



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

## URGENTE:

## SESSÃO PÚBLICA EM 15/03/2023

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA – MPC/RO, Órgão de estrutura constitucional, previsto no artigo 130 da Constituição Federal, por intermédio do Procurador de Contas infra-assinado, no exercício da missão institucional do Órgão de resguardar a ordem jurídica, o regime democrático e a proteção da Lei no âmbito do controle externo desta unidade federativa, lastreado nas disposições contidas no artigo 80 da Lei Complementar n. 154/1996, no artigo 230, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (RITCERO), e na Resolução n. 76/TCE-RO/2011, formula a presente

### **REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA**

em face de **MARCÉLIO RODRIGUES UCHÔA**, Prefeito Municipal de Nova Mamoré/RO, e **MARTA DEARO FERREIRA**, Pregoeira Oficial, tendo como interessado o ente jurisdicionado, a **PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA MAMORÉ**, pelas razões abaixo descritas.

## **I – DOS FATOS**

Em atividade fiscalizatória rotineira, o Ministério Público de Contas identificou no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia n. 3424a – Edição Extraordinária, de 03/03/2023 - página 3[1], a publicação de aviso de deflagração do **Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023** pelo Município de Nova Mamoré, com o seguinte objeto, *in litteris*:

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada para [sic] CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ASSISTENCIAIS DE SAÚDE, POR INTERMÉDIO DE UMA GESTÃO PLENA, COMPREENDENDO: O GERENCIAMENTO TÉCNICO E ADMINISTRATIVO, OPERACIONALIZAÇÃO E EXECUÇÃO DAS AÇÕES E SERVIÇOS PARA LEITOS DE INTERNAÇÃO, EM REGIME DE 24 HORAS, ATENDIMENTO AMBULATORIAL, BLOCO CIRÚRGICO EM REGIME ELETIVO/ AGENDAMENTOS CONTEMPLANDO OS PROCEDIMENTOS CIRÚRGICOS NAS ESPECIALIDADES: GINECOLOGIA/OBSTETRÍCIA E GERAL E ACOMPANHAMENTO PRÉ INTRA E PÓS-OPERATÓRIO, PARA ATENDER O HOSPITAL ANTÔNIO LUIZ DE MACEDO NOVA MAMORÉ para o Centro Cirúrgico da Unidade Mista Antônio Luiz de Macedo, conforme Processo Administrativo nº 1519/SEMUSA/2022.

O valor global estimado da contratação é de **R\$ 23.634.244,52** (vinte e três milhões, seiscentos e trinta e quatro mil, duzentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e dois centavos), e, conforme a publicação, o período para cadastramento de propostas é de 03/03/2023 a 15/03/2023, com **início da sessão pública virtual às 10h00 (horário de Brasília) do dia 15/03/2023**, via sítio eletrônico <<https://licitanet.com.br>>.

Ocorre que essa pretensão de terceirização do gerenciamento pleno dos serviços assistenciais de saúde prestados no Hospital Antônio Luiz de Macedo de Nova Mamoré, neste momento, não pode ter continuidade, à vista da existência, em tese, de irregularidades então verificadas, como a indisponibilidade orçamentária e ausência de prova da vantajosidade na contratação.

Portanto, a presente representação é formulada no intuito de levar ao conhecimento da Corte de Contas a existência do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 pelo Município de Nova Mamoré, de responsabilidade de Marcélio Rodrigues Uchôa, Prefeito Municipal de Nova Mamoré/RO, e Marta Dearo Ferreira, Pregoeira Oficial, tendo como interessado o próprio ente jurisdicionado, a Prefeitura Municipal de Nova Mamoré.

De acordo com o que se demonstrará adiante, estão atendidos os pressupostos de admissibilidade para o conhecimento desta Representação e estão presentes os requisitos autorizadores para a concessão de tutela de urgência, de caráter inibitório, *inaudita altera pars*, para determinar à Pregoeira que, de imediato, suspenda o Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 até ulterior decisão do Tribunal de Contas, haja vista ausência de prova da vantajosidade da contratação, bem como se verificou indisponibilidade orçamentária para tanto.

## **II – DO DIREITO**

De maneira geral, verifica-se uma crescente onda de terceirização de serviços de saúde em todo o País, fundamentando-se os gestores na necessidade de facilitar a prestação do serviço e obter melhores resultados na área. No Tribunal de Contas do Estado de Rondônia tramita o processo n. 00319/23, de temática similar à presente, versando sobre o Convênio n. 001/2023-PGM firmado pelo Município de Vilhena com a entidade “Santa Casa de Misericórdia Chavante” para gerenciamento de 18 (dezoito) unidades de saúde, cuja regularidade foi contestada pelo Conselho Regional de Enfermagem – COREN-RO.

No caso em tela, a justificativa constante do Termo de Referência do edital do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 aduz a busca por tais premissas de eficiência e economicidade, destacando que a contratação de empresa privada poderia melhorar a qualidade e quantidade da oferta de serviços assistenciais de saúde, e que “o gerenciamento direto de unidades assistenciais de saúde sobrecarrega a pasta”, conforme se lê adiante, *in verbis*:

### **2. JUSTIFICATIVA**

2.1. A área da saúde exige demandas amplas e complexas, neste caminho ações imediatas, impactantes e, muitas vezes, contingenciais e intempestivas necessitam ser adotadas pelo Ente Público. Neste contexto, o modelo da administração direta fundamentado no paradigma burocrático não tem propiciado o alcance de resultados esperados por uma sociedade cada vez mais exigente e conhecedora de seus direitos e deveres no exercício pleno da cidadania.

- 2.2. A base estrutural do modelo de administração das Secretarias Municipais de Saúde sofre pelas disfunções dos modelos burocráticos de gestão, dificultando a adoção de respostas rápidas a problemas rotineiros, com dificuldades para contratação e substituição de recursos humanos com formação compatível com a complexidade do serviço assistencial a ser prestado, além de haver poucos mecanismos de valorização do seu quadro de pessoal com foco no mérito.
- 2.3. Disfunções burocráticas estas, por vezes, não tem permitido a realização de uma adequada manutenção predial e uma manutenção/ substituição de equipamentos essenciais para o funcionamento das unidades assistenciais de saúde.
- 2.4. Considerando, que as macros funções das Secretarias Municipais de Saúde são: **planejar, coordenar, acompanhar e avaliar as políticas públicas de saúde**, o gerenciamento direto de unidades assistenciais de saúde sobrecarrega a pasta, impactando no desempenho das funções definidas por Lei, de forma plena e com a qualidade, pois há sempre a necessidade de se mobilizar a maior parte do quadro técnico para resolver problemas pontuais de unidades assistenciais de saúde.
- 2.5. O modelo de gerenciamento e operacionalização de unidades assistenciais de saúde, com empresas do setor privado, que tem o contrato de prestação de serviços como instrumento que regula as obrigações de cada parceiro, prima pelos resultados assistências, com total observância aos princípios da eficiência e da economicidade, focando na melhoria da assistência à saúde prestada ao cidadão e com elevado nível de qualidade.
- 2.6. Nesse modelo a Secretaria Municipal de Saúde de Nova Mamoré-RO, assume as funções de formulação de políticas, coordenação de sua execução, regulação das ações e fiscalização dos resultados.
- 2.7. Justifica-se assim como plausível e possível o gerenciamento pleno do **Hospital Antônio Luiz de Macedo Nova Mamoré**, por meio de parceria com entidades e/ou empresas do setor privado, que possuam notório conhecimento e ferramentas administrativas que possibilita a melhoria na qualidade e quantidade da oferta de serviços assistenciais de saúde.
- 2.8. É importante salientar que a implantação do modelo de gerenciamento pleno de unidades assistenciais de saúde com empresas do setor privado, introduz aprimoramentos dos mecanismos de avaliação e controle de resultados, assim como, estabelece as metas de produção quantitativas e qualitativas, como também os indicadores de qualidade assistencial que serão utilizados para balizar as políticas de saúde a serem implementadas nos próximos anos.
- [...]
- 2.10. Portanto, o modelo objeto deste Termo de Referência para o gerenciamento pleno dos serviços assistenciais de saúde do Hospital Antônio Luiz de Macedo Nova Mamoré, apresenta-se, como uma solução para melhoria das ações assistenciais de saúde prestadas nessas unidades e que poderão levar a Saúde da população do Município de Nova Mamoré-RO ao nível de excelência com reconhecimento dentro e fora do Estado, ao agregar o acréscimo na oferta de serviços com a qualidade e eficiência.

Todavia, de plano se verifica que a justificativa fundada na economicidade e ampliação dos atendimentos não guardam correspondência com a realidade:

- Sobre a **economicidade**, demonstrar-se-á que os custos estimados da contratação para gestão do Hospital, de R\$ 23.634.244,52 (vinte e três milhões, seiscentos e trinta e quatro mil, duzentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e dois centavos), superam todo o orçamento previsto para a Secretaria Municipal de Saúde no exercício de 2023, que tem outras unidades a gerir, e que não há comparativo entre o custo atual da gestão do nosocômio com o custo da contratação pretendida; e
- Sobre a **ampliação de atendimentos**, verifica-se que o Termo de Referência, em seu item 5.32, limita os quantitativos de consultas ambulatoriais e cirurgias eletivas a serem realizadas, o que atinge o princípio da universalidade, pois não há indicação de como será atendida a demanda remanescente.

Feita essa introdução, que por si só atrai o interesse da Corte de Contas em autuar esta Representação e dar prosseguimento à sindicância do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023, demonstram-se adiante os motivos que levam à impossibilidade de continuidade do certame e que fundamentam, inclusive, a expedição de determinação para sua suspensão antecipadamente à decisão meritória, porque restarão demonstrados os requisitos para tanto.

**DO CARÁTER COMPLEMENTAR DA PARTICIPAÇÃO DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS NA ASSISTÊNCIA À SAÚDE:** Infringência ao artigo 199 da Constituição Federal e ao artigo 4º, §2º da Lei Federal n. 8.080/90; infração ao artigo 2º da Portaria GM/MS n. 1.034, de 05.05.2010; violação ao princípio da motivação.

É legítima a participação da iniciativa privada na assistência à saúde de forma complementar do Sistema Único de Saúde, conforme expressa disposição constante no artigo 199 da Constituição Federal:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Na mesma esteira estabelece a Lei Federal n. 8.080/90, ao dispor sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes:

Art. 4º [...]

§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.

Decorre, pois, da Lei não somente a possibilidade da iniciativa privada participar do Sistema Único de Saúde, mas o **caráter complementar** dessa participação, o que permite concluir que a transferência à iniciativa privada do único hospital do Município de Nova Mamoré destoa da autorização legal, sobretudo por **não restarem comprovadas a necessidade da medida e a impossibilidade de ampliação de tais serviços pelo Poder Público**. Nesse sentido, a abalizada doutrina sobre o tema criva[2]:

[...] somente pode haver contratação de serviços privados quando forem insuficientes as estruturas do Poder Público. A simples menção a uma participação complementar permite concluir que a Constituição concedeu primazia a execução do serviço público de saúde por uma rede própria dos entes federativos. Atendimento público através de serviços privados deve consistir exceção, tolerável apenas se e enquanto não disponibilizado diretamente pelo Poder Público.

O Ministério da Saúde, ao regulamentar a participação complementar da iniciativa privada no SUS mediante a **Portaria GM/MS n. 1.034[3], de 05/05/2010**, condiciona a possibilidade da atuação privada à comprovação de insuficiência da rede de serviços e a impossibilidade de ampliação dos serviços próprios [públicos] como condição para contratar esses serviços de saúde complementares. Veja:

Art. 2º Quando as disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o gestor estadual ou municipal poderá complementar a oferta com serviços privados de assistência à saúde, desde que:

I - comprovada a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde e,

II - haja a impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde.

Ocorre que não está comprovado nos autos do processo administrativo que ensejou o Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 a insuficiência atual dos serviços próprios, revelando-se a pretensa contratação em “comodidade” do Gestor. Sublinha-se que a possibilidade da terceirização da saúde pública, nos moldes tentados pelo Município de Nova Mamoré, deve ser precedida de cabal demonstração da sua necessidade, da impossibilidade de ampliação dos serviços atuais e de comparação às outras hipóteses de execução partilhada[4], evidenciando-se que a terceirização apresenta vantagens quanto à eficiência e economicidade em comparação com a prestação direta dos serviços, o que não ocorreu no caso.

Portanto, antes da transferência do gerenciamento do Hospital Antônio Luiz de Macedo de Nova Mamoré para a iniciativa privada, a Administração Pública deveria comprovar a economicidade, eficiência e efetividade da alternativa, demonstrando previamente os parâmetros utilizados que permitiram a análise dos valores unitários e totais da contratação, avaliada em unidades de custo *versus* a quantidade de atendimentos/serviços prestados/profissionais de saúde disponíveis/serviços de manutenção e de investimento, de forma a deixar clara a possibilidade da maximização dos resultados a serem alcançados com a transferência da execução a terceiros.

Ao cabo, por deixar de cumprir com a exigência legal de comprovar a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde e de impossibilidade de ampliação da execução direta de tais serviços, o Gestor violou a Lei e feriu o princípio da motivação e, por isso, deve ser obstada a contratação.

**DA PREFERÊNCIA ÀS ENTIDADES FILANTRÓPICAS E ÀS SEM FINS LUCRATIVOS:** Infringência aos artigos 4º e 6º da Portaria GM/MS n. 1.034/2010.

A Portaria GM/MS n. 1.034, de 05/05/2010, do Ministério da Saúde, que regulamenta a participação complementar da iniciativa privada no SUS, com supedâneo na regra geral entabulada no art. 199, § 1º da CFRB/88, estabelece a observância de preferência de contratação com entidades filantrópicas e instituições sem fins lucrativos como condição da participação complementar das instituições privadas na assistência à saúde. Lê-se nos artigos 3º a 6º da norma, com destaques:

Art. 3º A participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no SUS será formalizada mediante contrato ou convênio, celebrado entre o ente público e a instituição privada, observadas as normas de direito público e o disposto nesta Portaria.

Parágrafo único. Para a complementaridade de serviços de saúde com instituições privadas com ou sem fins lucrativos serão utilizados os seguintes instrumentos:

I - convênio, firmado entre ente público e a instituição privada sem fins lucrativos, quando houver interesse comum em firmar parceria em prol da prestação de serviços assistenciais à saúde;

II - contrato administrativo, firmado entre ente público e instituições privadas com ou sem fins lucrativos, quando o objeto do contrato for a compra de serviços de saúde.

**Art. 4º O Estado ou o Município deverá, ao recorrer às instituições privadas, dar preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos**, observado o disposto na legislação vigente.

Art. 5º As entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos deixarão de ter preferência na contratação com o SUS, e concorrerão em igualdade de condições com as entidades privadas lucrativas, no respectivo processo de licitação, caso não cumpram os requisitos fixados na legislação vigente.

Parágrafo único. As entidades filantrópicas e sem fins lucrativos deverão satisfazer, para a celebração de instrumento com a esfera de governo interessada, os requisitos básicos contidos na Lei nº 8.666, de 1993, e no art. 3º da Lei nº 12.101, independentemente das condições técnicas, operacionais e outros requisitos ou exigências fixadas pelos gestores do SUS.

**Art. 6º Após ter sido dada a devida preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, e ainda persistindo a necessidade de complementação da rede pública de saúde, será permitido ao ente público recorrer à iniciativa privada**, observado o disposto na Lei nº 8.666, de 1993.

No caso ora representado, não há prova de que o Município de Nova Mamoré tenha tentado firmar convênio, termo de fomento ou termo de colaboração com organizações da sociedade civil, concessão administrativa por meio de parceria público-privada ou celebração de termo de parceria com OSCIP, v.g., com entidades filantrópicas e instituições sem fins lucrativos previamente à deflagração do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023, o que demanda a paralisação do certame por desobediência ao regulamento do Sistema Único de Saúde.

**DA AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA VANTAJOSIDADE DA TERCEIRIZAÇÃO:** Infringência ao artigo 3º da Lei n. 8.666/93.

Além da ausência de demonstração de que há a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde, de que é impossível a sua ampliação direta no Município de Nova Mamoré e de que foi dada preferência a execução de assistência à saúde mediante ajuste de vontade com entidades filantrópicas e instituições sem fins lucrativos, os autos do processo administrativo do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 não comprovam a vantajosidade da terceirização intentada.

Como se lê no Edital, no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar para Gestão Plena do Hospital Antônio Luiz de Macedo, disponíveis no Portal da Transparência Municipal, **não há exame comparativo entre o custo atual do objeto da licitação e o valor estimado da contratação**, vez que somente é apresentado o custo estimado da prestação do serviço, sem, entretanto, demonstrar qual o custo da operação no último exercício, por exemplo.

A legalidade da transferência de serviços de saúde à iniciativa privada perpassa pela prévia quantificação dos custos reais do serviço quando executado pelo próprio ente para que seja comparado com os resultados obtidos com a execução indireta, sob pena de permitir que significativos recursos públicos sejam repassados a entidades privadas sem a possibilidade de se aferir a vantajosidade do modelo de execução.

Tal decisão de transferir o gerenciamento de unidade pública de saúde para entidade privada deve ser devidamente motivada, deixando incontestado que a terceirização da gestão resultará em melhor desempenho e menor custo na prestação dos serviços à população. O Tribunal de Contas da União firmou entendimento nesse sentido aos dispor sobre a transferência de gerenciamento de serviços públicos de saúde para organizações sociais, conforme se lê no Acórdão n. 3239/2013<sup>[5]</sup>, com destaques:

RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. TRANSFERÊNCIA DO GERENCIAMENTO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE A ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. FALHAS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO.

1. Apesar de abrir mão da execução direta dos serviços de saúde objeto de contratos de gestão, o Poder Público mantém responsabilidade de garantir que sejam prestados na quantidade e qualidade apropriados.

2. **Do processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais deve constar estudo detalhado que contemple a fundamentação da conclusão de que a transferência do gerenciamento para organizações sociais mostra-se a melhor opção, avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.**

[...]

Por não restar comprovado nos autos do processo administrativo que a terceirização é economicamente vantajosa, deve ser obstada a licitação até que comprove adequadamente o benefício que poderá ser obtido pela execução indireta das atividades do Hospital Antônio Luiz de Macedo de Nova Mamoré.

Essa ausência de prova da vantajosidade deságua em um segundo ponto, que é a ausência de disponibilidade e/ou previsão orçamentária para a contratação. Como se demonstra adiante, o valor previsto para a contratação da gestão de uma única unidade de saúde é superior à previsão orçamentária de toda a estrutura de saúde municipal de Nova Mamoré e, também por este motivo, a licitação poderá ser obstada pela Corte de Contas.

**DA AUSÊNCIA DE DISPONIBILIDADE E/OU PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA:** Violação ao artigo 7º, §2º, III, da Lei n. 8.666/93; infringência ao artigo 165, §§ 1º, 2º, 4º e artigo 167, I, e § 1º da Constituição Federal; infringência ao artigo 4º, I, “f”, e artigo 5º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal; descumprimento dos princípios do Planejamento e da Transparência.

Em consulta realizada pelo *Parquet* de Contas ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde<sup>[6]</sup> (CNES) constatou-se que 15 (quinze) unidades são geridas pela Administração Pública do Município de Nova Mamoré. São elas:

1. Secretaria Municipal de Saúde (SEMUSA) – CNES 6855067;
2. Hospital Antônio Luiz de Macedo Nova Mamoré – CNES 4001958;
3. Central de Abastecimento de Vacinas Imunobiológicas – CNES 0216623;
4. Centro de Atenção Psicossocial Julia Noberto Cosmo – CNES 512671;
5. Centro de Reabilitação de Nova Mamoré – CNES 9661999;
6. Centro de Saúde Diolirio José de Oliveira – CNES 2806819;
7. Centro de Saúde Eleniza Felix Do Carmo – CNES 2806940;
8. Centro de Saúde Matuzalem Celanti – CNES 2806800;
9. Posto de Saúde Procidônio Gomes de Aquino – CNES 6632904;

10. PS Araras Nova Mamoré – CNES 2807262;
11. PS Vila Murtinho Nova Mamoré – CNES 2808331;
12. Unidade Básica de Saúde José Carlos Medani – CNES 6231551;
13. Vigilância Epidemiológica de Nova Mamoré – CNES 7102291;
14. Vigilância Sanitária de Nova Mamoré – CNES 4001974; e
15. UBSI Aldeia Ribeirão – CNES 0504890;

Para gerir tais unidades, que compreendem o Sistema da Saúde Municipal, a **Lei Orçamentária Anual de 2023** (Lei Ordinária n. 1.934/2022)<sup>[7]</sup> **fixou despesa total para a Secretaria Municipal de Saúde em R\$ 20.671.108,09** (vinte milhões, seiscentos e setenta e um mil, cento e oito reais e nove centavos).

Ocorre que o Edital do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 estimou o valor da contratação em R\$ 23.634.244,52 (vinte e três milhões, seiscentos e trinta e quatro mil, duzentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e dois centavos), para 12 (doze) meses, superior a todo o orçamento da saúde no exercício de 2023, e previu que as despesas decorrentes da contratação correrão à conta dos recursos da SEMUSA para o exercício de 2023, conforme item 20:

**20. DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:**

20.1. As despesas serão custeadas com recursos previstos na funcional programática:

**Unidade Orçamentária: 10.122.0020.2051 – Manutenção das Ativ. da SEMUSA**

Elemento de Despesa: 3.3.90.34.00 – Outras Despesas de Pessoal

Ficha: 468

Elemento de Despesa: 3.3.90.39.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

Ficha: 232

Em complemento, ao verificar a **Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023** (Lei Ordinária n. 1881/2022)<sup>[8]</sup>, consta no seu resumo que a **Unidade Orçamentária 10.122.0020.2051 – Manutenção das Atividades da SEMUSA**, listada como fonte de custeio para a contratação, **terá disponível no exercício de 2023 o valor de R\$ 12.301.651,82** (doze milhões, trezentos e um mil, seiscentos e cinquenta e um reais e oitenta e dois centavos), ou seja, inferior à previsão da contratação.

Ao seu turno, no resumo do **Plano Plurianual**<sup>[9]</sup> (Lei n. 1.754/2021), para a Unidade Orçamentária 10.122.0020.2051, também não se vislumbra adequação financeira para os exercícios futuros, de 2024 e 2025.

Vê-se, então, que **não há adequação orçamentária** para a contratação, mesmo que se considere todo o valor disponível para a SEMUSA no exercício de 2023. Nesse sentido, o artigo 7º, §2º, inciso III da Lei n. 8.666/93 condiciona a possibilidade de licitação à existência de previsão de recursos orçamentários:

Art. 7º [...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

Em resumo, nenhuma das leis que regem o orçamento e fixam as prioridades do Município de Nova Mamoré para o exercício de 2023, a saber, a Lei 1.754/2021 (Plano Plurianual), a Lei Ordinária n. 1881/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a Lei Ordinária n. 1.934/2022 (Lei Orçamentária Anual), fixaram ou previram a transferência da gestão do Hospital Antônio Luiz de Macedo para a iniciativa privada, o que contraria gravemente o artigo 165, §§ 1º, 2º e 4º e artigo 167, I e § 1º, da Constituição Federal, os princípios do Planejamento e da Transparência, bem como o artigo 4º, I, “F”, e artigo 5º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para ilustrar a situação do descompasso do custo estimado da contratação pretendida via Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 com a realidade orçamentária e financeira do Município de Nova Mamoré, informa-se que no exercício de 2021 o Município aplicou R\$ 16.224.614,80 (dezesseis milhões, duzentos e vinte e dois mil, seiscentos e catorze reais e oitenta centavos) em gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde<sup>[10]</sup>, sendo que somente nesta licitação o Município intenta gastar mais de 23 milhões de reais, sem lastro orçamentário.

Em razão da inexistência de previsão de recursos orçamentários para a contratação, é pertinente seja obstado o certame em tela, inclusive antecipadamente ao julgamento meritório da representação.

**DA POSSÍVEL VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE E INTEGRALIDADE DA ASSISTÊNCIA:** Infringência ao artigo 196 da Constituição Federal; infringência ao artigo 7º, incisos I e II da Lei n. 8.080/90.

É estabelecido no artigo 196 da Constituição Federal que “a saúde é direito de todos e dever do Estado”, donde decorre a ideia consagrada de acesso **universal** aos serviços de saúde pública. Ao seu turno, a Lei n. 8.080/90, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde, traz como princípios a universalidade e a integralidade de assistência<sup>[11]</sup>.

Ocorre que o edital do **Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 estabeleceu limites quantitativos para consultas ambulatoriais e cirurgias eletivas** a serem ofertadas mediante a contratação intencada, inobstante o Hospital Antônio Luiz de Macedo ser referência em sua localização, que abarca uma população estimada em cerca de trinta e duas mil pessoas<sup>[12]</sup> do Município e seus distritos.

Conforme consta no item 5.32 do Termo de Referência, a substituição da gestão pública do Hospital Antônio Luiz de Macedo pela gestão privada implicará em limite de atendimento da população. Assim dispõe o item 5.32:

5.32. Deverá realizar os atendimentos de ambulatório e cirurgias por meio de uma central de agendamento em parceria com o Complexo Regulador e suas respectivas centrais.

A contratada deverá realizar consultas ambulatoriais eletivas, nas seguintes especialidades e quantidades:

Especialidade (s)	Total mês
Cardiologia/ Risco Cirúrgico	60
Cirurgia Geral	100
Ginecologia e Obstetrícia	
Nutrição	20
Psicologia	20

*Nota: As consultas poderão ser realizadas através de telemedicina.*

A contratada deverá realizar as seguintes cirurgias conforme quadro abaixo:

Especialidade (s)	Total mês	Caráter
Ginecologia/ Obstetrícia	50	Eletivo
Cirurgia Geral		Eletivo
Pequenos Procedimentos	40	Eletivo

Observação: As especialidades das consultas ambulatoriais, bem como as cirurgias serão reavaliadas e adequadas, conforme necessidade comprovada de outras especialidades e/ou exclusão por inviabilidade, devidamente justificada.

A possível violação aos princípios da universalidade e da integralidade exsurge tanto da limitação de atendimento pela futura gestão privada da saúde pública quanto pela ausência de indicação do atendimento de eventual demanda remanescente àquela contratada, seja no Termo de Referência ou no Estudo Técnico Preliminar para Gestão Plena do Hospital, o que, na prática, findará por o Município deixar de prestar atendimento à população no nosocômio.

Frisa-se, nesse conseqüente, que não há indicação nos autos do processo administrativo de qual é o atual quantitativo de atendimentos do Hospital Antônio Luiz de Macedo, o que poderá ser objeto de esclarecimento do Gestor para a Corte de Contas.

Considerando a gravidade da infringência, dada a ausência de indicação do atendimento de eventual demanda remanescente àquela contratada, que fere os princípios da universalidade e da integralidade de atendimento, poderá ser obstada a licitação.

### III – DA CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA

A deflagração do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 pelo Município de Nova Mamoré não observou a legislação aplicável à espécie e, diante das irregularidades evidenciadas nesta primeira análise representada à Corte de Contas, suscita-se a paralisação do certame antecipadamente à conclusão meritória dos autos.

Conforme arrazoado, os responsáveis pelo Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 praticaram as seguintes irregularidades e infringências legais:

**a)** Deixaram de cumprir com a exigência legal de comprovar a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde e de impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde: infringência ao artigo 199 da Constituição Federal e ao artigo 4, §2º da Lei Federal n. 8.080/90; infração ao artigo 2º da Portaria GM/MS n. 1.034, de 05.05.2010; violação ao princípio da motivação.

**b)** Não observaram a preferência de contratação com entidades filantrópicas e instituições sem fins lucrativos como condição da participação complementar das instituições privadas na assistência à saúde: infringência aos artigos 4º e 6º da Portaria GM/MS n. 1.034/2010;

**c)** Não comprovaram nos autos do processo administrativo que a terceirização é economicamente vantajosa: infringência ao artigo 3º da Lei n. 8.666/93

**d)** Intentaram licitação sem previsão de recursos orçamentários suficientes: violação ao artigo 7º, §2º, III, da Lei n. 8.666/93; infringência ao artigo 165, §§ 1º, 2º, 4º e artigo 167, I, e § 1º da Constituição Federal; infringência ao artigo 4º, I, “f”, e artigo 5º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal; descumprimento dos princípios do Planejamento e da Transparência; e

**e)** Não indicaram a forma de atendimento de eventual demanda remanescente àquela contratada, contrariamente aos princípios da universalidade e da integralidade de atendimento: infringência ao artigo 196 da Constituição Federal; infringência ao artigo 7º, incisos I e II da Lei n. 8.080/90.

Por esses motivos, propugna-se pela expedição de tutela de urgência, de caráter inibitório, *inaudita altera pars*, para determinar à Pregoeira do Município de Nova Mamoré, que, de imediato, suspenda o Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023, até ulterior decisão da Corte de Contas, sob pena de multa a ser fixada pelo Relator.

Para tanto, verifica-se que no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia há previsão de concessão de tutela de urgência, disciplinada pelo artigo 3º-A da Lei Complementar n. 154/1996 (com redação dada pela LC n. 806/2014) e pelo art. 108-A do Regimento Interno da Egrégia Corte de Contas, o que se amolda ao presente caso, pois estão presentes os requisitos que demonstram a verossimilhança do ilícito ora apontado.

O artigo 108-A, *caput* e § 1º do RITCERO institui, *in verbis*:

Art. 108-A A Tutela Antecipatória é a decisão proferida de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas, da Unidade Técnica, de qualquer cidadão, pessoa jurídica interessada, partido político, associação ou sindicato, por juízo singular ou colegiado, **com ou sem a prévia oitiva do requerido**, normalmente de caráter inibitório, que **antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final**, nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de **continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade**, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final.

§ 1º A Tutela Antecipatória, informada pelo princípio da razoabilidade, **pode ser proferida em sede de cognição não exauriente e acarreta**, dentre outros provimentos, a **emissão da ordem de suspensão do ato** ou do procedimento impugnado ou ainda a permissão para o seu prosseguimento escoimado dos vícios, **preservado, em qualquer caso, o interesse público**. (Negritou-se)

Por sua vez, o artigo 3º-A da Lei Complementar n. 154/1996 dispõe, *ipsis litteris*:

Art. 3º-A. Nos casos de fundado receio de consumação, **reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade**, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final, o Tribunal de Contas poderá, **por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido**, nos termos do Regimento Interno, conceder tutela de urgência, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final. (Destacou-se)

Desse modo, tal medida é possível pois está demonstrado que o Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 contraria o ordenamento jurídico e, assim, exsurgem os pressupostos para a concessão da tutela de urgência, a saber: a) o fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, consubstanciada na possibilidade de contratação de entidade privada para atuar na assistência complementar à saúde municipal sem a demonstração da vantajosidade da terceirização e sem suporte orçamentário (*fumus boni iuris*) e b) o justificado receio de ineficácia da decisão final, vez que a continuidade da licitação poderá gerar situação jurídica ilegal e resultar grave prejuízo na assistência à saúde no Município de Nova Mamoré (*periculum in mora*).

Registre-se que o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária aos processos no TCE/RO (art. 286-A do RITCE/RO), em seu art. 300 estabelece que “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”.

Sendo assim, a tutela inibitória, consagrada pelo art. 497 do Código de Processo Civil e pelo art. 108-A do Regimento Interno da egrégia Corte de Contas, é medida que se amolda ao caso em tela, porquanto objetiva impedir a prática, a repetição ou a continuação de uma ilicitude<sup>[13]</sup>.

A bem dizer, o artigo 497 do Código de Processo Civil assim dispõe, *in verbis*:

Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, **concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente**.

Parágrafo único. **Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo**. (Destacou-se)

Sobre o tema, colacionam-se os dizeres de Marinoni<sup>[14]</sup>, *in litteris*:

1.3 Pressupostos da tutela inibitória

A ação inibitória se volta contra a possibilidade do ilícito, ainda que se trate de repetição ou continuação. Assim, é voltada para o futuro, e não para o passado. De modo que nada tem a ver com o ressarcimento do dano e, por consequência, com os elementos para a imputação ressarcitória – os chamados elementos subjetivos, culpa ou dolo.

Além disso, essa ação não requer nem mesmo a probabilidade do dano, contentando-se com a simples probabilidade de ilícito (ato contrário ao direito). Isso por uma razão simples: imaginar que a ação inibitória se destina a inibir o dano implica na suposição de que nada existe antes dele que possa ser qualificado de ilícito civil. Acontece que o dano é uma

consequência eventual do ato contrário ao direito, os quais, assim, podem e devem ser destacados para que os direitos sejam mais adequadamente protegidos.

Assim, depreende-se que para a concessão da tutela de prevenção do ilícito é suficiente a probabilidade da transgressão de um comando jurídico, sobretudo quando há significativa possibilidade de incidência de lesão ou dano. Saliente-se, também, que essa modalidade de tutela prescinde da culpa ou do dolo, vez que o escopo consiste em precaver uma situação de ilicitude, sem a necessidade de qualquer valoração subjetiva de um comportamento concreto.

No caso em análise, a ilicitude retratada se dá em virtude da deflagração do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 sem a necessária disponibilidade orçamentária, sem prova da vantajosidade econômica e em descumprimento aos comandos legais pertinentes, possuindo o condão de gerar dano ao patrimônio público e à coletividade (*fumus boni iuris*).

Ainda se tem que a sessão de julgamento das propostas dos licitantes está agendada para 15/03/2023, às 10h00 (horário de Brasília/DF), o que demonstra a urgência na atuação da Corte de Contas para suspender *inaudita altera pars* o certame ante as irregularidades já suscitadas (*periculum in mora*).

Logo, pelas argumentações fáticas e jurídicas expendidas na presente Representação, **entende-se necessária a concessão de tutela de urgência para que seja suspenso o edital do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023, por estar em desacordo com a legislação de regência.**

Nesses termos, é possível e necessária a concessão de tutela de urgência, de caráter inibitório, *inaudita altera pars*, para determinar a MARCÉLIO RODRIGUES UCHÔA, Prefeito Municipal de Nova Mamoré/RO e a MARTA DEARO FERREIRA, Pregoeira Oficial, que suspendam o edital do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023, em razão das infrações listadas nesta Representação, sob pena de multa, em valor a ser fixado pelo Relator, a ser suportada individualmente pelos responsáveis no caso de descumprimento da determinação.

#### IV - DOS PEDIDOS

Diante do exposto, considerando as irregularidades pontuadas e o risco de grave prejuízo na assistência à saúde do Município de Nova Mamoré, o **Ministério Público de Contas** requer seja:

**I – Processada e conhecida** a presente Representação, com fundamento no artigo 80, inciso I da LC n. 154/1996, distribuindo-se o feito ao Relator Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, competente para os vertentes autos, com fito de apuração da situação fática indicada, observado o devido processo legal, com seus consectários de contraditório e ampla defesa aos Representados;

**II – Concedida tutela de urgência**, de caráter inibitório, *inaudita altera pars*, para determinar a **MARCÉLIO RODRIGUES UCHÔA**, Prefeito Municipal de Nova Mamoré/RO e a **MARTA DEARO FERREIRA**, Pregoeira Oficial, ou a quem os substitua, **que suspendam o edital do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023**, em razão das infrações listadas nesta Representação, notadamente pela ausência de prova da vantajosidade da contratação tentada e pela ausência de disponibilidade orçamentária, com fundamento no artigo 3º-A, *caput*, da Lei Complementar n. 154/9619 c/c artigos 78-D, I, e 108-A, *caput*, do Regimento Interno do TCE/RO;

**III – Fixada a previsão de multa**, em valor a ser estipulado pelo Relator, a incidir no caso de descumprimento da decisão da Corte de Contas, com fulcro nos artigos 139, inciso IV, e 536 do Código de Processo Civil c/c artigos 108-A, §2º, e 286-A, do Regimento Interno do TCE/RO;

**IV – No mérito, julgada procedente a Representação** para o fim de **considerar ilegal o edital do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023** em razão das seguintes irregularidades praticadas pelos representados:

**a)** Deixar de cumprir com a exigência legal de comprovar a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde e de impossibilidade de ampliação da execução direta dos serviços públicos de saúde: infração ao artigo 199 da Constituição Federal e ao artigo 4º, §2º da Lei Federal n. 8.080/90; infração ao artigo 2º da Portaria GM/MS n. 1.034, de 05.05.2010; violação ao princípio da motivação.

**b)** Não observar a preferência de contratação com entidades filantrópicas e instituições sem fins lucrativos como condição da participação complementar das instituições privadas na assistência à saúde: infração aos artigos 4º e 6º da Portaria GM/MS n. 1.034/2010;

**c)** Não comprovar nos autos do processo administrativo que a terceirização é economicamente vantajosa: infração ao artigo 3º da Lei n. 8.666/93

**d)** Tentar licitação sem previsão de recursos orçamentários suficientes: violação ao artigo 7º, §2º, III, da Lei n. 8.666/93; infração ao artigo 165, §§ 1º, 2º, 4º e artigo 167, I, e § 1º da Constituição Federal; infração ao artigo 4º, I, “f”, e artigo 5º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal; descumprimento dos princípios do Planejamento e da Transparência; e

**e)** Não indicar a forma de atendimento de eventual demanda remanescente àquela contratada, contrariamente aos princípios da universalidade e da integralidade de atendimento: infração ao artigo 196 da Constituição Federal; infração ao artigo 7º, incisos I e II da Lei n. 8.080/90.

**V - Determinar a remessa dos autos à Secretaria Geral de Controle Externo** para instrução do feito e exame da matéria.

Termos em que pede deferimento.

Porto Velho/RO, 10 de março de 2023.

(assinado eletronicamente)

**MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO**

Procurador do Ministério Público de Contas

[1] Disponível em:

[https://www-storage.voxtecnologia.com.br/?m=sigpub.publicacao&f=269&i=publicado\\_98002\\_2023-03-03\\_fd7e3c94f5b893f5e7bab7afc54d38ae.pdf](https://www-storage.voxtecnologia.com.br/?m=sigpub.publicacao&f=269&i=publicado_98002_2023-03-03_fd7e3c94f5b893f5e7bab7afc54d38ae.pdf)

[2] WEICHERT, Marlon Alberto. Saúde e Federação na Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 199

[3] Disponível em:

[https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2010/prt1034\\_05\\_05\\_2010\\_rep.html#:~:text=PORTARIA%20N%C2%BA%201.034%2C%20DE%20do%20Sistema%20C3%A9Anico%20de%20Sa%C3%BAde](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2010/prt1034_05_05_2010_rep.html#:~:text=PORTARIA%20N%C2%BA%201.034%2C%20DE%20do%20Sistema%20C3%A9Anico%20de%20Sa%C3%BAde)

[4] E.g.: licitações de serviços específicos, como alimentação e limpeza hospitalares, cirurgias específicas etc; celebração de termo de fomento ou termo de colaboração com organizações da sociedade civil; concessão administrativa por meio de parceria público-privada; celebração de termo de parceria com OSCIP.

[5] Disponível em:

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao:plenario:acordao:2013-11-27:3239>

[6] <https://cnes.datasus.gov.br/pages/estabelecimentos/consulta.jsp>

[7] <https://legislacao.novamamore.ro.gov.br/ver/C062071627/>

[8] Disponível em: <https://legislacao.novamamore.ro.gov.br/ver/C06303172C/>

[9] Disponível em: [http://transparencia.novamamore.ro.gov.br/media/arquivos/attachments/09\\_-\\_RESUMO\\_DO\\_PPA.pdf](http://transparencia.novamamore.ro.gov.br/media/arquivos/attachments/09_-_RESUMO_DO_PPA.pdf)

[10] Conforme consta no Acórdão APL-TC 00351/22 referente ao processo 00734/22, que tratou da prestação de contas do Município de Nova Mamoré no exercício de 2021.

[11] Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;

II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema; [...]

[12] Conforme IBGE, disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/nova-mamore/panorama>

[13] MARINONI, Luiz Guilherme. **Antecipação da tutela**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 71-73.

[14] <http://www.abdpc.org.br/artigos/artigo12.htm#:~:text=A%20tutela%20inibit%C3%B3ria%20C3%A9%20prestada,ou%20a%20continua%C3%A7%C3%A3o%20do%20il%C3%ADcito%20.> – Acesso em 19/02/2022.



Documento assinado eletronicamente por **MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO, Procurador**, em 10/03/2023, às 15:36, conforme horário oficial de Rondônia, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#) e do art. 4º da [Resolução TCERO nº 165, de 1 de dezembro de 2014](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.tcerro.tc.br/validar>, informando o código verificador **0509277** e o código CRC **1371C54E**.

Referência:Processo nº 002083/2023

SEI nº 0509277

Av. Presidente Dutra, 4229 - Olaria - Porto Velho/RO - CEP 76801-327 - Fone (69) 3609-6318 / 6319  
[www.mpc.ro.gov.br](http://www.mpc.ro.gov.br)