PUBLICADO EM RESUMO NO DOE DE 12/03/2026

REPRESENTAÇÃO
Processo TCM nº **25659e24**
Representante: **DEBORA REGIS DOS SANTOS FILHA - Vereadora**
Representado: **MOEMA ISABEL PASSOS GRAMACHO - PREFEITA**
Exercício Financeiro de **2024**
Prefeitura Municipal de **LAURO DE FREITAS**
Relator **Cons. Ronaldo Nascimento de Sant´Anna**

ACÓRDÃO 25659e24APR

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. CHAMAMENTOS PÚBLICOS PARA CONTRATAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. SUPOSTA INOBSERVÂNCIA AO ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. AUSÊNCIA DE CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS ANTES DO TÉRMINO DO MANDATO. IRREGULARIDADE NÃO CONFIGURADA. RECOMENDAÇÃO À ATUAL GESTÃO QUANTO ÀS NORMAS DE RESPONSABILIDADE FISCAL. IMPROCEDÊNCIA.

1. Representação formulada por Vereadora do Município de Lauro de Freitas, apontando suposta inobservância ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em razão da deflagração, no último ano do mandato, de procedimentos de chamamento público visando à contratação de Organizações Sociais para a gestão de unidades de saúde municipais pelo período de 12 meses.

2. Nos termos do art. 3º da Instrução TCM n.º 02/2023, considera-se contraída a obrigação de despesa na data da assinatura do respectivo contrato administrativo, e não com a mera deflagração ou tramitação do processo licitatório. A realização de chamamento público, por si só, não configura a conduta vedada pelo art. 42 da LRF.

3. Os Chamamentos Públicos permaneceram em tramitação até o encerramento do mandato da Gestora Representada, em 31 de dezembro de 2024, sem que houvesse a homologação dos certames ou a celebração dos respectivos contratos de gestão. Ausência de registros de obrigações correlatas entre os Restos a Pagar do exercício de 2024, conforme verificado no Relatório de Prestação de Contas Anual. Irregularidade não configurada.

Processo: 25659e24 - Doc. 50 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 19/03/2026 17:24:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 4c846e44-3519-4cfa-96e4-f581afe583d4

Processo: 25659e24 - Doc. 50 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 19/03/2026 17:24:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 4c846e44-3519-4cfa-96e4-f581afe583d4

4. Considerando que os Chamamentos Públicos questionados foram deflagrados em cumprimento ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado entre o Município de Lauro de Freitas e o Ministério Público do Estado da Bahia, recomenda-se à atual Administração que, ao decidir sobre a continuidade ou não dos procedimentos, compatibilize o atendimento às necessidades da população na área de saúde com o zelo pelas contas públicas e com o cumprimento das obrigações assumidas perante o Ministério Público, observando os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
5. Representação conhecida e julgada improcedente.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação com medida cautelar, formulada em 14 de novembro de 2024, pela Sra. **DÉBORA RÉGIS DOS SANTOS FILHA**, então Vereadora do Município de **Lauro de Freitas**, contra atos de gestão da Sra. **MOEMA ISABEL PASSOS GRAMACHO** (Prefeita), do Sr. **AILTON FLORENCE** (Secretário de Administração), do Sr. **RICARDO SANTOS SILVA** (Secretário de Saúde) e da Sra. **LUCIANA BRITO BISPO DO NASCIMENTO** (Presidente da Comissão de Licitação), apontando supostas irregularidades na deflagração de quatro chamamentos públicos visando à seleção de Organizações Sociais para a celebração de contratos de gestão (docs. 3/6 – pasta 25659e24), conforme abaixo detalhado:

> i) **Chamamento Público n.º 5/2023**: destinado à "*operacionalização, o gerenciamento e a execução de atividades, ações e serviços de saúde, assim como obras de reforma, modernização de infraestrutura e adequação da estrutura física do Hospital Municipal Professor Jorge Novis, da Policlínica Carlos Bastos e do Complexo Municipal de Saúde, no município de Lauro de Freitas, no período de 12 (doze) meses, em consonância com as Políticas de Saúde do SUS e diretrizes da Secretaria Municipal de Saúde de Lauro de Freitas*".
>
> ii) **Chamamento Público n.º 6/2023**: destinado à "*operacionalização, o gerenciamento e a execução de atividades, ações e serviços de saúde, assim como obras de reforma, modernização de infraestrutura e adequação da estrutura física da Unidade de Pronto Atendimento de Itinga, no município de Lauro de Freitas, no período de 12 (doze) meses,*

Processo: 25659e24 - Doc. 50 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 19/03/2026 17:24:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 4c846e44-3519-4cfa-96e4-f581afe583d4

em consonância com as Políticas de Saúde do SUS e diretrizes da Secretaria Municipal de Saúde de Lauro de Freitas".

iii) **Chamamento Público n.º 7/2023**: destinado à "*operacionalização, o gerenciamento e a execução de atividades, ações e serviços de saúde, assim como obras de reforma, modernização de infraestrutura e adequação da estrutura física da unidade de ponto atendimento Nelson Barros e Areia Branca, no Município de Lauro de Freitas, no período de 12 (doze) meses, em consonância com as Políticas de Saúde do SUS e diretrizes da Secretaria Municipal de Saúde de Lauro de Freitas.*"

iv) **Chamamento Público n.º 8/2023**: destinado à "*operacionalização, o gerenciamento e a execução de atividades, ações e serviços de saúde, assim como obras de reforma, modernização de infraestrutura e adequação da estrutura física saúde das unidades de saúde Centro de Atenção Psicossocial – CAPS II, Centro de Atenção Psicossocial – CAPS AD (Álcool e outras Drogas) e Centro de Atenção Psicossocial – CAPS IA (Infantil e Adolescente), todas do município de Lauro de Freitas, no período de 12 (doze) meses, em consonância com as Políticas de Saúde do SUS e diretrizes da Secretaria Municipal de Saúde de Lauro de Freitas.*"

A Autora apontou que essas contratações poderiam representar o comprometimento dos recursos públicos com despesas obrigatórias, de caráter continuado, pelo período de 12 (doze) meses, "*à revelia da lei, dos princípios e das boas práticas de gestão fiscal, financeira e orçamentária*".

Assim, entendendo que o fato constituía "*conduta proibida pela Lei de Responsabilidade Fiscal*" e que "*afeta o equilíbrio das contas públicas*", requereu a intervenção cautelar deste Tribunal de Contas por meio da sustação dos atos de contratação, até 31 de dezembro de 2024, com vistas a preservar a decisão de mérito.

Submetidos os autos à **Assessoria Jurídica** desta Corte de Contas, foi apresentada a manifestação, datada de 25/11/2024, no sentido de que a matéria envolve a análise do cumprimento, ou não, da regra do artigo 42 da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), sugerindo que a questão fosse enfrentada sob o prisma eminentemente técnico, nas Unidades próprias desta Corte de Contas.

Em 27 de novembro de 2024, considerando a relevância dos apontamentos e a necessidade de apuração dos fatos, determinei a notificação dos Gestores para que se manifestassem previamente acerca do pedido cautelar e apresentassem eventuais justificativas, conforme prevê o art. 9º da Resolução TCM n.º 1.455/2022.

Processo: 25659e24 - Doc. 50 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 19/03/2026 17:24:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 4c846e44-3519-4cfa-96e4-f581afe583d4

Em 4 de dezembro de 2024, a Gestora juntou a sua manifestação preliminar (Processo TCM n.º 26792e24), sustentando que os Chamamentos estavam em tramitação desde julho de 2021, em cumprimento ao TAC celebrado com o Ministério Público do Estado da Bahia (IDEA n.º 591.9.238875/2017) e que seguiam o rito regular de planejamento, com estudos técnicos e financeiros adequados.

Ressaltou que a futura contratação não implicará a criação de nova despesa, uma vez que substituirá ajustes vigentes sob a mesma dotação orçamentária, e afirmou inexistir violação ao art. 42 da LRF, sob o fundamento de que a assunção da obrigação apenas se aperfeiçoa com a efetiva celebração dos contratos.

Em 10 de dezembro de 2024, exarei despacho indeferindo a medida cautelar requerida, por entender ausentes os requisitos legais do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* (doc. 28 – pasta 25659e24).

As partes foram notificadas por meio da publicação do **Edital n.º 1089/2024**, no DOETCM de 11/12/2024, bem assim dos ofícios expedidos pela Presidência desta Corte (docs. 31/36 – pasta 25659e24).

Em 17 de dezembro de 2024, a Representante apresentou petição incidental pugnando pela reconsideração da decisão (Processo TCM n.º 27737e24), reiterando os argumentos da inicial e reafirmando a necessidade de interrupção dos processos de contratação em curso na Administração Municipal de Lauro de Freitas.

Em 8 de janeiro de 2025, proferi novo despacho mantendo o indeferimento da liminar, em razão de inexistência de lacuna ou de contradições no *decisum* anterior, determinando o prosseguimento do feito, cuja decisão também foi publicada no DOETCM de 9/1/2025.

A Gestora apresentou petição (Processo TCM n.º 27839e24), requerendo novo acesso aos autos, o que lhe foi deferido por meio da disponibilização da íntegra do Processo (docs. 38/40 – pasta 25659e24). Todavia, não acrescentou novas informações ou documentos além daqueles já apresentados quando da sua primeira manifestação.

Os autos não foram submetidos ao Ministério Público de Contas desta Corte em razão de não integrarem a matriz estabelecida pela Portaria MPC n.º 12/2015. No entanto, pode o *Parquet* de Contas, querendo, manifestar-se verbalmente durante a sessão de julgamento (art. 5º, inciso II, da Lei Estadual n.º 12.207/11, c/c o art. 63, inciso II, do RITCMBA).

É o Relatório.

Processo: 25659e24 - Doc. 50 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 19/03/2026 17:24:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 4c846e44-3519-4cfa-96e4-f581afe583d4

II. FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se de Representação apontando que a então Prefeita de Lauro de Freitas teria deflagrado processos licitatórios (Chamamentos Públicos n.º 5/2023, n.º 6/2023, n.º 7/2023 e n.º 8/2023) visando a contratação de organizações sociais para a gestão de unidades de saúde, por um período de 12 meses, sem observar as restrições contidas no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Ao se manifestar sobre os apontamentos, a Gestora sustentou, em síntese, que:

> a) todos os procedimentos questionados pela Autora foram iniciados há mais de três anos – desde julho de 2021 –, em cumprimento ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado com o Ministério Público do Estado da Bahia, cujo objetivo era adotar modelo de gestão de saúde mais eficiente, com maior controle dos gastos e efetividade na prestação do serviço público;
>
> b) os Chamamentos Públicos se encontravam em fases processuais distintas e seguiam o rito regular de planejamento, com a elaboração de estudos técnicos e financeiros adequados, inclusive observando o princípio da economicidade, e que a continuidade dos procedimentos era essencial para evitar prejuízos à prestação de serviços à municipalidade;
>
> c) a celebração dos instrumentos contratuais resultaria na substituição de contratos comuns de prestação de serviços de saúde, os quais possuíam a mesma dotação orçamentária dos contratos de gestão objeto dos chamamentos em curso, de modo que não haveria criação de nova despesa;
>
> d) não haveria descumprimento do art. 42 da LRF, tendo em vista que a mera tramitação do processo licitatório, naquele momento de encerramento do mandato da Gestora, não representava a efetiva assunção de despesa, a qual somente se caracterizaria com a posterior celebração dos contratos, em consonância com o entendimento desta Corte de Contas.

Com efeito, o art. 42, caput, da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF), proíbe ao Gestor, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro daquele exercício – ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte – sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito.

Processo: 25659e24 - Doc. 50 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 19/03/2026 17:24:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 4c846e44-3519-4cfa-96e4-f581afe583d4

Considerando a necessidade de orientar os seus jurisdicionados quanto ao acompanhamento adequado da manutenção do equilíbrio fiscal para o cumprimento desse dispositivo legal, bem como a sua missão orientativa e pedagógica, esta Corte de Contas editou a Instrução TCM n.º 02/2023, estabelecendo os critérios e as diretrizes a serem observados pelos titulares dos Poderes Executivo e Legislativo municipais.

Dentre os principais pontos que, historicamente, suscitavam dúvidas na interpretação do art. 42, destaca-se a noção de "contrair despesa", assim abordada na nova Instrução expedida pelo TCM/BA (com nossos destaques):

> Art. 3º Para fins de avaliação do cumprimento do artigo 42 da LRF, **considerar-se-á contraída a obrigação de despesa na data da assinatura do contrato administrativo, convênio, acordo, ajuste, aditamento e outros instrumentos congêneres**.
>
> § 1º Nos casos de obrigações de despesas que independam dos atos administrativos previstos no caput, considerar-se-á contraída a despesa na data do empenho ou, em caso de omissão, a partir do momento em que ela deveria ter sido empenhada.
>
> § 2º Nos casos de aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, considerar-se-á contraída a obrigação de despesa na data da publicação do respectivo ato normativo.
>
> § 3º Nos casos de alterações contratuais que resultem em aumento de despesas, considerar-se-á contraída a obrigação na data de assinatura do respectivo aditivo.
>
> § 4º As formas de assunção de despesas previstas no caput e nos parágrafos anteriores devem ser acompanhadas de empenho prévio ou concomitante, nas modalidades ordinária, estimada ou global, conforme o disposto no art. 60 da Lei n.º 4.320/64, salvo as de caráter plurianual previstas no Plano Plurianual (PPA) ou relativas à prestação de serviços já existentes e destinados à manutenção da Administração Pública, nas quais serão consideradas compromissadas apenas as prestações cujos pagamentos devam ser realizados no último ano de mandato, observado o cronograma pactuado.

Ao analisar a matéria por ocasião da apreciação do pedido liminar, expressei o entendimento de que, em princípio, os atos licitatórios em curso não representavam, por si sós, a conduta de "contrair obrigação de despesa", situação que, segundo o posicionamento adotado neste Tribunal, ocorre com a efetiva celebração dos contratos.

Processo: 25659e24 - Doc. 50 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 19/03/2026 17:24:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 4c846e44-3519-4cfa-96e4-f581afe583d4

Além disso, destaquei que, consoante estabelece o art. 71 da Lei n.º 14.133/2021, uma vez encerradas as fases de julgamento e de habilitação e não cabendo mais recursos, a autoridade superior responsável pelo certame poderia: *i*) determinar o retorno dos autos para saneamento de eventuais irregularidades; *ii*) revogar a licitação, com base em motivos de conveniência e oportunidade; *iii*) proceder à anulação da licitação, caso constate ilegalidade insanável; ou *iv*) adjudicar o objeto e homologar a licitação.

Nessa linha de análise e passando ao exame do mérito da Representação, constato a adequação do entendimento então esposado, na medida em que, efetivamente, os certames questionados não tiveram a sua conclusão ao final do exercício de 2024, momento de encerramento do mandato da Gestora Representada.

Conforme consultas realizadas no Diário Oficial do Município, as últimas publicações veiculadas em dezembro de 2024, referentes aos Chamamentos Públicos objeto desta Representação, revelaram que os procedimentos permaneciam em tramitação quando do término do mandato, sem que fosse proferida decisão de homologação de qualquer deles (docs. 46/48 – pasta 25659e24), conforme detalhado abaixo:

> i) Chamamento Público n.º 5/2023 – publicação de 21/12/2024: Aviso de Julgamento dos Envelopes C;
>
> ii) Chamamento Público n.º 6/2023 – publicação de 20/12/2024: Aviso de Recurso;
>
> iii) Chamamento Público n.º 7/2023 – publicação de 21/12/2024: Aviso de Julgamento dos Envelopes B;
>
> iv) Chamamento Público n.º 8/2023 – publicação de 18/12/2024: Aviso de Abertura dos Envelopes C.

Dessa forma, os atos decisórios finais dos Chamamentos Públicos ficaram a cargo da nova Prefeita, que assumiu a gestão municipal em 1º de janeiro de 2025 – por sinal, a própria Autora da presente Representação –, a quem competirá avaliar, à luz do juízo de conveniência e oportunidade, a continuidade ou não dos certames (art. 71 da Lei n.º 14.133/2021).

A propósito, cumpre ressaltar também que a análise do cumprimento do art. 42 da LRF é matéria regularmente verificada por esta Corte de Contas no âmbito dos processos de prestação de contas anuais dos gestores municipais.

Processo: 25659e24 - Doc. 50 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 19/03/2026 17:24:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 4c846e44-3519-4cfa-96e4-f581afe583d4

No caso em exame, em consulta ao Relatório de Prestação de Contas Anual (RPCA) referente ao exercício financeiro de 2024 – atualmente em tramitação nesta Corte como Processo TCM n.º 09996e25 –, não constam, entre os *Restos a Pagar Processados e Não Processados* daquele exercício, registros de obrigações referentes a esses Chamamentos Públicos, o que corrobora a conclusão de que não houve a conclusão dos procedimentos e, em consequência, a assunção dessas despesas à época da gestão da Prefeita Representada.

Assim, considerando que os contratos não chegaram a ser celebrados, conclui-se pela não configuração da irregularidade apontada na inicial – suposta inobservância ao art. 42 da LRF.

Não obstante esse entendimento, que conduz à improcedência da Representação, cumpre registrar que a questão subjacente ao presente processo – a necessidade de adequada gestão das unidades de saúde do Município de Lauro de Freitas – deve ser objeto de atenção pela atual Administração Municipal, razão pela qual se consigna recomendação nesse sentido ao final deste Pronunciamento.

Com efeito, os quatro Chamamentos Públicos questionados foram deflagrados em atendimento ao Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre o Município e o Ministério Público do Estado da Bahia (IDEA n.º 591.9.238875/2017), cujo descumprimento pode gerar as consequências nele elencadas.

III. DISPOSITIVO

Dessa forma, com fulcro no art. 91, inciso VI, da Constituição Estadual, no art. 1º, inc. XX, da Lei Complementar n.º 6/1991, combinado com os artigos 3º, incisos X e XXIII, e 206, II, do Regimento Interno desta Corte (Resolução TCM n.º 1.392/2019) e com o art. 3º da Resolução TCM n.º 1.225/2005, **VOTO** pelo **conhecimento** e pela **improcedência** da presente Representação (Processo TCM n.º 25659e24), formulada em face da Sra. **MOEMA ISABEL PASSOS GRAMACHO**, **Ex-Prefeita de Lauro de Freitas**, bem como do Sr. **AILTON FLORENCE** (Secretário de Administração), do Sr. **RICARDO SANTOS SILVA** (Secretário de Saúde) e da Sra. **LUCIANA BRITO BISPO DO NASCIMENTO** (Presidente da Comissão de Licitação), exercício 2024, conforme detalhado ao longo deste Pronunciamento.

Não obstante, expede-se ***Recomendação*** à atual gestão municipal de Lauro de Freitas para que, ao decidir sobre a continuidade ou não dos procedimentos ora analisados, compatibilize o atendimento às necessidades da população na

Processo: 25659e24 - Doc. 50 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 19/03/2026 17:24:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 4c846e44-3519-4cfa-96e4-f581afe583d4

área de saúde com o rigoroso zelo pelas contas públicas e com as obrigações assumidas perante o Ministério Público do Estado da Bahia no Termo de Ajustamento de Conduta (IDEA n.º 591.9.238875/2017), observando, em qualquer hipótese, os limites e as diretrizes impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cumpre à **Secretaria-Geral (SGE)**:

I – Dar ciência aos interessados;

II – Enviar cópia deste Pronunciamento à atual Prefeita da Comuna, Sra. ***Débora Régis dos Santos Filha***, para seu conhecimento acerca do conteúdo da decisão, bem como da Recomendação ora expedida;

III – Em atenção à Nota Recomendatória Conjunta da ATRICON n.º 01/2023, encaminhar cópia da presente decisão à Controladoria Municipal de Lauro de Freitas, para conhecimento;

IV – Enviar ofício à Dra. ***Wanda Valbiraci Caldas Figueiredo***, Procuradora-Geral de Justiça Adjunta, do Ministério Público do Estado da Bahia, com endereço na 5ª Avenida do CAB, n.º 750, em complementação à resposta ao Ofício n.º 0605/2025-MPBA/PGJ/UNAI (Notícia de Fato IDEA n.º 003.9.486415/2025), dando ciência quanto ao julgamento da presente Representação, inclusive anexando cópia deste decisório;

V – Arquivar, após o trânsito em julgado.

SESSÃO ELETRÔNICA DA 2ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em 04 de março de 2026.

Cons. Ronaldo Nascimento de Sant´Anna
Relator

Assinado eletronicamente pelo Presidente da Sessão,
conforme chancela eletrônica

Foi presente o Ministério Público de Contas
Procurador Geral do MPEC

Este documento foi assinado digitalmente conforme orienta a resolução TCM nº01300-11. Para verificar a autenticidade desta deliberação/Acórdão, consulte o Sistema de Acompanhamento de Contas ou o site do TCM na Internet em www.tcm.ba.gov.br e acesse o formato digital assinado eletronicamente.