores acordados;

- Equívoco consumado no instrumento jurídico eleito para materializar a contratualização, que, por ser com entidade do Terceiro Setor, os instrumentos de convênio, contrato de gestão ou termo de parceria são mais apropriados para a formalização dos pactos da

espécie, à vista da relação de mútua colaboração entre a Municipalidade e a Entidade e considerando, ainda, a necessidade de prestação de contas, a fim de verificar a consecução dos objetivos traçados;

- Inexistência de pesquisa de preços e incompatibilidade com o mercado dos preços apresentados no Plano de Trabalho, consoante Relatório da Fiscalização referente à análise contratual;

- Descumprimento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), e da Lei nº 13.979/2020 pela não divulgação de informações, cujo cumprimento foi orientado por esta Casa através dos Comunicados SDG nº 016/2018 e 018/2020."

A Origem apresentou justificativas (TC-16946.989.20, evento 100; TC-19930.989.20, evento 47) asseverando, em síntese:

- a. inicialmente foi efetuada dotação do valor disponível no momento da contratação e após aprovação de lei de suplementação foi regularizada essa questão, com recursos provenientes dos governos estadual e federal;
- b. talvez tenha sido atribuído nome incorreto ao instrumento contratual, mas suas principais cláusulas estão em ordem;
- c. *"Sobre os bens móveis, anexamos o contrato de permissão de uso e a relação."* (TC-16946.989.20, evento 100.1, p. 1);
- d. *"sobre o Termo de Referência Simplificado, ocorreu a emissão de um memorando do então secretário de saúde explicitando a necessidade e isto foi ratificado pela Comissão Especial de Prevenção e Enfrentamento ao COVID-19 no âmbito do Município de Penápolis"* (TC-16946.989.20, evento 100.1, p. 1/2);
- e. *"estas buscas de preços de mercado foi realizada pelo então secretário de saúde, portanto só ele para informar como chegou em tal valor, ou se apenas concordou com o plano de trabalho da AHBB que continha os preços"* (TC-16946.989.20, evento 100.1, p. 2);
- f. *"acreditamos que pela pressa na montagem do hospital, já que os bens móveis pertencem ao Município, a assinatura do contrato acabou ocorrendo após as primeiras internações, porém os pedidos estavam no prazo"* (TC-16946.989.20, evento 100.1, p. 2);
- g. *"quanto ao detalhamento das despesas com o COVID19, estamos fazendo a publicação, no entanto, a publicação de Contrato e Editais de Licitação, estão sendo disponibilizados em conjunto com os demais Contratos e Editais e não relacionados às despesas publicadas"* (TC-16946.989.20, evento 100.2, p. 1 e TC-19330.989.20, evento 47.2, p. 1);
- h. *"quem fez as buscas, contratação e tinha que realizar o acompanhamento do contrato foi o então secretário de saúde, Coronel Wilson Carlo Braz, que acabou sendo preso na operação denominada Raio X conduzida pelo GAECO e Polícia Federal, portanto não temos mais elementos para transmitir, porém o Hospital de Campanha, enquanto existiu, serviu o seu propósito."* (TC-16946.989.20, evento 100.1, p. 2 e TC-19330.989.20, evento 47.1, p. 2).

Por sua vez, a contratada compareceu sucessivas vezes aos autos (TC-16946.989.20, eventos 58, 61, 71, 86 e 94; TC-19930.989.20, evento 44) mas não ofereceu esclarecimentos.

É o relatório.

O procedimento em questão está eivado de falhas que maculam irremediavelmente a matéria.

A primeira envolve a falta de previsão de recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas decorrentes do contrato. Note-se que a adequação orçamentária, com a respectiva reserva de recursos, deve estar consubstanciada previamente à realização do procedimento e da contratação, assegurando que o ente contratante tenha condições financeiras de honrar o compromisso assumido, não suprimindo a falha a sua realização posterior. Assim, foram violados o art. 4º-E, §1º, VII, da Lei nº 13.979/20 e o art. 7º, §2º, III, da Lei nº 8.666/93. Além disso, houve descumprimento do art. 60 da Lei nº 4.320/64 pela realização de despesa sem prévio empenho.

A segunda refere-se ao formato da contratação, que, pelo seu objeto e considerando ser a contratada organização social de saúde, deveria ter sido entabulado por meio de instrumento específico de repasse de recursos ao terceiro setor (contrato de gestão) com vistas à formação de parceria entre as partes, observando as formalidades próprias

desse tipo de ajuste dadas pela Lei nº 9.637/98 e com a devida prestação de contas. Ao não agir assim, muito possivelmente a Administração incorreu em maiores despesas e ônus.

Adiante, na contatação entabulada, a falta de termo de referência, ainda que simplificado, é outra falha que viola expressamente o art. 4º-E da Lei nº 13.979/20. Mero memorando do respectivo Secretário justificando a contratação não se presta a suprir o documento pois não contém o detalhamento exigido pelo §1º do referido dispositivo legal.

Outro ponto impactante é a não demonstração da compatibilidade dos preços ajustados com os de mercado.

A respeito desse ponto, o órgão auditor, em detalhada e percutiente análise (TC-16946.989.20, evento 39.17), evidenciou que *“Alguns preços, considerados separadamente, apresentam valores acima do mercado e não há justificativa expressa nos autos relacionada a oscilação de mercado (artigo 4º-E, §3º da Lei nº 13.979/2020)”* (p.8), que *“os custos indiretos do Hospital de Campanha se apresentam acima do preço de mercado”* (p. 10), que *“não foi possível verificar a compatibilidade dos preços com o mercado de alguns materiais e equipamentos previstos no objeto, devido à ausência de detalhamento daqueles a serem adquiridos”* (p. 11), que *“se mostra injustificável o valor de R\$ 8.000,007 previsto no Plano de Trabalho para a rubrica de Engenharia Clínica, vez que não foi comprovada a necessidade de tais serviços, especialmente porque o Plano de Trabalho prevê o aluguel de grande parte dos equipamentos médicos hospitalares”* (p. 12) e que *“grande parte dos exames laboratoriais foi apresentada com valores superiores ao da Tabela SUS”* (p. 13).

Nesse contexto, não foi observado o art. 26, parágrafo único, III da Lei nº 8.666/93 e nem o art. 4º-E, §1º, VI da Lei nº 13.979/20. Aqui, vale trazer à colação julgado desta E. Corte de Contas, cuja ementa é a seguinte:

“EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATO EMERGENCIAL. ATUAÇÃO COMPLEMENTAR NO COMBATE AO CONTEXTO PANDÊMICO. FORNECIMENTO DE LEITOS. DESCUMPRIMENTO AO DEVER DE RATIFICAÇÃO DA DISPENSA E PUBLICAÇÃO EM IMPRENSA OFICIAL. PESQUISA DE PREÇOS PRECÁRIA. DUPLICIDADE DE ORÇAMENTOS. VALORES SUPERIORES AOS PARÂMETROS DE MERCADO. IRREGULARIDADE.

**O caráter emergencial das contratações efetuadas por Dispensa de Licitação não afasta a observância das condições estabelecidas no caput do artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93, especialmente aquelas afetas à comprovação da compatibilidade dos preços pactuados com os correntes no mercado, mediante pesquisa idônea com, no mínimo, três empresas do setor, devendo a Administração se atentar, ainda, aos valores contratados em Municípios adjacentes, em vista das peculiaridades locais.”** (TC-016746.989.20-1, sessão de 23/02/2021, relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues - destacamos).

Ressalte-se que a Administração que não alicerça suas decisões de contratação em prévia pesquisa de preços não atende aos princípios da legalidade, eficiência e moralidade. Pelo que consta dos autos, não se pode concluir pela compatibilidade do valor contratado com o de mercado. A Origem não demonstrou adequadamente a congruência desses valores, não comprovando a economicidade da contratação.

No mais, é dever legal da Administração divulgar as informações de todas as contratações realizadas no âmbito da Lei nº 13.979/20 em *site* oficial específico na *internet*, disponibilizando os dados indicados no respectivo art. 4º, §2º, da referida Lei, de forma clara e destacada, o que não foi efetuado pela Origem.

Outra falha a merecer reprimenda é o início da prestação dos serviços sem a formalização do instrumento contratual, o que equivale a contratação verbal defesa em lei (art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93).

Por fim, a Origem apresentou o termo de permissão de uso de bens móveis (TC-16946.989.20, evento 100.3), afastando o apontamento.

Quanto ao termo de aditamento de prorrogação do prazo de vigência contratual, a auditoria efetuou apontamentos específicos, acima indicados, que não foram rebatidos pela defesa.

Além disso, o termo aditivo que modifica cláusulas ou disposições contratuais está umbilicalmente ligado ao contrato objeto da modificação, sendo dele dependente e padecendo dos mesmos vícios por ele apresentados.

Uma vez que a matéria inicial, na visão do *Parquet*, encontra-se irregular, os termos aditivos também estão comprometidos, incidindo à espécie o princípio da gravitação jurídica segundo o qual o acessório segue o principal (art. 184 do Código Civil<sup>[2]</sup>, aplicável ao caso à luz do art. 54 da Lei Federal nº 8.666/93<sup>[3]</sup>).

Posto isso, o Ministério Público de Contas opina pela irregularidade da matéria, propondo a incidência dos incisos XV e XXVII do art. 2º da LCE 709/93 e a aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do art. 104, II, da mesma LCE.

São Paulo, 20 de maio de 2021.

**LETÍCIA FORMOSO DELSIN MATUCK FERES**  
PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

<sup>[1]</sup> 1º termo de aditamento, cuja finalidade é "Prorrogar o prazo de vigência previsto na Cláusula Quarta do Contrato nº 092/2020, por mais 90 (noventa) dias, a partir de 20/8/2020, ou seja, até 17/11/2020." (TC-19930.989.20, evento 23.9, p. 4 e evento 1.5).

<sup>[2]</sup> CC/02, art. 184. "Respeitada a intenção das partes, a invalidade parcial de um negócio jurídico não o prejudicará na parte válida, se esta for separável; a invalidade da obrigação principal implica a das obrigações acessórias, mas a destas não induz a da obrigação principal."

<sup>[3]</sup> Lei 8.666/93, art. 54. "Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado."