MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM-PA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA ___ VARA DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SANTARÉM/PA

Referência: Inquérito Civil nº 1.23.002.000033/2019-06

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERA**L, pelos Procuradores da República signatários, com fulcro nos artigos 37, § 4º, e 129, III, ambos da Constituição Federal, c/c o art. 6º, XIV, f, da Lei Complementar nº 75/93, nos arts. 1º, IV, e 5º, caput, da Lei n.º 7.347/85, e finalmente, na Lei nº 8.429/92, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, propor

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

C/C PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA DE URGÊNCIA

em face de

MUNICÍPIO DE SANTARÉM, pessoa jurídica de direito público interno, representada para esse fim pela Procuradoria do Município de Santarém, com sede à Av. Dr. Anysio Chaves, 853 - Aeroporto Velho CEP: 68030-290.

INSTITUTO PANAMERICANO DE GESTÃO - IPG, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sobre o nº 14.707.792/0001-43, sem fins lucrativos, qualificada como Organização Social, com sede na Avenida Engenheiro Eurico Viana, Quadra 4, Lotes 1, 2, 7 e 12, s/n, sala 706, Edifício Concept Office, Vila Maria José, Goiânia/GO, CEP: 74815-465.

pelos fatos a seguir expostos.

I. Objeto

Esta ação é oriunda do Inquérito Civil nº 1.23.002.000033/2019-06, instaurado a partir de relatório da Controladoria-Geral da União para "analisar a possível ocorrência de fraude

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

no Chamamento Público 001/2017/SEMSA/Santarém".

Destina-se obter decisão para **anular o Chamamento Público nº 001/2017/SEMSA**, que teve como objeto a seleção de organização social para a celebração de contrato de gestão para o gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços do Hospital Municipal de Santarém e da Unidade de Pronto Atendimento - UPA 24 horas, com a imediata assunção da gestão dos estabelecimentos de saúde por parte da gestão municipal, uma vez que o processo licitatório está imbuído de nulidades.

II. Fatos

A Controladoria-Geral da União (CGU) confeccionou relatório detalhado de suas constatações encontradas no âmbito da fiscalização das Ações de Governo executadas no município de Santarém/PA, em decorrência da V05º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 16 a 27 de abril de 2018.

Neste sentido, necessário consignar que esta ação possui relação apenas com a Ordem de Serviço 201800703, cujo objeto é "avaliar a regularidade da contratação de Organização Social para gerir os serviços de Saúde ofertados à população por meio das Unidades de Saúde Hospital Municipal de Santarém e UPA 24 horas, porte III, envolvendo recursos contratados no montante de R$ 179.546.328,00", referente às folhas 206-224 dos autos eletrônicos.

Neste relatório, a CGU constatou: (1) houve a habilitação de Organização Social sem que esta atendesse aos pré-requisitos estabelecidos no Edital de Chamamento Público e na legislação municipal; (2) irregularidades no julgamento da proposta da instituição vencedora; (3) falta de publicidade quanto à errata ao edital de 29/12/2017. O relatório concluiu que "houve favorecimento à Organização Social Instituto Panamericano de Gestão, contratada para gerir por três exercícios as Unidades de Saúde objeto do Chamamento Público n.º 01/2017. A Instituição não comprovou possuir no quadro dirigente profissionais com formação específica e experiência técnica em gestão e execução de atividades área de saúde, por no mínimo 05 (cinco) anos, conforme preceitua o inciso IV do artigo 2º da Lei Municipal nº 20.222/2017, portanto, considera-se irregular a contratação".

Com fito de melhor aclarar cada constatação, faz-se-á análise pormenorizada de cada constatação.

II.1 Habilitação de Organização Social (OS) sem que houvesse o atendimento dos pré-requisitos estabelecidos no Edital de Chamamento Público e na legislação municipal

A *priori*, necessário se faz esclarecer os preceitos legais que regulamentam a contratação da OS, tanto em nível federal quanto no âmbito municipal.

Conforme o disposto no art. 7º da Lei 9.637/1998 e no art. 3º, combinado com o art. 116 da Lei 8.666/1993, a escolha da organização social para celebração de contrato de gestão deve ser realizada a partir de chamamento público, devendo constar dos autos do processo administrativo correspondente os critérios objetivos previamente estabelecidos utilizados na escolha de determinada entidade.

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

No âmbito do município de Santarém/PA, a Qualificação e Contratação de Organização Social para desenvolver serviços públicos em pareceria com o poder municipal são regidos pela Lei Municipal n.º 20.222/2017, promulgada em 07 de julho de 2017, regulamentada pelo Decreto n.º 629/2017, de 24 de julho de 2017.

De acordo com o inciso III do Art. 2º da Lei nº 20.222/2017, para que as entidades privadas se habilitem à Qualificação como Organização Social é necessária comprovação de desenvolvimento de atividades descritas no caput há pelo menos três anos. Entretanto, esta norma é silente quanto a Contratação de OS no que diz respeito à origem de sua Qualificação, lacuna preenchida pelo inciso I do Art. 22 do Decreto 629/2017:

> Art. 22. As Organizações Sociais que houverem manifestado interesse em participar do processo público de seleção deverão apresentar, na forma e prazo estabelecidos no Edital de Chamamento Público, a seguinte documentação:
>
> I. Certificado de Qualificação como Organização Social por um dos entes federativos.

Conforme o relatório da CGU, o decreto municipal permite a contratação de OS com base em Certificado de Qualificação emitido por outro ente federativo, mesmo que a entidade não preencha os requisitos necessários à Qualificação previstos na Lei Municipal 20.222/2017.

Tal exceção ocorreu com o Instituto Panamericano de Gestão - IPG. Isto porque, narra a CGU que, de acordo com os registros da Receita Federal do Brasil, o IPG foi inscrito no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ em 08 de novembro de 2011, tendo como único sócio R. F. T. Em 12 de maio de 2016, ele foi substituído por seu irmão R. F. T. que permanece como único sócio da entidade.

Verifica-se nos documentos de habilitação do IPG que sua instituição formal se deu em 15 de setembro de 2016, data da elaboração do seu Estatuto Social, sendo este registrado no Cartório do 2º Registro de Pessoas Jurídicas, Títulos, Documentos e Protestos de Goiânia/GO em 11 de novembro de 2016.

Além disso, o Balanço Patrimonial do exercício de 2016, constante nos documentos de habilitação, encerrado em 31 de dezembro de 2016, que registra Patrimônio Líquido de apenas R$ 8.590,00. O demonstrativo "Demonstração de déficit ou superávit para o exercício findo de 31 de dezembro de 2016" registra não ter havido receita nem despesas naquele exercício, ou seja, não houve atividade operacional.

A ausência de qualquer atividade do IPG é confirmada pela ausência de registros de empregados no sistema Relação Anual de Informações Sociais- RAIS, consulta de 31 de dezembro de 2016, que indica que desde sua criação até aquela data o IPG nunca teve empregados registrados.

Outrossim, o título de Organização Social foi concedido ao IPG por meio do decreto nº 917/2017, de de julho de 2017, emitido pelo Prefeito de São Miguel do Araguaia/GO, ou seja, apenas 8 (oito) meses após sua constituição, ocorrida, de fato, em novembro de 2016.

Quanto à experiência da entidade para a Qualificação, além do inciso III do Art. 2, já citado, a Lei n.º 20.222/2017, dispõe o seguinte:

> Art. 2º. São requisitos específicos para que as entidades privadas

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

> referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como Organização Social:
>
> (...) IV – em caso de Organização atuante no setor da Saúde, comprovar a presença em seu quadro de pessoal, de profissionais com formação específica na gestão e execução de atividades de saúde, notórios conhecimentos e experiência comprovada nesta área de atuação a pelo menos 5(cinco) anos.
>
> §1º Para fins do disposto no inciso IV deste artigo, será computado o tempo de desenvolvimento das atividades na respectiva área de atuação por entidade da qual seja sucessora, desde que devidamente comprovado.

Para a Contratação, o Edital do Chamamento Público 01/2017 reproduziu o dispositivo do inciso IV do Art. 2º, que é mais fácil de ser atendido pelas entidades, pois basta que estas comprovem possuir, em seus quadros, profissionais com a experiência requerida, entretanto omitiu o requisito previsto no inciso III do mesmo artigo quanto à necessidade de comprovação de desenvolvimento de atividades há pelo menos três anos, pelas entidades.

Apesar de o Edital ser menos exigente que a Lei n.º 20.222/2017, a empresa vencedora do Chamamento Público 01/2017 **não poderia ter sido habilitada ao certame porque não comprovou ter atendido aos requisitos estabelecidos na letra *d* da cláusula 6.1.6.** conforme relatado a seguir:

Está registrado na Ata da Sessão Pública de abertura de envelopes de habilitação e Propostas de Trabalho que ocorreu em 05 de janeiro de 2018, que duas Organizações Sociais apresentaram propostas: o Instituto Panamericano de Gestão (CNPJ n. 14.707.792/0001-43) e o Instituto Inovação em Gestão Pública (CNPJ nº 05.377.707/0001-35). Ambas as entidades tiveram a habilitação impugnada mutualmente, devido à falta de documentos previstos no Edital. A comissão concordou com ambas e remarcou a fase de habilitação para o dia 17 de janeiro de 2018, para que estas complementassem a documentação.

Conforme a Ata da Sessão ocorrida no dia 17 de janeiro de 2018, ambas as entidades foram habilitadas e foram abertos os envelopes contendo as propostas dos licitantes. Em 22 de janeiro de 2018, o Instituto Inovação em Gestão Pública apresentou recurso visando a impugnar a habilitação do Instituto Panamericano de Gestão, alegando que este não tinha apresentado documentos que comprovassem "formação específica e experiência técnica em gestão e execução de atividades na área de saúde."

O recurso contra a habilitação do IGP, apresentado pelo Instituto Inovação em Gestão Pública está devidamente motivado e contém argumentos pertinentes não apreciados pela Comissão de Chamamento Público nº 01/2017, que alegou preclusão do direito ao recurso porque foi interposto posteriormente à abertura das propostas.

Segundo as razões recursais apresentadas naquela oportunidade, o IPG não comprovou o cumprimento do requisito "possuir profissionais com formação específica e experiência técnica em gestão e execução de atividade de saúde". Argumentou a recorrente que tanto no "quadro dirigente" como no quadro "funcional da Organização Social de Saúde" não houve comprovação.

> Ao apresentar o quadro de dirigentes, o colicitante Instituto Panamericano de Gestão – IPG indicou tão somente vosso presidente, o Sr. A. F. T. Entretanto, quanto ao único dirigente

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

> apontado, o Sr. A. F. T., não houve comprovação de "formação específica e experiência técnica em gestão e execução de atividade na área de saúde.
>
> Por outro lado, na segunda hipótese, portanto, quanto ao quadro funcional, não apresentou qualquer documento que comprove possuir como funcionário profissional com "formação específica e experiência técnica em gestão e execução de atividades na área da saúde".
>
> Oportuno esclarecer que o quadro funcional deve ser comprovado através de prova inequívoca de relação empregatícia, por conseguinte, através de prova de registro de empregado (fotocópia da Carteira de Trabalho, Caged, etc.).
>
> Não há, contudo, qualquer prova neste sentido.
>
> À guisa de corroboração, é importante frisar que os currículos relativos às pessoas dos senhores R. F. T., A. L. B. das D. e A. F. B. T., não se prestam ao fim de comprovar "formação específica e experiência técnica em gestão e execução de atividades área de saúde", na medida em que não fazem parte do "quadro dirigente e funcional da Organização Social de Saúde".
>
> Frise-se que a fotocópia da carteira de trabalho acostada às fls. 65/66 do livro de documentos de habilitação relativo ao Instituto Panamericano de Gestão nada comprovam. Isso porque, demonstram que o **vínculo de empregos findou-se há mais de 10 (dez) anos, e, nada obstante, jamais fora estabelecido com o colicitante, mas sim com outros empregadores (Clínica São Paulo e Santa Casa de Misericórdia de Goiânia).**
>
> Por fim, temos que os currículos apresentados não se tratam de documentos, mas tão somente de informações lançadas unilateralmente, sem qualquer comprovação documental (ex vi do edital: item 6.1.6 "a").
>
> A formação acadêmica deve ser realizada através de fotocópia autenticada do diploma. Ora, a falta de comprovação de formação e experiência de gestão demonstra a inabilidade do licitante.
>
> A comprovação documental exigida pelo edital é pretérita, portanto, a comprovação deve refletir a prévia existência dos profissionais experts em gestão pública hospitalar, seja no quadro diretivo, seja no quadro funcional. (fls. 209-210 dos autos eletrônicos)

O presidente da Comissão Especial, em 26 de janeiro de 2018, emitiu resposta ao recurso, negando provimento por intempestividade.

Com fito de apurar a verossimilhança das razões apresentadas, a CGU consultou a documentação referente à habilitação do IPG, e constatou que constam dois profissionais da área da saúde como integrantes de seu quadro funcional: o Diretor Técnico Dr. A. F. R. tendo concluído que **"Não foi apresentada nenhuma outra informação sobre este profissional. Conforme consulta realizada ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, em 03 de maio de 2018, este possui apenas um vínculo empregatício, com o Hospital Municipal de Alexânia".**

Quanto ao segundo profissional, trata-se de A. L. B. das D., médico anestesiologista, consta no dossiê seu currículo, onde está registrado que exerceu o cargo de diretor geral do Hospital Geral de Goiânia Dr. A. R., no exercício de 2009. Registra-se que esta é a única função exercida pelo profissional que poderia qualificá-lo para o atendimento aos

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

requisitos estabelecidos na letra "d" da cláusula 6.1.6, entretanto, verificou-se em consulta realizada ao CNES, em 03 de maio de 2018, que **a data de seu último vínculo profissional com esta unidade de Saúde ocorreu em 2014.**

Além disto, consta à página 211 dos autos a consulta realizada no CNES, datada em 03/05/2018, tendo sido constatado que a carga horária semanal do profissional em questão é de 72 horas, o que inviabiliza qualquer atividade no município de Santarém.

Apontaram também os auditores que outros fatos comprovam a ausência de vinculação trabalhista ou associativa do IGP com os dois profissionais de saúde citados:

- Os dois não constam como integrantes do quadro de associados ou dirigentes do IGP, conforme os registros da Ata da Primeira Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 18 de abril de 2016, que alterou a mudança da Presidência do IPG, alteração de seu Estatuto Social e denominação e admitiu novos associados;
- Solicitou-se formalmente ao IPG relação nominal dos funcionários não pertencentes à Prefeitura Municipal de Santarém, contratados pelo IGP, até 18/04/2018, para gerir o contrato de gestão, com indicação da função e respectivos valores dos salários/contratos. Na relação apresentada não constam os nomes dos dois profissionais A. F. R. e A. L. B. d. D.

Por fim, urge registrar que a adjudicação do objeto ao IPG ocorreu em 25/01/2018, antes do resultado do julgamento do recurso contra a habilitação do IGP, apresentado pelo Instituto Inovação em Gestão Pública, que ocorreu em 26 de janeiro de 2018. Ambos os atos emitidos pela Comissão de Chamamento Público nº 01/2017.

Desta forma, os elementos de prova trazidos pela CGU indicam que realmente houve favorecimento ilícito ao IPG no Chamamento Público 01/2017.

II.2 Irregularidades no julgamento da proposta da instituição vencedora

A Controladoria-Geral da União (CGU) confeccionou relatório detalhado de suas constatações encontradas no âmbito da fiscalização das Ações de Governo executadas no município de Santarém/PA, em decorrência da V05º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 16 a 27 de abril de 2018.

Conforme o Edital do Chamamento Público 01/2017, foi utilizado o Tipo "Melhor Proposta Técnica" para o julgamento das propostas que teve como objetivo a seleção de organização social para gerir as unidades de saúde Hospital Municipal de Santarém – HMS e Unidade de Pronto Atendimento -UPA-24 horas.

A Melhor Proposta Técnica foi definida com base no maior valor da Nota Técnica-NT, obtida pela soma de três fatores de avaliação: FA1; FA2 e FA3, pela seguinte fórmula: NT = FA1 + FA2 + (FA3X2).

Os critérios para avaliação e a respectiva pontuação estão registrados na "Matriz de avaliação para julgamento e classificação das Propostas Técnicas do processo de seleção", que constitui o Anexo V do Edital de Chamamento Público 01/2017.

Está registrado na Ata da Sessão de Análise e Julgamento das Propostas de Trabalho, ocorrida em 25 de janeiro de 2018, que os três membros integrantes da Comissão Especial de Seleção de Organização Social concederam o total de 146 pontos à Instituição

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

vencedora do certame, o Instituto Panamericano de Gestão – IGP, assim distribuídos FA1 = 12 pontos, FA2=14 pontos e FA3=60x2 Pontos.

Como os fatores FA1 e FA2 apenas possuem critérios relacionados à qualidade da proposta e por terem baixa pontuação em relação ao fator FA3, a análise sobre o julgamento da Comissão restringiu-se ao terceiro, visto que este avalia a experiência das instituições e de seu corpo técnico.

Constatou-se, com base nos critérios estabelecidos no Anexo V e na documentação apresentada na fase de habilitação, que a comissão atribui pontos à Instituição vencedora do certame sem que a OS comprovasse possuir os requisitos necessários.

A CGU constatou que o IPG foi habilitado indevidamente ao certame pela Comissão de Chamamento Público nº 01/2017, uma vez que a instituição não apresentou a documentação necessária para comprovação do vínculo trabalhista ou associativo dos profissionais de saúde indicados como integrantes da OS, bem como não restou comprovado que os mesmos atendiam aos requisitos exigidos pela letra "d" da cláusula 6.1.6. do Edital e inciso IV do Art. 2º da Lei n.º 20.222/2017. Também, foi comprovado que o IGP possuía apenas um ano de criação na época do certame, inclusive não havia desenvolvido nenhuma atividade operacional no período.

Mesmo com todas as restrições citadas, três membros da Comissão de Chamamento concederam 27 pontos para o IGP para o tema "Experiência anterior" do fator FA3, este constituído de 21 itens, para os quais apenas dois não foram atribuídas notas e um teve nota parcial. Isso significa que dos sessenta pontos concedidos ao IGP pela Comissão, 27 foram indevidos, porque a Instituição não comprovou possuir os requisitos necessários exigidos nos respectivos itens.

Destaca-se, ainda, o fato de que não foi possível verificar a totalidade da pontuação atribuída pela Comissão ao IGP no fator FA3, porque a planilha reproduzida na Ata da Sessão de Julgamento das Propostas não é a mesma do Edital.

A planilha que constitui o Anexo V do Edital - fator FA3 - é composta por cinquenta itens e a planilha reproduzida na Ata da Sessão de Julgamento das Propostas contém apenas quarenta itens que somam 36,50 pontos, ou seja, foram suprimidos dez itens, inclusive um que constitui o tema "Experiência anterior", sem justificativa da Comissão.

Os itens que constituem a Planilha- FA3, do Anexo V do Edital do Chamamento Público nº 01/2017 e a respectiva pontuação concedida ao IGP pela Comissão de Chamamento estão reproduzidos no quadro acostado às páginas 216-218 dos autos, sendo que os itens que a OS não comprovou possuir os requisitos necessários e para os quais foi concedida pontuação estão sublinhados e os itens suprimidos estão indicados:

Quadro – Fator FA3 do Anexo V do Edital e Pontuação concedida pela Comissão de Chamamento Público ao IGP.

FA3 – Item Técnica – Avalia a capacidade gerencial da proponente quanto a administrar uma unidade e conduzir as ações assistenciais com bom nível de desempenho, com equipe titulada nas áreas propostas			Pontuação por item	Pontuação concedida pela Comissão
	LAR	Comprovação pela entidade, em experiência em gestão de serviços de saúde em unidade de grande porte com mais de 150 leitos de internação (cada certidão somará	4.00	4.00

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

EXPERIENCIA ANTERIOR	EXPERIÊNCIA ANTERIOR EM GERÊNCIA HOSPITA	02 pontos. Podendo ser reconhecida a apresentação de no máximo duas experiências.			
		Comprovação pelo corpo diretivo da entidade em experiência em gestão de serviços de saúde em unidade de grande porte com mais de 150 leitos de internação	Diretoria Geral Superintendência	1,00	1,00
			Diretoria Técnica	1,00	1,00
			Diretoria Adm/Financeira	1,00	1,00
			Diretoria Assistêncial	1,00	1,00
		Comprovação pela entidade, em experiência em gestão de serviços de saúde em unidade de médio porte de 70 a 150 leitos de internação (cada certidão somará 01 pontos. Podendo ser reconhecida a apresentação de no máximo três experiências.		3,00	3,00
		Comprovação pelo corpo diretivo da entidade em experiência em gestão de serviços de saúde em unidade de médio porte de 70 a 150 leitos de internação	Diretoria Geral Superintendência	0,75	0,75
			Diretoria Técnica	0,75	0,75
			Diretoria Adm/Financeira	0,75	0,75
			Diretoria Assistêncial	0,75	0,75
		Comprovação pela entidade, em experiência em gestão de serviços de saúde em unidade de pequeno porte com menos de 69 leitos de internação (cada certidão somará 01 pontos. Podendo ser reconhecida a apresentação de no máximo duas experiências.		2,00	2,00
		Comprovação pelo corpo diretivo da entidade em experiência em gestão de serviços de saúde em unidade de pequeno porte com menos de 69 leitos de internação	Diretoria Geral Superintendência	0,50	0,50
			Diretoria Técnica	0,50	0,50
			Diretoria Adm/Financeira	0,50	0,50
			Diretoria Assistêncial	0,50	0,50
		Comprovação pela entidade em gestão de serviços de saúde em unidade que atenda urgência e emergência (cada certidão somará 01ponto podendo ser reconhecida a apresentação de no máximo duas experiências)		2,00	Item suprimido na Ata
		Comprovação pela entidade em gestão de serviços de saúde em unidade que atenda materno infantil (cada certidão somará 01ponto reconhecidos à apresentação de no máximo duas experiências)		2,00	2,00
		Comprovação pela entidade de gerenciamento em unidades de saúde por mais de 05 anos (cada certidão somará 02 pontos reconhecidos à apresentação de no máximo duas experiências)		4,00	2,00
		Comprovação pela entidade de gerenciamento em unidades de saúde de 03 a 05 anos (cada certidão somará 1,5 pontos reconhecidos à apresentação de no máximo duas experiências)		3,00	3,00
		Comprovação pela entidade de gerenciamento em unidades de saúde por menos de 03 anos (cada certidão somará 1 ponto reconhecidos à apresentação de no máximo duas experiências)		2,00	2,00
		Comprovação de gerenciamento em unidades de serviços públicos de saúde, como Organização Social de Saúde, em qualquer unidade da Federação, por mais de 2 anos (cada certidão somará 2,5 pontos reconhecida a apresentação de no máximo duas experiências)		5,00	-

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

Concluiu o relatório que "houve favorecimento ilícito no Chamamento Público nº 01/2017 ao Instituto Panamericano de Gestão - IGP, que foi contratado pelo Município de Santarém/PA para gerenciar as duas mais importantes unidades de Saúde do município sem que comprovasse ter experiência gerencial na área da Saúde e sem capacidade operacional para o mister" (p. 219).

A Prefeitura manifestou-se ao CGU a afirmar que os critérios previstos no edital foram criteriosamente analisados pela documentação, informando que não houve favorecimento. Também explicou que o IPG, originariamente foi criado em 08/11/2011, porém com outro nome, qual seja, Instituto Talentos do Cerrado, conforme consta a folha 472 que averbou a mudança de nome da Organização Social.

Os auditores, após analisar a resposta da prefeitura, assentaram que:

(a) Quanto ao argumento de que os profissionais indicados pelo IPG comprovam a experiência técnica exigida na Chamada e que o instrumento convocatório não mencionou a forma de comprovação de vínculo, apenas a indicação dos profissionais e que os mesmos estão à disposição da IPG, comprovou-se, conforme registrado no campo Fato, que esses profissionais não têm qualquer vínculo com o IPG e não estão atuando nas Unidades de Saúde objeto do contrato de gestão.

(b) Se o processo seletivo visava a contratação da Organização Social melhor qualificada para a gestão de cerca de 70% do atendimento à população não tem sentido aceitar que os profissionais indicados efetivamente não participem da gestão das unidades de saúde, pois essa seria a condição para garantir a qualidade da gestão, justificativa principal da mudança da administração pública municipal para a privada.

(c) Em relação ao tempo de existência do IPG, de fato a instituição foi criada com a transformação do Instituto Talentos do Cerrado, criado em 08/11/2011, entretanto, **não ocorreu só mudança da razão social da Instituição, conforme a Ata da Primeira Assembleia Geral Extraordinária, de 18 de abril de 2016, houve alteração do Estatuto Social e alteração de toda a estrutura administrativa, sendo que somente o CNPJ foi mantido.** Além disso, **não foi apresentado nenhum comprovante que o Instituto Talentos do Cerrado tenha desempenhado qualquer atividade na área da Saúde, portanto, a pontuação concedida pela Comissão de Chamamento Público nº 01/2017 ao Instituição IPG no julgamento das propostas relativa à experiência <u>não tem comprovação documental</u>** (grifo nosso).

(d) Quanto aos itens suprimidos, a alegação de que a supressão decorreu da quebra de página no momento dessa transferência na formatação da decisão de julgamento, tal afirmativa não procede, porque as páginas estão numeradas sequencialmente, sem quebra na sequência, páginas nº 715/716 e 719/720, para as planilhas registradas na ata respectivamente relativa ao IPG e à Organização Social "Inovação em Gestão Pública".

Desta forma, reafirmou o parecer anterior, afirmando que "conclui-se que as alegações apresentadas pelo gestor não elidem o fato apontado de que a Instituição contratada para gerir as mais importantes unidades de saúde administradas pelo município de Santarém não comprovou possuir experiência para o mister, sendo favorecida irregularmente pela Comissão de Chamamento Público nº 01/2017, sendo que os atos foram ratificados e homologados pelo Ordenador de Despesas e o Prefeito Municipal".

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

II.3 Falta de publicidade quanto à errata ao edital 29/12/2017

No âmbito do processo licitatório, houve, em 29/12/2017, devido os questionamentos suscitados pelos licitantes, a Comissão Especial de Chamamento Público emitiu errata ao Edital, na parte específica dos critérios para julgamento das propostas. Entretanto, identificou a CGU que **não consta nos autos do processo o aviso de publicação da errata nos mesmos meios em que fora publicado o aviso do Edital. Também, não consta o envio da errata aos interessados no certame.**

Tal falha lesiona o princípio da publicidade dos atos administrativos e, no curso de um processo licitatório é ainda mais indispensável, uma vez que cada alteração, por menor que seja, pode afetar o curso das propostas e do próprio trâmite, cujo objetivo é sempre garantir o melhor interesse para a Administração Pública e, neste caso, garantir o melhor vencedor para prestar o atendimento em saúde que a sociedade precisa.

III. Preliminares e prejudiciais de mérito

III.1. A competência da Justiça Federal em Santarém

Consoante se extrai do art. 109, inciso I, da Constituição Federal de 1988, competirá à Justiça Federal a apreciação e o julgamento das causas em que se observar interesse da União envolvido.

Com efeito, no caso em apreço, o fato de estarem envolvidos vultuosos valores oriundos dos cofres públicos federais, envolvendo recursos do Ministério da Saúde no importe de R$ 179.546.328,00, conforme consta no relatório da CGU, há detrimento dos interesses da União, restando assim, demonstrado o interesse desta na hipótese e a competência da Justiça Federal para julgamento e processamento do caso.

Ademais, a presença do Ministério Público Federal, por si só, já atrai a competência da Justiça Federal para julgamento do feito, por força do art. 109, I, da Constituição Federal, tendo em vista ser órgão da União, conforme entendimento pacificado no Superior Tribunal de Justiça, senão vejamos:

> AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MPF. Compete à Justiça Federal processar e julgar ação civil pública quando o Ministério Público Federal figurar como autor. A ação civil pública, como as demais, submete-se, quanto à competência, à regra estabelecida no art. 109, I, da CF, segundo a qual cabe aos juízes federais processar e julgar "as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho". Assim, figurando como autor da ação o Ministério Público Federal, que é órgão da União, a competência para apreciar a causa é da Justiça Federal. Precedentes citados: AgRg no CC 107.638-SP, Primeira Seção, DJe 20/4/2012; e REsp 440.002- SE, Primeira Turma, DJ 6/12/2004. REsp 1.283.737-DF, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 22/10/2013

Este também é o entendimento que vem sendo consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que os julgados mais recentes da Corte sobre o tema

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

já orientam neste sentido. É o caso do Agravo Regimental no Recurso Especial 822.816, julgado em 08/03/2016, de Relatoria do então Ministro Teori Zavascki, conforme se verifica no voto do i. Relator:

> "(...) **para fixar a competência da Justiça Federal, basta que a ação civil pública seja proposta pelo Ministério Público Federal.** Nesse caso, bem ou mal, figurará como autor um órgão da União, o que é suficiente para atrair a incidência do art. 109, I, da Constituição. Embora sem personalidade jurídica própria, o Ministério Público Federal está investido de personalidade processual, e a sua condição de personalidade processual federal determina a competência da Justiça Federal. É exatamente isso o que ocorre também em mandado de segurança, em habeas-data e em todos os demais casos em que se reconhece legitimidade processual a entes não personalizados: a competência será fixada levando em consideração a natureza (federal ou não) do órgão ou da autoridade com personalidade apenas processual, e essa natureza é a mesma da ostentada pela pessoa jurídica de que faz parte. Figurando o Ministério Público Federal, órgão da União, como parte na relação processual, a um juiz federal caberá apreciar a demanda, ainda que seja para dizer que não é ele, e sim o Ministério Público Estadual, o que tem legitimação ativa para a causa. Para efeito de competência, como se sabe, pouco importa que a parte seja legítima ou não. (...) Para efeito de competência, o critério *ratione personae* (que é o estabelecido no art. 109, I, da CF) é considerado em face apenas dos termos em que foi estabelecida a relação processual. Em outras palavras, para efeito de determinação de competência, o que se leva em consideração é a parte processual, o que nem sempre coincide com a parte legítima. Parte processual é a que efetivamente figura na relação processual, ou seja, é aquela que pede ou em face de quem se pede a tutela jurisdicional numa determinada demanda. Já a parte legítima é aquela que, segundo a lei, deve figurar como demandante ou demandada no processo.(...) Reafirma-se, assim, que a simples circunstância de se tratar de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal é suficiente para fixar a competência da Justiça Federal. Por isso mesmo é que se enfatiza que a controvérsia posta não diz respeito, propriamente, à competência para a causa e sim à legitimidade ativa. Competente, sem dúvida, é a Justiça Federal. Cabe agora, portanto, investigar se, à luz do direito, o ajuizamento dessa ação, consideradas as suas características, as suas finalidades e os bens jurídicos envolvidos, é atribuição do Ministério Público Federal ou do Estadual. Concluindo-se pela ilegitimidade daquele, a solução não será a da declinação de competência, mas de extinção do processo sem julgamento de mérito, nos termos do art. 267, VI, do CPC. (...)"

Ainda, o Recurso Extraordinário 840.002, de Relatoria do Exmo. Min. Roberto Barroso, julgado em 31/05/2016, reitera esta nova orientação do Supremo, citando o Ag. Rg. supratranscrito como precedente:

> **A jurisprudência desta Corte assentou entendimento de que basta o Ministério Público Federal ajuizar a ação para que seja reconhecida a competência da Justiça Federal.** Vejam-se, nesse sentido, o RE 822.816, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, e a ementa do RE 228.955, julgado sob a relatoria do Ministro Ilmar Galvão 4 (...)". Grifos nossos

Pelo exposto, resta inconteste a competência da Justiça Federal para julgamento

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

da causa, seja por força da aplicação direta do art. 109 da CF/88, seja em virtude da presença pura e simples do Ministério Público Federal no polo passivo da Ação, como orienta o entendimento jurisprudencial pátrio mais recente.

III.2. A legitimidade do Ministério Público Federal

A Constituição Federal legitimou o Ministério Público Federal como guardião na defesa do patrimônio público, ao dispor, em seu artigo 129, o seguinte:

> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
> III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, **para a proteção do patrimônio público e social,** do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

A legitimidade ministerial é corroborada ainda pelos seguintes preceitos normativos:

> Lei Complementar nº 75/93 - Estatuto do Ministério Público da União:
> Art. 5º - São funções institucionais do Ministério Público da União:
> III - a defesa dos seguintes bens e interesses:
> a) **o patrimônio nacional;**
> **b) o patrimônio público e social;**
> c) o patrimônio cultural brasileiro;
> d) o meio ambiente;
>
> Art. 6º - Compete ao Ministério Público da União:
> VII - promover o inquérito civil público e a ação civil pública para:
> a) a proteção dos direitos constitucionais;
> b) **a proteção do patrimônio público** e social, do meio ambiente , dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Reforça ainda tal entendimento a conclusão da Organização Pan-americana da Saúde e do Escritório Regional da Organização Mundial da Saúde, enumerada na Série Direito e Saúde 1 - Brasília, 1994:

> "O conceito de ações e serviços de relevância pública, adotado pelo artigo 197 do atual texto constitucional, norma preceptiva, deve ser entendido desde a verificação de que a Constituição de 1988 adotou como um dos fundamentos da República a dignidade da pessoa humana. Aplicando às ações e aos serviços de saúde, o conceito implica o poder de controle, pela sociedade e pelo Estado, visando zelar pela sua efetiva prestação e por sua qualidade. Ao qualificar as ações e serviços de saúde como de relevância social. Ademais, enquanto direito de todos e dever do Estado, as ações e serviços de saúde devem ser por ele privilegiados. A correta interpretação do Artigo 196 do texto constitucional implica o entendimento de ações e serviços de saúde como conjunto de medidas dirigidas ao enfrentamento das doenças e suas sequelas, através da atenção médica preventiva e curativa, bem como de seus determinantes e condicionantes de ordem econômica e social. **Tem o Ministério Público a função institucional de zelar pelos serviços de relevância pública, dentre os quais as ações e serviços de saúde, adotando as medidas necessárias para sua efetiva prestação, inclusive em face da omissão do Poder Público**"

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

(grifo nosso).

Acerca da legitimidade do Ministério Público para a defesa dos chamados interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais, interessante colacionar ensinamento doutrinário de Hugo Nigro Mazzilli[1], *in verbis*:

> (...) A terceira posição é a dos que, como nós, entendem ser necessário compatibilizar a distinção social e constitucional do Ministério Público com a defesa do interesse a ele cometido na legislação infraconstitucional. No caso dos interesses difusos, em vista de sua abrangência e extensão, não há como negar, está o Ministério Público sempre legitimado à sua defesa; mas, no caso de interesses individuais homogêneos e até coletivos, a iniciativa do Ministério Público só pode ocorrer quando haja conveniência social em sua atuação. Essa conveniência é aferida a partir de critérios como estes: a) **à vista da natureza do dano (saúde**, segurança e educação públicas); b) à vista da dispersão dos lesados (a abrangência social do dano, sob o aspecto dos sujeitos atingidos); c) **à vista do interesse social do funcionamento de um sistema econômico, social ou jurídico** (previdência social, captação de poupança popular, etc.). (grifou-se)

Resta, portanto, assentada a atribuição e a legitimidade do Ministério Público para atuar neste caso, uma vez que envolvem recursos federais, bem como por se tratar de defesa de patrimônio público.

III.3. A legitimidade passiva dos requeridos

No que concerne a legitimidade passiva da Prefeitura de Santarém e do Instituto Panamericano de Gestão (IPG), necessário explicar que os recursos federais envolvidos são repassados para o município de Santarém para que este empregue as verbas destinadas à saúde.

Assim, coube à municipalidade realizar o processo licitatório para escolha e contratação de Organização Social para gerenciar o Hospital Municipal de Santarém e a UPA 24 horas.

Desta forma, por se tratar de elementos de provas que indicam favorecimento ilícito da OS IPG, está assentada a legitimidade passiva de ambos para constar no polo passivo, uma vez que à prefeitura cabia garantir a higidez e licitude do certame e a OS concorreu para seu favorecimento ilícito, estando atualmente gerenciando o objeto do contrato, mesmo sem ter cumprindo os requisitos básicos de habilitação.

IV. Mérito

Inicialmente, importa delinear que a contratação direta de organização social é passível de dispensa de licitação, conforme o art. 24, XXIV, da Lei 8.666/93

> Art. 24. É **dispensável** a licitação:
>
> [...]
>
> XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

> a s **organizações sociais,** qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

No entanto, conforme apontado pela CGU, a administração municipal optou por realizar um chamamento público, com fito de partilhar com a sociedade, com o poder legislativo e com entidades sociais a entrega do serviço de gestão dos principais estabelecimentos de saúde em Santarém.

Assim, criou-se uma Lei Municipal (20.222/2017) para estabelecer as regras para a entrega do serviço à entidades privadas.

Nesta senda, urge salientar que o chamamento público é definido pela lei 13.019/14, em seu artigo 2, XII, como

> "procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se **garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos**"

Assim, em que pese o chamamento público não ser uma modalidade de licitação, é um procedimento utilizado para selecionar a melhor proposta a ser adotada pela Administração Pública quando for firmar parcerias com organizações da sociedade civil.

Neste sentido, conforme o próprio texto legal que dispõe sobre o chamamento público, deve-se garantir no processo os princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, entre outros.

No caso em apreço, tem-se que houve um favorecimento ilícito da OS IPG, uma vez que não comprovou ter experiência gerencial da saúde e nem capacidade operacional para tanto.

Tal fato é uma violação dos princípios constitucionais relacionados à Administração Pública, principalmente legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade, igualdade e da probidade administrativa.

Isto porque constatou a CGU que "a empresa vencedora do chamamento público 01/2017 **não poderia ter sido habilitada** ao certame porque não comprovou ter atendido aos requisitos estabelecidos na letra *d* da cláusula 6.1.6.".

IV.1. O não cumprimento dos requisitos para habilitação no chamamento público

Conforme o Chamamento Público 01/2017, na cláusula 6.1.6., *d,* colocou-se como requisito de habilitação que a organização social comprovasse possuir no seu quadro de dirigentes, profissionais com formação específica e experiência técnica em gestão de atividades na área da saúde, por no mínimo 5 (cinco) anos.

> 6.1.6. DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO
> (...)
> d) comprovar possuir no quadro dirigente da Organização Social de Saúde, profissionais com formação específica e experiência técnica em gestão e execução de atividades área de saúde, por no mínimo 05 (cinco) anos, conforme preceitua o inciso IV do artigo 2º da lei

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

No curso do chamamento, compareceram duas organizações sociais interessadas, a saber INSTITUTO PANAMERICANO DE GESTÃO - IPG e INSTITUTO INOVAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA. Conforme previa no edital de chamamento, após o recebimento dos envelopes com os documentos de habilitação e com as propostas, foram abertos os envelopes contendo os documentos probatórios para habilitação no procedimento, com abertura de oportunidade para que cada parte apresentasse impugnação à documentação do adversário.

Ocorre que, dado os participantes estavam com documentação incompleta, foi dado um prazo pela comissão para complementação e remarcado para o dia 17 de janeiro a nova sessão, em atendimento ao §3º Do artigo 48 da lei 8.666/93. Neste dia, foi reaberto o procedimento, recebido as documentações complementares e, ao fim, ambas as organizações sociais participantes foram habilitadas pela comissão.

Por ocasião de análise da documentação apresentada, a Controladoria-Geral da União (CGU) constatou que a OS IPG não apresentou instrumentos comprobatórios a assegurar que cumpria todos os requisitos previstos na legislação municipal e no chamamento público.

De acordo com o inciso III do Art. 2º da Lei nº 20.222/2017, para que as entidades privadas se habilitem à Qualificação como Organização Social é necessária comprovação de desenvolvimento de atividades descritas no caput há, pelo menos, três anos.

Entretanto, esta norma é silente quanto a Contratação de OS no que diz respeito a origem de sua Qualificação, lacuna preenchida pelo inciso I do Art. 22 do Decreto 629/2017:

> Art. 22. As Organizações Sociais que houverem manifestado interesse em participar do processo público de seleção deverão apresentar, na forma e prazo estabelecidos no Edital de Chamamento Público, a seguinte documentação:
>
> I. Certificado de Qualificação como Organização Social por um dos entes federativos.

O Edital do Chamamento Público 01/2017, manteve a regra do Decreto nº 629/2017, quanto à Qualificação das entidades:

> 6.1.2. COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE JURÍDICA
>
> a) Certificado de qualificação como organização social na área da saúde emitido por qualquer dos entes federativos, isto é, pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.

Outrossim, quanto ao quesito de experiência da entidade para a Qualificação, além do inciso III do Art. 2, já citado, a Lei n.º 20.222/2017, dispõe o seguinte:

> Art. 2º. São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como Organização Social:
>
> (…) IV – em caso de Organização atuante no setor da Saúde, comprovar a presença em seu quadro de pessoal, de profissionais com formação específica na gestão e execução de atividades de saúde, notórios conhecimentos e experiência comprovada nesta área de atuação a pelo menos **5 (cinco) anos**.
>
> §1º Para fins do disposto no inciso IV deste artigo, será computado o tempo de desenvolvimento das atividades na respectiva área de atuação por entidade da qual seja sucessora, desde que

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

devidamente comprovado.

Para a Contratação, o Edital do Chamamento Público 01/2017 reproduziu integralmente o dispositivo do inciso IV do Art. 2º. Segundo a CGU, este requisito "é mais fácil de ser atendido pelas entidades, pois basta que estas comprovem possuir, em seus quadros, profissionais com a experiência requerida". No entanto, omitiu o requisito previsto no inciso III do mesmo artigo, quanto à necessidade de comprovação de desenvolvimento de atividades há, pelo menos, três anos, pelas entidades.

> 6.1.6. DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO
>
> (...)
>
> d) Comprovar possuir no quadro dirigente da Organização Social de Saúde, profissionais com formação específica e experiência técnica em gestão e execução de atividades área de saúde, por no mínimo 05(cinco) anos, conforme preceitua o inciso IV do artigo 2º da Lei Municipal nº 20.222/2017.

Neste sentido, assevera a CGU que a organização social IPG não poderia ter sido habilitada, uma vez que não comprovou o atendimento do requisito retro citado.

Conforme Ata da Sessão ocorrida em 17 de janeiro de 2018, as duas entidades que se compareceram ao chamamento foram habilitadas e os envelopes com as propostas foram abertos.

Em 22 de janeiro de 2018, o Instituto Inovação em Gestão Pública apresentou recurso visando impugnar a habilitação do Instituto Panamericano de Gestão, alegando que este não tinha apresentado documentos que comprovassem "formação específica e experiência técnica em gestão e execução de atividades na área de saúde."

O recurso contra a habilitação do IGP, apresentado pelo Instituto Inovação em Gestão Pública está devidamente motivado e contém argumentos pertinentes não apreciados pela Comissão de Chamamento Público nº 01/2017, que alegou preclusão do direito ao recurso porque foi interposto posteriormente à abertura das propostas.

Em apertada síntese, arguiu que o edital requereu especificamente que a OS tivesse profissionais de saúde com formação específica e experiência técnica em gestão e execução de atividade de saúde, **tanto no quadro dirigente quanto no funcional da Organização**.

Segundo a recorrente, a Organização Social IPG apenas indicou o Sr. A.F.T., Presidente da OS, como o único dirigente apontado, não tendo apresentado documentos comprobatórios da "formação específica e experiência técnica em gestão e execução de atividade na área de saúde". Quanto ao quadro funcional, **não apresentou qualquer documento** que comprove possuir como funcionário profissional com "formação específica e experiência técnica em gestão e execução de atividades na área da saúde".

Ao analisar detidamente o recurso denegado pela comissão especial, a CGU constatou que constam na documentação dois profissionais da área da saúde como integrantes de seu quadro funcional: o Diretor Técnico Dr. A. F. R. e A. L. B. das D.

Ocorre que, após se verificar que não fora apresentada nenhuma outra informação sobre o profissional A.F.R., a CGU realizou consulta ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, em 03 de maio de 2018, tendo verificado que este possui **apenas um vínculo**

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

empregatício, com o Hospital Municipal de Alexânia.

Quanto ao profissional A.L.B. das D., consta no seu currículo que exerceu cargo de diretor geral do Hospital Geral de Goiânia Dr. A. R., no exercício de 2009. Registra-se que esta é a única função exercida pelo profissional que poderia qualificá-lo para o atendimento aos requisitos estabelecidos na letra "d" da cláusula 6.1.6, **entretanto, verificou-se em consulta realizada ao CNES, em 03 de maio de 2018, que a data de seu último vínculo profissional com esta unidade de Saúde ocorreu em 2014**, conforme demonstrado no quadro seguinte.

Quadro – Vínculos ativos A. L. B. d. D.

NOME					CNS					
A.L.B. d. D.					180549919110000					
UF	Município	CBO	CNES	Estabelecimento	Natureza Jurídica	vínculo estabelecimento	Vínculo Empregador	CH AMB.	CH HOSP.	Total
GO	Aparecida de Goiânia	225151 - Médico Anestesiologista	2589516	Hospital e Maternidade Marlene Teixeira	1031 - Órgão Público do poder executivo municipal	Vínculo Empregatício	Contrato por prazo determinado	0	12	12
GO	Goiânia	225151 - Médico Anestesiologista	2334232	Coopanest GO	2143 - Cooperativa	Intermediado	Cooperado	0	20	20
GO	Goiânia	225151 - Médico Anestesiologista	2519275	Hospital do Coração	2062 - Sociedade empresaria limitada	Autônomo	Pessoa Física	0	20	20
GO	Goiânia	225125 - Médico Clínico	5161010	SAMU Serviço de Atendimento Móvel de Urgência de Goiânia	1031 - órgão público do poder executivo municipal	Vínculo Empregatício	Estatutário	20	0	20
Total								20	52	72

Fonte: CNES – Consulta realizada em 03 de maio de 2018.

Basta uma breve análise da carga horária semanal do profissional, que é de 72 (setenta e duas horas), para se constatar que é **inviável para este exercer qualquer atividade no município de Santarém/PA.**

Outros fatos comprovam a ausência de vinculação trabalhista ou associativa do IGP com os dois profissionais de saúde citados:

- 1. Os dois **não constam como integrantes do quadro de associados ou dirigentes do IPG,** conforme os registros da Ata da Primeira Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 18 de abril de 2016, que alterou a mudança da Presidência do IPG, alteração de seu Estatuto Social e denominação e admitiu novos associados;
- 2. Solicitou-se formalmente ao IPG relação nominal dos funcionários não pertencentes à Prefeitura Municipal de Santarém, contratados pelo IGP, até 18/04/2018, para gerir o contrato de gestão, com indicação da função e respectivos valores dos salários/contratos.

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

Na relação apresentada **não constam os nomes dos dois profissionais A. F. R. e A. L. B. d. D.**

Desta forma, tem-se que a Organização Social não cumpriu com o requisito previsto no Chamamento Público, estando o modus operandi de colocar profissionais no seu quadro de dirigentes que nem mesmo estão vinculados formalmente à OS como um artifício para ludibriar a comissão especial e a fazer crer que cumpriam com o requisito.

Além disto, o simples fato de **a adjudicação do objeto ao IPG ter ocorrido no dia 25 de janeiro de 2018, antes, portanto do resultado do julgamento do recurso contra a habilitação do IPG**, interposto pelo Instituto Inovação em Gestão Pública, que ocorreu em 26 de janeiro de 2018, demonstra que houve um favorecimento ao IPG por parte da Prefeitura de Santarém.

Ademais, conforme os registros da Receita Federal do Brasil, o IPG foi inscrito no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ em 08 de novembro de 2011, tendo como único sócio R. F. T. Em 12 de maio de 2016, ele foi substituído por seu irmão R. F. T. que permanece como único sócio da entidade.

Consta nos documentos de habilitação que o Instituto Panamericano de Gestão - IPG foi formalmente instituído em 15 de setembro de 2016, data da elaboração do seu Estatuto Social, sendo este registrado no Cartório do 2º Registro de Pessoas Jurídicas, Títulos, Documentos e Protestos de Goiânia/GO em 11 de novembro de 2016.

Constam, ainda, na documentação de habilitação, o Balanço Patrimonial do exercício de 2016, encerrado em 31 de dezembro de 2016, que registra Patrimônio Líquido de apenas R$ 8.590,00. O demonstrativo "Demonstração de déficit ou superávit para o exercício findo de 31 de dezembro de 2016" registra não ter havido receita nem despesas naquele exercício, ou seja, não houve atividade operacional.

A ausência de qualquer atividade desta Organização Social é confirmada pela ausência de registros de empregados no sistema Relação Anual de Informações Sociais- RAIS, consulta de 31 de dezembro de 2016, que indica que **desde sua criação até aquela data o IPG nunca teve empregados registrados.**

A prefeitura, após notificada pela CGU, não apresentou novos documentos que comprovem que a Organização Social "Instituto Panamericano de Gestão" preenchia os requisitos necessários previstos no Edital para a habilitação ao Chamamento Público nº 01/2017, portanto, considera-se que as razões de justificativas apresentadas não elidem a constatação.

Resta, assim, comprovado que a OS Panamericano não cumpriu com os requisitos e fora habilitada ao Chamamento Público de forma ilícita.

IV.2. Violação dos princípios administrativos

O princípio da legalidade, em âmbito de Direito Administrativo, pela doutrina tradicional, significa que ao administrador público cabe fazer aquilo que a lei permite. É dizer que "existe uma relação de subordinação da ação do administrador, em função do que estabelece a lei, de forma que ele só pode agir nos moldes e limites estabelecidos pela legislação, fazendo apenas o que a lei expressamente autorizar ou determinar".

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

A doutrina mais moderna aprofunda ainda mais aquilo que é comumente denominado de legalidade estrita, criando o conceito de juridicidade. Este novo conceito indica que o administrador não está apenas restrito ao que a lei determina, mas também é vinculado pelos princípios que regem a Administração Pública.

No caso em testilha, tem-se que no curso do Chamamento Público 01/2018 houve clara violação a diversos princípios administrativos, principalmente o da legalidade, uma vez que se habilitou organização social sem que existissem documentos probatórios de que ela cumpria com os requisitos previstos na legislação municipal e no próprio edital.

Ao habilitar a OS IPG, a Comissão Especial violou o princípio da legalidade, já que faltou em cumprir com seu dever legal de analisar de forma acurada toda a documentação apresentada, com fito de garantir a higidez do feito.

Neste ponto, urge salientar que, ainda que a Comissão tivesse deixado esta carência desapercebida, houve interposição de recurso da colicitante, cujas razões foram enfáticas em demonstrar as inconsistências.

Entrementes, mesmo ciente do teor do recurso, a comissão entendeu por julgar intempestivo o recurso e não atuar no mérito. Ocorre que a nulidade arguida é matéria pública, tendo a comissão o dever de promover seu saneamento, até mesmo para garantir a licitude do pleito. Porém, não o fez.

Ademais, houve violação ao princípio da isonomia e da impessoalidade, como se explicará a seguir.

O postulado da isonomia é intrinsecamente ligado ao conceito de igualdade, devendo ser garantido aos participantes de um chamamento público tratamento isonômico, utilizando o edital como norma a ser seguida por todos e selecionar discricionariamente a quem incidirão os requisitos.

Neste sentido, o princípio da impessoalidade "repele favoritismos e restrições indevidas, exigindo tratamento equânime e marcado pela neutralidade"[2]

Ocorre que, conforme a narrativa fática, a adjudicação do objeto do chamamento foi feita antes mesmo do julgamento do recurso interposto pela outra organização social e também houve claro favorecimento ao IPG na atribuição dos pontos previstos no edital, uma vez que foram atribuídos pontos sem mesmo a organização social ter apresentado a documentação probatória.

Tais atitudes são claramente violadoras dos princípios da impessoalidade e da isonomia.

Por fim, houve também violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que não foram observados os requisitos previstos no edital do chamamento público, bem como o fato de a planilha usada para julgamento, constando na ata da sessão, não ser a mesma que constava no edital.

Portanto, **restam comprovadas as violações aos princípios administrativos da legalidade, da isonomia, da impessoalidade e da vinculação ao instrumento convocatório.**

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

V.Tutela provisória

V.1. Tutela provisória de evidência

De acordo com o artigo 311 do Novo Código de Processo Civil, a tutela de evidência, será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando, dentre outras hipóteses, "a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável".

> Art. 311. A tutela da evidência será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando:
> I - ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte;
> II - as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante;
> III - se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito, caso em que será decretada a ordem de entrega do objeto custodiado, sob cominação de multa;
> IV - a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável.
> Parágrafo único. Nas hipóteses dos incisos II e III, o juiz poderá decidir liminarmente.

O último dos incisos citados se adequa à hipótese ora versada. A presente petição inicial encontra-se acompanhada de substancial prova documental que revela a flagrante violação das normas legais mencionadas nos capítulos acima.

A prova é contundente, diante do material probatório disponível nos autos e da argumentação acima traçada, apta a demonstrar os danos causados.

O legislador procurou caracterizar a evidência do direito postulado em juízo capaz de justificar a prestação de "tutela provisória" a partir das quatro situações arroladas no art. 311, CPC. O denominador comum capaz das de amalgamá-las é a noção de defesa inconsistente. A tutela pode ser antecipada porque a defesa articulada pelo réu é inconsistente ou provavelmente o será"[3].

A inovação legal veio em boa hora, uma vez que distribui o ônus do tempo do processo entre as partes, fazendo com que o litigante que não tenha razão suporte o fardo da duração do processo. Neste sentido é a lição de Fredie Didier Jr.[4], ao dissertar sobre o instituto criado pelo Novo Código de Processo Civil:

> Seu objetivo é distribuir o ônus que advém do tempo necessário para transcurso de um processo e a concessão de tutela definitiva. Isso é feito mediante a concessão de uma tutela imediata e provisória para a parte que revela o elevado grau de reprovabilidade de suas alegações (devidamente provadas), em detrimento da parte adversa e a improbabilidade de êxito em sua resistência - mesmo após instrução processual"

No caso em questão, a relevância do fundamento da demanda encontra-se demonstrada por meio desta petição inicial, bem como pelo conjunto probatório constante nos

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.94BB3C19.3362CA9C.03A48679

procedimentos que a instruem, fundamentando-se, sobretudo, nos princípios administrativos e no interesse público envolvido, qual seja o gerenciamento do Hospital Municipal de Santarém e a UPA 24 horas.

V.2. Tutela de urgência

De acordo com o art. 300 do Novo Código de Processo Civil, "a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo".

No caso em questão, a relevância do fundamento da demanda (*fumus boni juris*) encontra-se demonstrada por meio desta petição inicial, bem como pelo conjunto probatório constante nos procedimentos que a instruem, fundamentando-se, sobretudo, no fato de que os valores envolvidos são de verbas federais e no importe de R$ 179.546.328,00, integralmente voltados ao serviço de saúde em Santarém.

O receio de ineficácia do provimento final (*periculum in mora*) é patente em razão da nulidade ser absoluta, devendo a municipalidade abrir novo Chamamento Público e refazer todo o procedimento, desta vez, em observação absoluta aos dispositivos legais e ao próprio edital. Assim, cada momento que a OS continua com o objeto adjudicado, os recursos federais estão sendo utilizados por organização social que não cumpriu os requisitos legais para estar atuando no segmento, sendo passível prejuízo ao erário e à própria população.

Diante do exposto, a concessão do pedido de antecipação de tutela nesta Ação Civil Pública - cujos requisitos, repita-se, estão presentes - é imprescindível para assegurar o resultado útil da prestação jurisdicional

V.3. Pedidos de tutela provisória

Diante do exposto acima, a concessão de tutela provisória consistente em determinar:

(a) a **suspensão imediata da adjudicação do bem do Chamamento Público 001/2017**, devendo a Secretaria de Saúde de Santarém retomar a gestão de tais estabelecimentos de saúde, como já era feito antes da parceria com a organização social, até que faça novo Chamamento Público hígido ou opte por assumir a gestão;

(b) caso a Prefeitura de Santarém opte por realizar novo Chamamento Público, que apresente cronograma completo do pleito em até 30 (trinta) dias;

VI. Pedidos

Ex positis, requer o Ministério Público Federal:

1. A concessão de tutela provisória, consistente em (a) **suspensão imediata da adjudicação do bem do Chamamento Público 001/2017**, devendo a Secretaria de Saúde de Santarém retomar a gestão de tais estabelecimentos de saúde, como já era feito antes da parceria com a organização social, até que faça novo Chamamento Público hígido ou opte por assumir a gestão; (b) caso a Prefeitura de Santarém opte por realizar novo Chamamento Público, que apresente cronograma completo do pleito em até 30 (trinta) dias;

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

2. A notificação dos requeridos para oferecerem manifestação por escrito, conforme teor dos §§ 9º e 7º do art. 17 da Lei nº 8.429/92;

3. O recebimento desta inicial e a citação dos réus para, querendo, apresentar resposta à lide;

4. A citação do Ministério da Saúde, por intermédio da Advocacia-Geral da União, para que se manifeste sobre interesse em integrar no polo ativo da lide;

5. O provimento final, a confirmar medida de concessão de tutela provisória, bem como **anular o Chamamento Público 001/2017 da Prefeitura de Santarém/PA**.

Protesta por todos os meios de prova admitidos em direito, notadamente documental.

Dá-se à causa o valor de R$ 179.546.328,00, valor que fora adjudicado no Chamamento Público 001/2017.

Santarém, 25 de janeiro de 2019.

Nota

Notas

1. ^ MAZZILLI, Hugo Nigro. O Inquérito Civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 117

2. ^ TORRES, Ronny Charles L. de. Licitações Públicas. Leis especiais para concursos. 9 ed. Salvador:Editora JusPodivm, 2018, p.32

3. ^ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo Código de Processo Civil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, página 322.

4. ^ DIDIER JR. Fredie. Curso de Direito Processual Civil, Volume 2, Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga,Rafael Alexandria de Oliveira. Editora Jus Podivm, 10ª Edição, 2015, página 618.

Assinado digitalmente em 25/01/2019 13:43. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PRM-STM-PA-00000847/2019 DOCUMENTO DIVERSO**

Signatário(a): **ALEXANDRE APARIZI**
Data e Hora: **25/01/2019 12:53:32**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **RICARDO AUGUSTO NEGRINI**
Data e Hora: **27/01/2019 21:34:34**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **PATRICK MENEZES COLARES**
Data e Hora: **25/01/2019 14:44:49**
Assinado com certificado digital

Signatário(a): **LUCAS DANIEL CHAVES DE FREITAS**
Data e Hora: **25/01/2019 16:59:22**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **LUISA ASTARITA SANGOI**
Data e Hora: **25/01/2019 15:20:57**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **PAULO DE TARSO MOREIRA OLIVEIRA**
Data e Hora: **25/01/2019 18:05:07**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **ALAN ROGERIO MANSUR SILVA**
Data e Hora: **25/01/2019 18:51:09**
Assinado com certificado digital

Signatário(a): **MELIZA ALVES BARBOSA PESSOA**
Data e Hora: **25/01/2019 15:26:52**
Assinado com certificado digital

Signatário(a): **THAIS SANTI CARDOSO DA SILVA**
Data e Hora: **25/01/2019 14:54:30**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **PATRICIA DAROS XAVIER**
Data e Hora: **25/01/2019 19:35:18**
Assinado com login e senha

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PRM-STM-PA-00000847/2019 DOCUMENTO DIVERSO**

Signatário(a): **FELIPE DE MOURA PALHA E SILVA**
Data e Hora: **25/01/2019 16:40:07**
Assinado com certificado digital

Signatário(a): **LUIS DE CAMOES LIMA BOAVENTURA**
Data e Hora: **25/01/2019 13:43:49**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **BRUNO ARAUJO SOARES VALENTE**
Data e Hora: **25/01/2019 17:37:24**
Assinado com certificado digital

Acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 44DF39B0.948B3C19.3362CA9C.03A48679