

Secretaria de
Estado da
Saúde



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
PROCURADORIA SETORIAL

Processo: 201900010038452

Nome: SECRETARIA DE ESTADO DA SAUDE - SES

Assunto: CONTRATO DE GESTÃO. ANÁLISE PRÉVIA.

PARECER PROCSET- 05071 Nº 934/2020

EMENTA: CONTRATO DE GESTÃO. GERENCIAMENTO, OPERACIONALIZAÇÃO E EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE NA POLICLÍNICA REGIONAL - UNIDADE GOIANÉSIA. CONVOCAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL CONVOCADA EM SEGUNDO LUGAR NA DISPUTA. ART. 64, §2º, LEI Nº 8.666/1993. INSTITUTO CEM - CENTRO HOSPITALAR DE ATENÇÃO E EMERGÊNCIAS MÉDICAS. ANÁLISE DO PROCEDIMENTO. REGULARIDADE. MANIFESTAÇÃO FAVORÁVEL À CONFERÊNCIA DE EFICÁCIA, CONDICIONADA À ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS.

1. DO RELATÓRIO

1.1. Versam os autos sobre a contratação do **Instituto CEM - Centro Hospitalar de Atenção e Emergências Médicas**, Organização Social classificada no **Chamamento Público nº 06/2019-SES/GO (000011505243)**, para a celebração de contrato de gestão tendo por objeto o gerenciamento, a operacionalização e a execução das ações e serviços de saúde na **Policlínica Regional - Unidade Goianésia**.

1.2. A estimativa do custo global para a futura contratação é no importe de **R\$ 74.100.489,58 (setenta e quatro milhões, cem mil quatrocentos e oitenta e nove reais e cinquenta e oito centavos)**, conforme **Requisição de Despesa nº 79/2020-SUPER (000017044638)**.

1.3. De início, compete salientar que o exame sob o enfoque jurídico da regularidade do procedimento de Chamamento Público, do tipo melhor técnica, e da adequação da minuta contratual e do precedente contrato formalizado foi realizado por esta Procuradoria Setorial, por meio do **Parecer PROCSET nº 996/2019 (9875565)**, adotado e aprovado pelo **Despacho nº 1766/2019 - GAB (000010073898)**, da Procuradoria-Geral do Estado, e do **Parecer PROCSET nº 97/2020 (000011688495)**, adotado e aprovado pelo **Despacho nº 357/2020 - GAB (000012107707)**, com a delimitação de providências necessárias à higidez do procedimento.

1.4. No momento, aportaram os autos nesta Setorial em seguida à juntada ao caderno processual de nova minuta de contrato (000017257759) e de Declaração de Dispensa de Chamamento Público (000017252537), após a superveniência de fatores que serão melhor explorados no tópico subsequente.

1.5. Passa-se, então, ao estudo necessário à aferição da regularidade jurídica do procedimento e da minuta contratual colacionada (000017257759).

2. DAS PRELIMINARES. CONVOCAÇÃO DA SEGUNDA COLOCADA NO CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 06/2019. APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 64, §2º, DA LEI Nº 8.666/1993.

2.1. Em estágios pretéritos da tramitação deste caderno processual, apura-se que foi deflagrado o **Chamamento Público nº 06/2019 - SES/GO** (000010210425), cujo objeto foi a seleção de organização social em saúde para a celebração de Contrato de Gestão com o intuito de gerenciar, operacionalizar e executar as ações e serviços de saúde, em regime de 12 horas/dia, na Policlínica Regional - Unidade Goianésia, por um período de 48 meses, contados a partir da publicação de seu resumo na imprensa oficial.

2.2. Após o andamento do procedimento competitivo, o feito foi homologado (000011505243) tendo como vencedor o Instituto dos Lagos - Rio, sendo posteriormente firmado o **Contrato de Gestão nº 03/2020-SES/GO** (000013926276), cuja eficácia foi imprimida pelo Despacho nº 357/2020 - GAB (000012107707).

2.3. No Despacho nº 283/2020 - CCONT (000012840827), foi suscitado conflito acerca da publicação do extrato do ajuste contratual – *condição erigida pelo art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, como pressuposto de eficácia do respectivo acordo* –, tendo em vista o contexto pandêmico já enfrentado nos idos da edição da referida manifestação. As incertezas restaram exprimidas no Despacho nº 1972/2020 - GAB (000013523548), no qual restou registrado o seguinte: "[...] *tendo em vista a situação de emergência na saúde pública do Estado de Goiás ocasionada pela pandemia da COVID-19, e considerando, principalmente, os diversos gastos que estão sendo realizados com vistas a financiar as despesas relacionadas a tal situação, informo que a Policlínica Regional de Goianésia não terá seus trabalhos iniciados no presente cenário, e será inaugurada em momento oportuno*". Ato contínuo, foi submetida consulta a esta Setorial acerca da necessidade de publicação do extrato do contrato, à luz do confronto entre a já efetivada outorga da Procuradoria-Geral do Estado e o diferimento da produção de efeitos do então Contrato de Gestão nº 03/2020-SES/GO.

2.4. Via Parecer nº 441/2020 (000013984010), esta Setorial expressou entendimento de que a sobredita publicação deveria ser providenciada de imediato, "[...] *na forma da sua Cláusula Décima Sétima e da condicionante estabelecida no Despacho nº 357/2020-GAB (000012107707), pela Procuradoria-Geral do Estado, bem como por se tratar de providência necessária ao atendimento aos princípios constitucionais da publicidade (art. 37, caput) e do acesso à informação (art. 5º, inc. XXXIII), além da exigência do preceito de transparência pública, que permitirá o controle social de legalidade do ajuste celebrado*". Foi orientado, ademais, que "*Com a publicação do resumo do Contrato de Gestão nº 03/2020-SES/GO (000013926276) na imprensa oficial, o ajuste iniciará a sua vigência, nos termos do que dispõe a sua Cláusula Sexta*".

2.5. Consumada a aludida publicação no Diário Oficial do Estado (000014263593), sobreveio, cerca de um mês depois, o **Despacho nº 372/2020** (000015019820), de lavra do Sr. Governador do Estado de Goiás, que cuidou da **suspensão da execução de contratos de gestão para o gerenciamento, operacionalização e execução de ações e serviços de saúde firmados junto ao Instituto dos Lagos - Rio**. Na manifestação, são citadas sucessivas impropriedades perpetradas pela Parceira Privada em outros vínculos mantidos com o Estado – *a exemplo do que se viu no caso da Policlínica Regional de Posse, autos nº 202000010028362* –, razão pela qual o Chefe do Poder Executivo foi motivado a adotar as medidas acautelatórias delineadas no referido despacho, dentre as quais se enquadra a determinação de que **não fosse dado início, tampouco prorrogada a execução do Contrato de Gestão nº 03/2020/SES aqui em comento.**

2.6. Com supedâneo em tal deliberação, fora efetuada consulta a essa Procuradoria Especial (Processo nº 202000010037423) com o intuito de averiguar a regularidade da conduta levada a efeito pelo Sr. Secretário de Estado da Saúde no **Despacho nº 4039/2020 - GAB** (000017043879), que **convocou o Instituto CEM para celebrar novo contrato com o mesmo escopo do que resultou do Chamamento Público nº 06/2019 - SES/GO, i.e., o gerenciamento, operacionalização e execução de ações e serviços de saúde na Policlínica Regional - Unidade Goianésia.**

2.7. No **Parecer PROCSET nº 796/2020** (000017044207), esta Especializada defendeu, em princípio, a aplicação analógica do art. 24, XI, da Lei nº 8.666/1993, à hipótese vertente, porquanto se vislumbrou o nítido desiderato de prezar pela "[...] concretização dos princípios da eficiência, impessoalidade e da vinculação ao instrumento convocatório". Em complemento, registrou-se que "[...] ante a complexidade e excepcionalidade da situação em comento, a solução da celeuma passa pela aplicação da técnica da ponderação, de modo que as circunstâncias extraordinárias do caso concreto sejam sopesadas mediante juízo de proporcionalidade. Nessa perspectiva, aguardar a conclusão do processo de rescisão do contrato de gestão para que, só então, uma vez formalizada a resolução do ajuste, seja celebrada a parceria que permitirá a prestação dos serviços e ações de saúde, não se mostra factível, quando confrontada tal hipótese com qualquer dos subprincípios que norteiam a proporcionalidade, isto é, a adequação ou idoneidade; a necessidade ou exigibilidade; e a proporcionalidade em sentido estrito¹" (grifei).

2.8. Submetido o opinativo à deliberação da Procuradoria-Geral do Estado, foi exarado o **Despacho nº 2018/2020 - GAB** (000017044295), que, após tecidas considerações de cunho teórico, conheceu parcialmente o Parecer PROCSET nº 796/2020 e aprovou as conclusões lá registradas, alterando, contudo, o fundamento jurídico a ser dado para a contratação que à época ainda não havia sido iniciada – e que agora encontra-se sob exame – **para que tal acordo fosse celebrado com amparo em aplicação analógica do art. 64, §2º, da Lei 8.666/1993, in litteris: "Art. 64. A Administração convocará regularmente o interessado para assinar o termo de contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e condições estabelecidos, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 desta Lei. [...] § 2º É facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo e condições estabelecidos, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório, ou revogar a licitação independentemente da cominação prevista no art. 81 desta Lei"** (grifei).

2.9. Na oportunidade, a Procuradoria-Geral do Estado sustentou que "[...] o caso em apreço não encontra disciplina própria na legislação em vigor. Com efeito, inexistente disciplina legal para a hipótese em que, embora assinado o Contrato, ele não vem a ser executado. Para suprir essa lacuna, há quem defenda a aplicabilidade do art. 24, XI, da Lei n. 8.666/93, sustentando que quando não iniciada a execução do Contrato, o remanescente corresponderia ao objeto integral do ajuste. Nessa linha, cita-se o ensinamento de Joel de Menezes Niebuhr em Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública (Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p. 270), sendo essa, aliás, a linha interpretativa adotada na peça opinativa. 10. Todavia, considerando que as hipóteses previstas no art. 24 da Lei n. 8.666/93 encerram exceções ao dever de licitar, e considerando que as exceções interpretam-se restritivamente, mais adequado se mostra a aplicação por analogia do art. 64, § 2º, da Lei n. 8.666/93, na esteira do que faz, aliás, a jurisprudência do TCU" (grifos acrescidos).

2.10. Verifica-se, após a breve narrativa acima esposada, que a aplicação analógica do disposto no art. 64, §2º, da Lei nº 8.666/1993, não possui o condão de desvirtuar a natureza colaborativa do vínculo a ser instituído entre a Administração Pública e a Organização Social acima referenciada, sendo plenamente possível a utilização da Lei Geral de Licitações ao caso em apreço, de forma subsidiária, nos moldes do que é defendido por Rafael Arruda² em estudo específico sobre o tema.

2.11. Destarte, a resistência doutrinária acerca do tratamento normativo dado a contratos de gestão com espeque na Lei nº 8.666/1993 possui raízes no reconhecimento de que, a bem da verdade, o liame jurídico estabelecido possui natureza jurídica colaborativa, fundada em verdadeira "[...] atividade de fomento público no domínio dos serviços sociais" (MOTTA, NAVES, 2020, p. 341)³, sendo instrumento integrado a "[...] políticas públicas voltadas à prestação de serviços públicos sociais, como a saúde" (MOTTA, NAVES, 2020, p. 345).

2.12. Mister registrar que, no âmbito estadual, o marco regulatório dos contratos de gestão é a **Lei nº 15.503/2005**, que, por sua natureza especial, afasta a incidência primária e objetiva da Lei nº 8.666/93, que, a seu turno, possui o "caráter de fonte normativa subsidiária em matéria de contratos públicos, o que justifica sua aplicação aos contratos de gestão naquilo que não conflitar com a lógica que a estes é

inerente”, conforme reconheceu a Procuradoria-Geral do Estado (**Despacho nº 1475/2020-GAB - 000015059014**) e já rasamente abordado supra.

2.13. O **art. 64, §2º, da Lei nº 8.666/93**, invocado subsidiariamente para legitimar a avença em exame, é simetricamente equiparável ao **art. 6º-F, inc. I, da Lei Estadual nº 15.503/2005**. Em ambos os casos, há o afastamento da exigência do chamamento público para a celebração de ajuste, em consequência de rescisão do contrato precedente, o que, em última análise, visa assegurar a continuidade do serviço prestado. Vejamos:

Art. 6º-F O Secretário de Estado ou o Presidente de entidade da Administração indireta da área do serviço objeto de contrato de gestão poderá, mediante decisão fundamentada, excepcionar a exigência prevista no art. 6º-A desta Lei, nas seguintes situações:

I – nos casos em que, por inadimplemento do parceiro privado, com ou sem desqualificação da organização social, houver rescisão do contrato de gestão, para o que poderá o Poder Público, para garantia da continuidade, em não sendo viável reassumir a execução direta do projeto, da atividade e/ou do serviço, celebrar contrato de gestão emergencial com outra organização social, igualmente qualificada no âmbito do Estado, na mesma área de atuação, pelo prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contado da outorga do ajuste, vedada a sua prorrogação, e desde que a entidade adote formalmente como sua a proposta de trabalho objeto do ajuste rescindido; [...]

2.14. Pela leitura conjunta / combinada dos dispositivos invocados retro, constata-se que a contratação direta por eles admitida perpassa pelo atendimento dos seguintes requisitos:

i) rescisão contratual em razão do inadimplemento do parceiro privado. Isto é, a contratação deve ser decorrente de **situação não prevista pela Administração**, que tenha tornado **impossível a realização de novo chamamento regular de Organizações Sociais**;

ii) a contratação direta deve vir para garantia da continuidade do serviço público, quando não há possibilidade de assunção direta pelo Poder Público;

iii) o contrato de gestão deve ser celebrado com outra Organização Social igualmente qualificada no âmbito do Estado, que tenha participado do certame anterior, aceite a contratação e, ainda assim, atenda a ordem de classificação do certame precedente;

iv) **A entidade contratante deve adotar formalmente como proposta de trabalho o objeto do ajuste rescindido, sem quaisquer modificações que desnaturem a proposta apresentadas pela primeira colocada na disputa.**

2.15. O instituto se assemelha a uma **sub-rogação contratual subjetiva**, isto é, a nova Organização Social assume o objeto do ajuste nas condições já estabelecidas no Contrato de Gestão que está sendo rescindo de forma abrupta.

2.16. Na espécie, a contratação direta, nos moldes em que articulada, é possível, conforme analisado a seguir.

2.17. **Quanto ao requisito I**, cumpre registrar que a circunstância que ensejou a pretensão administrativa em exame foi materializada no **Despacho nº 372/2020 (000015019820)**, do Governador do Estado, que, motivado por fatos externos e alheios à voluntariedade do ente público atinentes ao **Contrato de Gestão nº 03/2020-SES/GO (000013926276)**, determinou, como medida antecedente à conclusão do processo de desqualificação da Organização Social, que não fosse dada execução à parceria em questão.

2.18. Quanto ao tema, a **Procuradoria-Geral do Estado no Despacho nº 1475/2020-GAB (000015059014, processo nº 202000010028362)**, exarado em exame de hipótese análoga à ora em comento, considerou que a **suspensão da execução do Contrato de Gestão nº Contrato de Gestão nº 01/2020-SES/GO (000011536071)** promovida pelo mesmo **Despacho nº 372/2020 (000015088038)** *“mostra-se suficiente para que se proceda à contratação direta pretendida, haja vista a necessidade de serem adotadas medidas concretas e céleres para evitar a descontinuidade de prestação do serviço público enquanto a completa apuração das infrações contratuais ocorrerá em processo administrativo próprio, no qual serão observadas as determinações legais pertinentes a esse tipo de feito”*.

2.19. Assim sendo, o evidente risco de desamparo à população local justifica a adoção de medidas extremas, primando pela manutenção da qualidade da prestação de serviços públicos que tocam à sensível área da saúde, cuja oferta não pode ficar ao alvedrio de contingências aptas a evitar – *ou ao menos postergar* – a fruição dos beneficiários dos serviços, mormente quando tais circunstâncias contrariam, reitere-se, aos anseios da Administração Pública.

2.20. **Quanto ao requisito II**, esta Secretaria vem repetidamente afirmando que **não tem condições de assumir diretamente o serviço público de Administração deste e de outros hospitais** (conforme manifestações recentemente apresentadas no processo nº 202000010028330 (000014929440) e no processo nº 202000010028333 (000014929798). **Não obstante, revela-se prudente que, para o presente caso, a questão seja devidamente justificada pelo gestor público, com amparo nas razões de ordem técnica, fornecidas pelo setor competente, atentando-se para o disposto no item 3 do Anexo I da Resolução Normativa nº 13/2017.**

2.21. **Quanto ao requisito III**, vê-se que o Instituto CEM foi qualificado como Organização Social de Saúde, no âmbito do Estado de Goiás, mediante o [Decreto nº 9.184, de 12 de março de 2018](#). Outrossim, consta do Resultado Final do **Chamamento Público nº 06/2019 - SES/GO** (000011505243), cuja homologação foi devidamente publicada no Diário Oficial do Estado (000011837461), que o Instituto CEM foi classificado em segundo lugar no certame, apenas não tendo se sagrado vencedor da disputa por 02 (dois) pontos de diferença com relação a primeira classificada, de modo que a convocação em questão atende a ordem de classificação do procedimento de chamamento.

2.22. **Quanto ao requisito IV**, nos autos do processo nº 202000010037423, a Secretaria Estadual de Saúde, por meio do **Ofício nº 11628/2020-SES** (000017044026), solicitou ao Instituto CEM a manifestação quanto ao interesse em celebrar Contrato de Gestão com o Estado de Goiás, no intuito de gerenciar e operacionalizar a Policlínica Regional – Unidade Goianésia, por um período 48 meses, “*nos mesmos moldes do Contrato de Gestão nº 2/2020/SES*” (sic), o que foi aceito pela Organização Social (000017044153). Após provocação desta Procuradoria Setorial no **Parecer PROCSET nº 796/2020** (000017044207), o Instituto CEM se manifestou, ainda, de forma específica e favorável à realização dos serviços “*nas mesmas condições ofertadas pela Organização Social vencedora do Chamamento Público nº 06/2019*” (000017081074).

2.23. É devido salientar que a menção ao Contrato de Gestão nº 2/2020/SES nos documentos citados no subitem acima trata-se de **mero erro formal que não possui o condão de viciar a manifestação de vontade da OSS a ser contratada**, sobretudo em confronto com as demais documentações colacionadas aos autos, que vão ao encontro das características apresentadas pela proposta vencedora.

2.24. Diante disso, a pretensão administrativa examinada se amolda à hipótese de dispensa de chamamento público preceituada pelo art. 6º-F, inc. I, da Lei nº 15.503/2005 c/c art. 64, §2º, da Lei nº 8.666/93, tornando, portanto, **juridicamente possível a contratação em questão.**

3. DA DOCUMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

3.1. No que se refere ao aspecto financeiro da contratação em comento, em cumprimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), foram juntados aos autos: **Requisição de Despesa nº 79/2020-SUPER** (000017044638), **Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira** (000017108871), **Programação de Desembolso Financeiro com status "liberado"** (000017234428) e **Nota de Empenho** (000017242379).

3.2. Ante a indicação, na **Requisição de Despesa nº 79/2020 - SUPER**, de que a despesa será realizada mediante recursos de origem do “*Tesouro Estadual e /ou Federal*”, deverá ser demonstrado o atendimento às exigências do **Despacho nº 685/2020-GAB** (000012889905, Processo nº 202000010004085), da Procuradoria-Geral do Estado, quanto às cautelas necessárias à utilização de recursos federais para o pagamento de despesas de custeio dos Contratos de Gestão celebrados na área da saúde para o gerenciamento das Unidades da SES/GO:

“Quanto a utilização de recursos disponíveis nas contas federais oriundos de transferências legais (fundo a fundo) [...] e as despesas para custeio dos Contratos de Gestão celebrados na área da saúde para o gerenciamento das Unidades da SES/GO, conforme, inclusive, consta da manifestação da Gerência de Planejamento Institucional da Secretaria de Estado da Saúde, através do **Despacho nº 49/2020 GPI (000011334091)**, deve-se observar o objeto e a natureza de despesa descrita nestes atos normativos, bem como as diretrizes da legislação aplicável à espécie e estar alinhado com o Plano de Saúde previsto na programação anual de saúde, guardando também coerência entre os instrumentos de planejamento e prestação de contas por meio do Relatório Anual de Gestão a ser apreciado e aprovado pelo Conselho de Saúde” (item 12);

“o uso da verba federal oriunda do Fundo Nacional de Saúde para o pagamento dos Contratos de Gestão tencionados se mostra viável, contanto que sejam observadas as disposições normativas, especialmente no que tange às restrições quanto ao custeio de determinados tipos de despesas com esses recursos, os quais não poderão ser utilizados, por exemplo, conforme disposições da Portaria de Consolidação nº 6/2017, do Ministério da Saúde (art. 5º, parágrafo único³), para o pagamento de inativos e obras de construção novas, dentre outros” (item 13);

“Ademais, a aplicação dos recursos a serem utilizados referentes ao incremento temporário do limite financeiro da assistência de média e alta complexidade (MAC), se decorrentes de emendas parlamentares devem observar o disposto no **Capítulo II da Portaria nº 395, de 14 de março de 2019, dentre outros atos normativos correlatos**” (item 14);

“Imprescindível, ainda, a realização de **análise prévia das áreas competentes** quanto à existência de saldo orçamentário suficiente no fundo para o adimplemento do Contrato de Gestão, bem como devem ser avaliados se o objeto do ajuste comporta o financiamento pelas fontes orçamentárias decorrentes de transferências da União, com vistas a evitar problemas futuros na prestação de contas, relacionados a malversação na sua aplicação” (item 15);

“**necessidade de comunicação ao Tribunal de Contas da União, na hipótese de indicação de fontes de recursos federais para o custeio das despesas inerentes aos Contratos de Gestão, porquanto os repasses dessas verbas, resultante de transferências legais (e, portanto, obrigatórias), não está eximida do controle interno e externo, no que se inclui a prestação de contas perante o FNS, sob pena de devolução das quantias repassadas**” (item 16) (grifos acrescidos).

3.3. A Gerência de Planejamento Institucional emitiu o **Anexo II - Despacho nº 00989/2020 (000017105288)**, com a indicação do código e a descrição do programa e ação, onde deve ser apropriada/enquadrada a despesa pretendida, em atenção aos objetivos previstos no Plano Plurianual em vigor.

3.4. Em obediência ao artigo 4º, §§ 1º e 2º, do Decreto Estadual nº 7.425/2011, foi acostada a Solicitação de Aquisição efetuada no sistema Comprasnet nº 78667/2020 (000017241333), a manifestação do Núcleo de Suprimento, Logísticas e Frotas - NULSF da Secretaria de Estado da Administração (000017241354) contendo a especificação e precificação da solicitação, e, por fim, o Certificado de Informação de Resultado de Procedimento Aquisitivo (000017241385).

3.5. Com o advento do **Decreto nº 9.737**, de 27 de outubro de 2020, foram estabelecidas medidas de racionalização de gastos com pessoal e outras despesas correntes e de capital, na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e nas empresas estatais dependentes.

3.6. Dentre as medidas fixadas pelo referido regulamento, no que é pertinente ao presente caso, destacam-se as seguintes: (i) os **contratos de gestão** que resultem em ampliação das despesas e/ou aumento dos limites de empenho e pagamento de cada Unidade Orçamentária deverão ser submetidos à apreciação prévia da **Câmara de Gestão Fiscal**, instituída pelo art. 15 do Decreto nº 9.660, de 6 de maio de 2020, como condição necessária à autorização da despesa (art. 4º, *caput*); (ii) como medida emergencial temporária, em razão da disseminação do novo coronavírus, fica **vedada a celebração de novos contratos** de obras, serviços e compras, **exceto** para enfrentamento da emergência em saúde pública, decorrente do novo coronavírus, nas áreas de saúde, segurança pública e assistência social (art. 11, §1º, inc. I, "a"); e (iii) mediante pedido fundamentado à **Câmara de Gestão de Gastos**, a regra estabelecida no item anterior pode ser excetuada (art. 11, §8º).

3.7. Nesse sentido, deverá ser avaliado pela Pasta se o ajuste pretendido resultará em ampliação das despesas e/ou aumento dos limites de empenho e pagamento de cada Unidade Orçamentária e, em sendo o caso, o feito deverá ser submetido apreciação prévia da **Câmara de Gestão Fiscal**, como condição necessária à autorização da despesa, na forma do art. 4º, *caput*, do Decreto nº 9.737/2020. Além

disso, diante da vedação de celebração de novos ajustes, deve ser enviado pedido fundamentado à **Câmara de Gestão de Gastos**.

4. DAS AUTORIZAÇÕES NECESSÁRIAS PARA O PROCEDIMENTO DE DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO E DECLARAÇÕES NECESSÁRIAS QUANTO À CAPACIDADE DE FISCALIZAÇÃO

4.1. Com fundamento no Decreto Estadual nº 9.429, de 16 de abril de 2019, a Secretaria de Estado da Administração, mediante o **Despacho nº 11058/2020-GAB** (000017149699), autorizou a celebração do contrato, no valor de **R\$ 74.100.489,58 (setenta e quatro milhões, cem mil quatrocentos e oitenta e nove reais e cinquenta e oito centavos)**, tal como consta na **Requisição de Despesa nº 79/2020-SUPER** (000017044638).

4.2. Em atenção à exigência fixada pelo art. 6º, parágrafo único, da Lei Estadual nº 15.503/2005, deve ser promovida a oitiva da Secretaria de Estado da Casa Civil para a obtenção da manifestação do Chefe do Poder Executivo Estadual acerca da contratação tencionada.

4.3. Deve, ademais, ser empreendida notificação direcionada ao Conselho Estadual de Saúde para que haja a manifestação do órgão, em consonância com as disposições da Lei Estadual nº 18.865/2015, em especial do seu art. 2º, inc. XII.

4.4. Necessária, também, a emissão, pelo Secretário de Estado da Saúde, do Ato de Dispensa de Chamamento Público para o Contrato de Gestão, que deverá ser publicado na imprensa oficial e no sítio eletrônico da SES-GO na internet. Sobre esta exigência, a aplicação subsidiária do **art. 64, §2º, da Lei nº 8.666/93** atrai, para a espécie, o dever de se conferir observância, **por analogia, ao art. 26, caput, da Lei 8.666/1993**, de modo que a declaração de dispensa de chamamento público assinada (000017252537) pelo setor técnico responsável, sendo que a validade do ato restará condicionada à sua comunicação, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial e na internet (sítio oficial da SES-GO), que, por sua vez, deverá ocorrer no prazo de 5 (cinco) dias.

4.5. A tempo, frise-se que a subsunção do quadro em apreço ao art. 64, §2º, da Lei nº 8.666/1993, se deu em razão do aperfeiçoamento jurídico do procedimento de Chamamento Público nº 06/2019 com a celebração do Contrato de Gestão nº 03/2020-SES/GO e ulterior publicação de seu extrato na imprensa oficial, de forma que a sucessão de atos que o compõe restou exaurida. Assim sendo, mostra-se como juridicamente inviável interpretar a presente contratação como a continuidade do certame mencionado, havendo, a bem da verdade, verdadeira hipótese de dispensa de realização de chamamento público, cuja construção jurídica apta a fundamentá-la se deu em sede do Processo nº 202000010037423, culminando na admissibilidade de invocação do art. 6ª-F, I, da Lei nº 15.503/2005 c/c art. 64, §2º, da Lei nº 8.666/93 como amparo jurídico para a presente contratação. Assim, o tratamento normativo a ser dado à contratação em apreço adequa-se, *permissa vênia*, ao regramento erigido pelo legislador ordinário sobre as dispensas, e não de puro e simples encadeamento do Chamamento Público nº 06/2019.

4.6. Em atendimento ao item 3.1, do Anexo I, da Resolução Normativa nº 13/2017, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, devem ser apresentadas as declarações da Controladoria-Geral do Estado e da Secretaria de Estado da Saúde quanto a capacidade para fiscalizar adequadamente todo o procedimento e contratação da Organização Social, bem assim da respectiva execução contratual, sem prejuízo das demandas existentes no órgão de controle e supervisor.

4.7. Outrossim, a Corte de Contas estadual deve ser devidamente comunicada, como determina o art. 263 do Regimento Interno do TCE-GO, com destaque para o seu §5º, que impõe o dever de alimentar eletronicamente, com as informações relativas à dispensa de chamamento, o sistema de dados disponibilizado pelo Tribunal, "*no prazo de dois dias contados de sua publicação, sob pena de multa*".

4.8. Em atenção às disposições contidas no art. 79-A, *caput*, da Lei nº 20.491/2019, com redação dada pela Lei Estadual nº 20.820/2020, deve ser promovida a colheita das manifestações da Secretaria de Estado da Administração e da Secretaria de Estado da Economia. Com fundamento no citado substrato jurídico, é necessária, do mesmo modo, a manifestação do titular da Secretaria de Estado da Saúde para a aprovação da parceria.

4.9. **Frise-se, por oportuno, que a autorização do Secretário de Administração, com substrato no Decreto 9.429/19 não se confunde com a aprovação do Secretário da Administração com esteio no art. 79-A da Lei 20.491/19. É dizer, uma aprovação não substitui a outra, sendo necessárias as duas.**

4.10. Instada a se pronunciar na forma do art. 3º do Decreto nº 9.649/2020 (000017194630), a Câmara de Gestão de Gastos não deliberou de forma definitiva acerca da provocação no momento de lavratura deste opinativo, de modo que a resposta deve ser encartada ao feito tão logo seja disponibilizada.

5. DA REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA DA CONTRATADA

5.1. Foram carreadas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista da contratada, com relação ao CNPJ nº 12.053.184/0001-37 (000017081130; 000017081134; 000017081144; 000017081145); assim como a Certidão Negativa de Falência e Concordata, emitida pelo Cartório Distribuidor do Poder Judiciário da Comarca de Goiânia (000017081147); a Certidão de Regularidade do FGTS (000017081148); Certidão de Registro e Regularidade, de lavra do Conselho Regional de Administração de Goiás (000017081108); Certidão Negativa de Débito junto ao Conselho Regional de Medicina do Estado de Goiás (000017081113); e o documento de identificação pessoal do subscritor do ajuste (000017081149).

5.2. Foram também colacionadas declarações acerca da não incorrência em vedações expressas no subitem 6.17 do edital do Chamamento Público nº 06/2019; atesto de ciência das instalações físicas, equipamentos e demais condições da Policlínica Regional- Unidade Goianésia; **de adoção da Proposta de Trabalho apresentada pelo Instituto Lagos - Rio – que doravante será considerada como do próprio Instituto CEM, para todos os fins de direito**; de que a Organização Social observa a integralidade das exigências vertidas no instrumento convocatório do Chamamento Público anterior e de todos os seus anexos; declaração específica acerca do que se encontra disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal e demais legislações afetas; declaração de conhecimento / cumprimento da Resolução Normativa nº 013/2017 do TCE, bem como da Lei Estadual nº 15.503/2005; e, por fim, de que o representante legal da OSS não ocupa cargo ou função de chefia ou assessoramento no âmbito do SUS (000017081121)

5.3. Frise-se a necessidade de manutenção da regularidade fiscal e trabalhista durante toda a execução contratual.

5.4. Em atenção à orientação exarada pela Procuradoria-Geral do Estado, no **Despacho GAB nº 2000/2019** (000010746749, processo nº 201200010002131), deverá ser juntada ao caderno processual a relação de *“eventuais demandas em que figure como ré, além de decisões judiciais que porventura lhe tenha sido desfavoráveis e os valores das respectivas condenações, à luz do que determina o art. 10, § 1º, da Lei estadual nº 15.503/05”*.

5.5. Ademais, registre-se que deverá ser certificada a boa e regular prestação de contas da Organização Social com relação às parcerias já firmadas com a Administração, com vistas a afastar as hipóteses de vedação à celebração do contrato de gestão, previstas pelo art. 8º-B da Lei Estadual nº 15.503/2005.

5.6. Por derradeiro, vê-se que foi apresentada Ata de Assembleia Geral Extraordinária, de 18/09/2019, com a eleição da Diretoria vigente (000017081133), documento pessoal do Diretor-Presidente e Diretor-Financeiro (000017081149; 000017081151), Termo de Abertura e Encerramento de escrituração digital (000017081169) e demais documentos contábeis (000017081174; 000017081185; 000017081185; 000017081196).

6. DA MINUTA CONTRATUAL

6.1. O instrumento do Contrato de Gestão, disciplinado pela Lei nº. 15.503/2005, tem por base a minuta-padrão elaborada pela Procuradoria-Geral do Estado e nele estão discriminadas *“as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da Organização Social, sem prejuízo de outras*

especificidades e cláusulas técnicas, a cargo do órgão ou da entidade correspondente à atividade fomentada” (art. 7º).

6.2. Pelo substrato jurídico que fundamenta o presente ajuste (art. 6º-F, inc. I, da Lei Estadual nº 15.503/2005 c/c o art. 64, inc. §2º, da Lei nº 8.666/93), o contrato a ser firmado, assim como as suas especificações técnicas, **encontra-se adstrito às mesmas condições oferecidas pela Organização Social vencedora, inclusive quanto ao preço. Frise-se, entretanto, que não cabe a esta setorial a análise dos anexos técnicos desta minuta, deixando-se apenas registrado que as metas e demais especificações correlatas devem ser idênticas as do ajuste rescindendo.**

6.3. Desse modo, deve ser utilizada, *in casu*, a mesma minuta contratual, com a manutenção das mesmas condições de metas, repasses e demais aspectos econômico-financeiros relativos ao **Contrato de Gestão nº 03/2020-SES/GO (000013926276)**, cuja apreciação foi realizada nestes autos pelo **Parecer PROCSET nº 996/2019 (9875565)** e pelo **Parecer PROCSET nº 97/2020 (000011688495)**, sendo que este último certificou que o "*Contrato de Gestão foi elaborado em consonância com a minuta-padrão ofertada pela Procuradoria-Geral do Estado*".

6.4. Nesse sentido, já tendo sido aferida a legalidade da minuta contratual pelo citado opinativo, adotado e aprovado pela Procuradoria-Geral do Estado mediante o **Despacho nº 357/2020-GAB (000012107707)**, mostra-se prescindível a sua reanálise. Para o momento, entretanto, face à peculiaridade do caso, **são cabíveis as seguintes considerações e eventuais alterações na minuta em apreço:**

i) No preâmbulo, é recomendável que a nomenclatura da Organização Social seja escrita por extenso; a menção do despacho governamental que será emitido em razão da providência realizada por meio da oitiva da Secretaria de Estado da Casa Civil para a obtenção da manifestação do Chefe do Poder Executivo Estadual acerca da contratação tencionada (*subitem 4.2*); a Declaração de Dispensa de Chamamento, a ser exarada pela autoridade competente, dentre outras manifestações essenciais à individualização do presente procedimento;

ii) Em antecipação ao provável aditamento contratual, mostra-se, pertinente, desde logo, a **supressão** da cláusula 2.20, e a **inclusão** de cláusula com o seguinte teor: "*A Organização Social, para fins de alcançar os objetivos desse contrato, poderá contratar pessoa jurídica de direito privado destinada a prestar serviços determinados e específicos, nos termos do art. 4-A e 4-B da Lei nº 6.019/74*". A modificação ora sugerida representa o atual posicionamento da Procuradoria-Geral do Estado, exarado no paradigmático **Despacho GAB nº 457/2018 (3377424, processo nº 201400029007345)**, que passou a **admitir, mediante alteração contratual, que as Organizações Sociais que mantenham contrato de gestão com a Pasta por ele titularizada celebrem contratos de prestação de serviços a terceiros, nos termos da Lei Federal nº 6.019/74, com as alterações promovidas pelas Leis nº 13.429/17 e nº 13.467/17, tanto para a execução de atividades-meio quanto atividades-fim do objeto do contrato de gestão, incluindo-se as atividades assistenciais das unidades de saúde;**

iii) o acréscimo, no Anexo, relativo ao Programa de Integridade ou Compliance revela-se benéfico, na medida em que atende à determinação estabelecida pela Lei Estadual nº 20.489/2019, e **deve ser mantido;**

6.5. A par disso, **é necessário que o setor competente proceda ao levantamento de todo o acervo patrimonial constante na Policlínica Regional - Unidade Posse, com a descrição e o estado físico dos bens, de forma a proceder à correta celebração do Termo de Permissão de Uso (Anexo V e VI). O resultado da vistoria e avaliação deverá resultar na confecção do Relatório de Inventário Patrimonial, devidamente atestado pelo agente vistoriador, que instruirá o presente feito. Deve-se ainda colher assinatura da nova Organização Social Gestora quanto à concordância dos itens apurados na Vistoria.**

7. DA CONCLUSÃO

7.1. Isto posto, esta Procuradoria Setorial **manifesta-se** pelo prosseguimento do feito, com a celebração da pretendida contratação, **condicionada às providências delimitadas neste opinativo**, em especial:

a) A apresentação da justificativa quanto a impossibilidade de assunção / execução direta, pela SES-GO, das atividades na Policlínica Regional - Unidade Posse, atentando-se para o disposto no item 3 do Anexo I da Resolução Normativa nº 13/2017 (subitem 2.22);

b) Atendimento às exigências do Despacho nº 685/2020-GAB (v. 000012889905, processo nº 202000010004085), da Procuradoria-Geral do Estado, quanto às cautelas necessárias à utilização de recursos federais para o pagamento de despesas de custeio dos Contratos de Gestão celebrados na área da saúde para o gerenciamento das Unidades da SES/GO (subitem 3.2);

c) O Setor Competente deverá avaliar se o Ajuste pretendido resultará em ampliação das despesas e/ou aumento dos limites de empenho e pagamento de cada Unidade Orçamentária e, em sendo o caso, o feito deverá ser submetido apreciação prévia da Câmara de Gestão Fiscal, como condição necessária à autorização da despesa, na forma do art. 4º, *caput*, do Decreto nº 9.737/2020 (subitem 3.8);

d) Manifestação da Comitê Gestor de Gastos, mediante pedido fundamentado, em atenção ao art. 3º do Decreto nº 9.649/2020 (subitem 4.10);

e) Promoção da oitiva da Secretaria de Estado da Casa Civil para a obtenção da manifestação do Chefe do Poder Executivo Estadual acerca da contratação tencionada (subitem 4.2), tendo em vista a orientação da Procuradoria-Geral do Estado quanto a necessidade da decisão governamental para cada Contrato de Gestão a ser celebrado (Despacho nº 1543/2020 - GAB - 000015240011, Processo nº 202000010028330);

f) Juntada de manifestação do Conselho Estadual de Saúde, ou a certificação da sua inércia, vez que a ausência dessa manifestação não afeta a validade do Contrato de Gestão a ser celebrado, especialmente quando tenha sido provocada, oportunamente, a oitiva desse órgão, nos termos do **Despacho nº 1468/2019 GAB** (9152231, processo n. 201900010027582) (subitem 4.3);

g) Comunicação à autoridade superior (Secretário de Estado da Saúde), para ratificação e publicação na imprensa oficial e no sítio eletrônico da SES-GO na internet da Declaração da Dispensa de Chamamento Público, conforme descrito no subitem 4.4;

h) Juntada das declarações da Controladoria-Geral do Estado e da Secretaria de Estado da Saúde quanto a capacidade para fiscalizar adequadamente todo o procedimento e contratação da Organização Social, bem assim da respectiva execução contratual, sem prejuízo das demandas existentes no órgão de controle e supervisor, em atendimento ao item 3.1, do Anexo I, da Resolução Normativa nº 13/2017, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (subitem 4.6);

i) Comunicação ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, como determina o art. 263 do Regimento Interno da Corte de Contas (subitem 4.7);

j) Manifestação da Secretaria de Estado da Saúde, Secretaria de Estado da Administração e Secretaria de Estado da Economia, por seus respectivos titulares, conforme dispõe o art. 79-A, *caput*, da Lei nº 20.491/2019 (subitem 4.8);

k) Juntada da relação de “*eventuais demandas em que figure como ré, além de decisões judiciais que porventura lhe tenha sido desfavoráveis e os valores das respectivas condenações, à luz do que determina o art. 10, § 1º, da Lei estadual nº 15.503/05*” (subitem 5.4);

l) Certificação da boa e regular prestação de contas da Organização Social com relação às parcerias já firmadas com a Administração, com vistas a afastar as hipóteses de vedação à celebração do contrato de gestão, previstas pelo art. 8º-B da Lei Estadual nº 15.503/2005 (subitem 5.5);

m) Atendimento às considerações do subitem 6.4 desta peça opinativa, com as cabíveis adequações na minuta contratual;

n) Juntada do Relatório de Inventário Patrimonial, contendo o levantamento de todo o acervo patrimonial constante na Policlínica Regional - Unidade Posse, com a descrição e o estado físico dos

bens, devidamente atestado pelo agente vistoriador (item 6.5).

7.2. Frise-se, por oportuno, que a Autorização colacionada no **Despacho nº 11058/2020-GAB** (000017149699) **não supre** a autorização exigida do Secretário de Administração pelo art. 79-A, Lei Estadual nº 20.491/19.

7.3. Por fim, cumpre esclarecer que a responsabilidade pela decisão administrativa pela formalização da parceria, os aspectos relacionados aos custos e valores estabelecidos, a aferição da regularidade da execução do objeto, bem como por qualquer outro aspecto fático e técnico, e não estritamente jurídico, repousa inteiramente sobre os respectivos setores técnicos da Secretaria, não se submetendo ao exame desta Setorial, que aprecia questões eminentemente jurídicas.

7.7. Isto posto, **retornem-se** os autos à **Superintendência de Performance**, com o simultâneo encaminhamento à **Superintendência de Gestão Integrada**, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

PROCURADORIA SETORIAL da SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE, ao 21 dias do mês de dezembro de 2020.

Marcella Parpinelli Moliterno
Procuradora do Estado
Chefe da Procuradoria Setorial

1. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019, p. 47.
2. OLIVEIRA, Rafael Arruda. **A celebração de Contratos de Gestão com Organizações Sociais e os Limites de Aplicação da Lei Federal nº 8.666/93**. Disponível em: <https://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/01/TESE-13-AUTOR-Rafael-Arruda-Oliveira.pdf>. Acesso em: 17/12/2020.
3. *Ibidem*.
3. MOTTA, Fabrício; NAVES, Fernanda de Moura Ribeiro. **Políticas públicas na área da saúde: notas sobre o planejamento prévio à celebração de contratos de gestão com organizações sociais**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 121, pp. 331-374, jul./dez. 2020.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELLA PARPINELLI MOLITERNO, Procurador (a) Chefe**, em 21/12/2020, às 13:00, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000017334227** e o código CRC **7F816E39**.

PROCURADORIA SETORIAL

RUA SC 1 299 - Bairro PARQUE SANTA CRUZ - CEP 74860-270 - GOIANIA - GO -



