

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - MPC/RO, órgão de estatura constitucional, previsto no artigo 130 da Constituição da República, com sede na Av. Presidente Dutra, 4.229, Bairro Pedrinhas, nesta Capital, no exercício de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda e a fiscalização do cumprimento da lei no âmbito do Estado de Rondônia e seus municípios, assim como fundado nas disposições contidas nos artigos 80, I, e 81 da Lei Complementar n. 154/96, bem como no artigo 230, I, do Regimento Interno da Corte de Contas, e na Resolução n. 76/TCE-RO/2011, **formula**

REPRESENTAÇÃO c/c PEDIDO DE CONCESSÃO DE TUTELA INIBITÓRIA

em face de **JOÃO PAVAN**, Prefeito Municipal de Alto Paraíso/RO, e de **RODRIGO DA SILVA QUEIROZ**, Secretário Municipal de Saúde, em razão de possíveis irregularidades no **Processo Administrativo n. 1-1504/SEMSAU/2026**, destinado à formalização de parceria, mediante **Termo de Colaboração**, entre o Município de Alto Paraíso/RO e a **SOCIEDADE BENEFICENTE LATINO-AMERICANA DA AMAZÔNIA - SBLAA**

(Santa Casa de Rondônia), CNPJ n. 11.130.180/0001-42, cujo objeto consiste na prestação de serviços assistenciais de saúde em caráter complementar ao Sistema Único de Saúde municipal, compreendendo consultas especializadas, exames e procedimentos cirúrgicos eletivos destinados a usuários inseridos na fila de regulação do SISREG, no valor global estimado de **R\$ 3.861.848,00 (três milhões, oitocentos e sessenta e um mil, oitocentos e quarenta e oito reais)**, conforme as razões de fato e de direito a seguir expostas.

1 Dos fatos e do objeto da contratação

Cuida-se de Representação oferecida pelo **Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia**, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais de fiscalização da legalidade e legitimidade dos atos administrativos, a partir da análise de elementos informativos colhidos em sede de atuação fiscalizatória, notadamente no bojo da **Diligência Fiscalizatória n. 49/2026** [SEI n. 005490/2026].

A atuação ministerial teve início a partir da identificação, no **Diário Oficial do Estado de Rondônia de 7 de julho de 2026**, de **Extrato da Justificativa Técnica para Dispensa de Chamamento Público**, referente ao **Processo Administrativo n. 1-1504/SEMSAU/2026**, por meio do qual o Município de Alto Paraíso/RO deu publicidade a justificativa destinada à celebração de parceria com a **Sociedade Beneficente Latino-Americana da Amazônia - SBLAA (Santa Casa de Rondônia)**, mediante afastamento do chamamento público. A publicação indicava valor global de **R\$ 3.861.848,00**, destinado ao atendimento de **2.481 pacientes cadastrados no Sistema de Regulação - SISREG**, em situação de demanda

reprimida por procedimentos cirúrgicos eletivos, consultas especializadas e exames complementares.

Conforme consignado na própria Diligência Fiscalizatória, o valor da parceria seria suportado por **sete fontes distintas de recursos**, entre elas verbas vinculadas ao Programa "**Agora Tem Especialistas**", do Ministério da Saúde.

A diversidade de fontes exige a identificação da origem e da aplicação dos recursos, com conta específica da parceria e contas separadas quando exigidas pelas normas dos respectivos repasses, assegurando sua rastreabilidade e vinculação às finalidades previstas.

Quanto à escolha da entidade parceira, o afastamento do chamamento público para parte dos recursos foi alicerçado no art. 31 da Lei Federal n. 13.019, de 2014, mediante alegação de natureza singular do objeto e inviabilidade de competição, associadas a modelo de atendimento itinerante desenvolvido pela SBLAA especificamente para Alto Paraíso; para as demais parcelas, a Administração indicou fundamentos distintos.

Diante da relevância material da despesa e da necessidade de aferir a regularidade do procedimento de escolha da organização parceira, instaurou-se o precitado procedimento investigatório no âmbito deste *Parquet* de Contas, com escopo voltado, entre outros aspectos, à identificação individualizada das fontes de financiamento, ao exame dos fundamentos utilizados para a contratação direta, à efetiva caracterização da inviabilidade de competição e da singularidade alegada, à capacidade técnica da organização, à composição dos preços e quantitativos e,

ainda, à adequação da própria natureza jurídica do ajuste diante das características dos serviços de saúde a serem executados.

Para tanto, mediante o **Ofício n. 72/GPEPSO/2026**, requisitou-se ao Prefeito de Alto Paraíso cópia integral do Processo Administrativo n. 1-1504/SEMSAU/2026. Em resposta, por meio do **Ofício n. 554/GPJP/2026**, o Município disponibilizou o inteiro teor dos autos, posteriormente protocolizado perante essa Corte de Contas sob o n. **06036/26**, acompanhado de 47 arquivos eletrônicos correspondentes às peças do procedimento administrativo.

O exame do acervo encaminhado revelou que o Processo Administrativo n. 1-1504/SEMSAU/2026 foi autuado pela **Secretaria Municipal de Saúde de Alto Paraíso em 1º de junho de 2026**, tendo por objeto a execução complementar de procedimentos cirúrgicos eletivos, consultas especializadas em **20 especialidades clínicas** e exames complementares de apoio diagnóstico destinados aos 2.481 pacientes integrantes da demanda municipal regulada pelo SISREG.

A necessidade assistencial que embasou o ajuste decorreu da reconhecida insuficiência da capacidade instalada do próprio Município. A documentação processual registra, inclusive, manifestação do Hospital de Pequeno Porte Oswaldo Cruz no sentido de que a capacidade municipal para realização de cirurgias seria **"ZERO"**, com dependência integral da rede estadual para absorção dessa demanda.

A própria Administração qualificou a atuação pretendida como prestação **"em caráter complementar ao Sistema Único de Saúde - SUS Municipal"**, com referência ao

art. 199, § 1º, da Carta Magna e à Lei n. 8.080, de 1990. Contudo, a referência à fila SISREG e o controle da produção para fins de repasse **não demonstram que a contratação atende a uma necessidade assistencial prioritária do Município**. Nos procedimentos de média e alta complexidade, **cabe ao Estado gerir a fila e autorizar os procedimentos, enquanto o Município atua no encaminhamento, transporte e acompanhamento dos pacientes**¹.

Tal sistemática harmoniza-se com o **papel central desempenhado pelo Município na atenção básica**, a quem compete, **prioritariamente**, sua organização, execução e gestão, conforme disciplina do Anexo XXII da Portaria de Consolidação GM/MS n. 02, de 28.09.2017².

Deste modo, antes de se arvorar em suprir demandas que, a rigor, não lhe são próprias, incumbiria à Administração demonstrar de maneira inequívoca que cumpre plenamente com sua responsabilidade assistencial na atenção básica, o que não foi feito no caso em análise.

Sob o aspecto financeiro, o montante global de **R\$ 3.861.848,00** foi estruturado a partir de sete fontes distintas. Quanto às **Fontes 1, 2, 3, 4 e 7**, que totalizam **R\$ 1.815.848,00**, o Município adotou o art. 29 da Lei n. 13.019/2014 como fundamento para a celebração sem chamamento público, por se tratar de recursos oriundos de emendas

¹ Consoante se observa dos **Protocolo de Regulação do Acesso às Cirurgias Eletivas na Rede Estadual** e do **Protocolo de Regulação do Acesso à Exames Especializados de Média e Alta Complexidade**, aprovados, respectivamente, pelas Resoluções n. 380/2023/SESAU-CIB e 381/2023/SESAU-CIB (disponível em: <https://regulacaoestadual.sesau.ro.gov.br/FluxosProtocolos/Lista>).

² Reza o art. 10 da Portaria n. 2.436, de 21 de setembro de 2017 (*incorporada ao Anexo XXII da Portaria de Consolidação GM/MS n. 02, de 2017*): “Art. 10 Compete às **Secretarias Municipais de Saúde a coordenação do componente municipal da Atenção Básica**, no âmbito de seus limites territoriais, de acordo com a política, diretrizes e prioridades estabelecidas, **sendo responsabilidades dos Municípios e do Distrito Federal: I – organizar, executar e gerenciar os serviços e ações de Atenção Básica**, de forma universal, dentro do seu território, incluindo as unidades próprias e as cedidas pelo estado e pela União;” [destaquei].

parlamentares. Já as **Fontes 5 e 6**, no total de **R\$ 2.046.000,00**, vinculadas ao Programa "Agora Tem Especialistas", foram enquadradas no art. 31 do mesmo diploma, sob alegação de inviabilidade de competição e singularidade do modelo de atendimento itinerante atribuído à SBLAA.

Nesse contexto, a instrução municipal avançou para a definição nominal da SBLAA como entidade executora, atribuindo-lhe a mobilização de sua estrutura hospitalar, corpo clínico e equipamentos, com utilização de instalações em Ji-Paraná e Cacoal e previsão de atendimento itinerante em Alto Paraíso para determinadas especialidades³. A execução financeira, por sua vez, foi estruturada a partir de valores referenciados em tabelas do SUS e do Estado de Rondônia, além de preço específico de **R\$ 280,00 por consulta especializada**, com controle periódico da produção realizada⁴.

No curso da instrução ministerial, foram ainda realizadas diligências complementares destinadas a confrontar as informações constantes dos autos municipais com elementos externos relevantes à aferição da regularidade do ajuste. Essas providências alcançaram, entre outros aspectos, a destinação originária de recursos de emendas parlamentares, a existência de outras parcerias simultaneamente executadas pela SBLAA, sua estrutura material e de pessoal, o histórico cadastral e laboral da entidade e o procedimento que resultou em seu credenciamento no SISPAR.

³ Segundo proposta da SBLAA, havendo até 25 pacientes para uma mesma especialidade, estes serão deslocados para atendimento em Ji-Paraná; se o número for maior que este, o Município "poderá solicitar ao gestor da parceria a disponibilização de médico itinerante".

⁴ **De acordo com a proposta, caberia a uma Comissão de Fiscalização da Secretaria Municipal de Saúde, mediante relatórios mensais de produção elaborados pela própria SBLAA** da

Foi precisamente a análise conjugada desses elementos⁵ que evidenciou questões relevantes quanto à regularidade jurídica do ajuste, notadamente: **(i)** a adequação do Termo de Colaboração ao regime próprio da participação complementar da iniciativa privada no SUS; **(ii)** a incidência do art. 29 da Lei n. 13.019/2014 sobre recursos de emendas destinados ao Município/Fundo Municipal de Saúde; **(iii)** a formação da decisão administrativa em favor da SBLAA; **(iv)** a *(ausência de)* articulação da solução assistencial com a rede estadual; e **(v)** a (in)suficiência da aferição da experiência, capacidade técnico-operacional e qualificação da entidade escolhida.

São essas as questões centrais submetidas ao escrutínio dessa Corte, examinadas nos tópicos seguintes.

2 Do Direito

2.1 Do cabimento, da legitimidade e da competência

A presente Representação é cabível, porquanto as irregularidades noticiadas dizem respeito à aplicação de recursos públicos e à regularidade de parceria celebrada sem chamamento público, matéria inserida na competência fiscalizatória dessa Corte de Contas, nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

A presença de recursos de origem federal no financiamento do ajuste não afasta a competência do controle

⁵ A saber: natureza material dos serviços, forma de seleção da parceira, origem dos recursos, fundamentos empregados para afastar o chamamento e cronologia da instrução.

externo local. Com efeito, o Tribunal de Contas da União reconhece que, **no âmbito do SUS, as jurisdições de controle federal e locais podem atuar de forma complementar e concomitante**⁶, bem como que a utilização conjunta de recursos de distintos entes federativos enseja competência fiscalizatória compartilhada, sem exclusão da atuação do Tribunal de Contas do ente beneficiário⁷.

A legitimidade ativa do Ministério Público de Contas decorre do art. 52-A, III, da Lei Complementar n. 154/1996, c/c os arts. 80 e 82-A, III, do Regimento Interno do TCE-RO, estando presentes os requisitos de admissibilidade exigidos pela norma de regência.

2.2 Do mérito

Superadas as questões de admissibilidade, passa-se ao exame do mérito da presente Representação, que se concentra na regularidade do regime jurídico adotado pelo Município de Alto Paraíso/RO para a celebração da parceria com a SBLAA e, subsidiariamente, na validade dos fundamentos invocados para o afastamento do chamamento público.

2.2.1 Da inaplicabilidade da Lei n. 13.019/2014 ao ajuste destinado à

⁶ Vide o seguinte julgado: “Não há conflito de competência entre as diferentes jurisdições de controle (federal, estadual e municipal) no que se refere à fiscalização no âmbito do SUS, em razão da impossibilidade de se diferenciar a origem dos recursos. Os órgãos de controle federal e locais devem atuar de forma complementar e concomitante” (Acórdão 2942/2013-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, Boletim de Jurisprudência nº 15 de 11/11/2013).

⁷ Cf. Acórdão-TCU n. 2373/2013-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Careiro, cujo enunciado do julgado é o seguinte: “O financiamento de obra pública com parcela de recursos federais atrai a competência do TCU para a fiscalização de seu regular emprego. Não sendo o financiamento exclusivo da União, a competência para fiscalizar é compartilhada entre o TCU e o órgão de controle externo do respectivo ente federado, devendo a atuação de ambos ocorrer de forma harmônica, de modo que os esforços sejam somados em prol da eficiência”.

participação complementar da iniciativa privada no SUS

O Município de Alto Paraíso adotou **regime jurídico incompatível com a natureza material do objeto**, ao estruturar como Termo de Colaboração, sob a disciplina da Lei n. 13.019, de 2014, ajuste destinado à participação complementar da iniciativa privada no Sistema Único de Saúde.

A contratação busca atender demanda assistencial identificada em relação extraída do SISREG, compreendendo 2.481 pacientes, mediante consultas especializadas, exames diagnósticos e procedimentos cirúrgicos eletivos. **Seu objeto consiste na utilização remunerada da capacidade assistencial privada para prestar serviços aos usuários do SUS**, atraindo a disciplina do art. 199, § 1º, da Constituição Federal e dos arts. 24 a 26 da Lei n. 8.080/1990.

Para justificar o recurso à capacidade privada, a Administração invocou a insuficiência da estrutura municipal. O Hospital de Pequeno Porte Oswaldo Cruz informou sua incapacidade técnica e estrutural para absorver a demanda, registrando **"capacidade municipal de cirurgias: ZERO"**⁸ e dependência da rede estadual. Tal afirmação, contudo, não se presta a demonstrar o esgotamento da capacidade assistencial da rede regionalizada, nem justifica, per se, a solução elegida.

Com efeito, a demanda abrange cirurgias eletivas e exames especializados submetidos à regulação

⁸ Vide Análise Técnica Preliminar (documento anexado à presente, Id n 624307 do processo administrativo n. 1-1504/SEMSAU/2026).

estadual, cuja gestão da fila e autorização de acesso incumbem ao Estado, conforme os protocolos dantes aludidos. **A eventual carência de tais serviços na estrutura municipal demandaria do ente municipal buscar as possibilidades de atendimento pela rede de referência e articular a solução com a gestão estadual, em vez de tomar a incapacidade do hospital local como fundamento suficiente para o ajuste.**

A própria Administração qualificou o objeto como execução "**em caráter complementar ao Sistema Único de Saúde - SUS Municipal**", com referência ao art. 199, § 1º, da Constituição Federal e à Lei n. 8.080, de 1990. A mera denominação de "**SUS Municipal**" não altera as responsabilidades estabelecidas nos fluxos estaduais nem dispensa a observância do planejamento regional da assistência.

A definição da solução assistencial deve observar, ainda, as **competências do Conselho Estadual de Saúde**, às quais se submetem aspectos centrais do planejamento, do financiamento e do controle da assistência estadual. A Lei Estadual n. 2.212, de 21 de dezembro de 2009, estabelece:

Art. 2º. Constituem competências do CES/RO:

- I - atuar na formulação de estratégia e no controle da execução das Políticas de Saúde, na esfera do Governo Estadual, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros;
[...]
- III - **aprovar o Plano Estadual de Saúde**;
[...]
- V - **acompanhar a transferência e aplicação de recursos aos Municípios, consignados ao Sistema Único de Saúde - SUS**;
- VI - **aprovar os critérios e valores para remuneração de serviços e parâmetros de cobertura assistencial para o Estado**;
[...]
- VIII - **supervisionar e fiscalizar a atuação dos setores públicos e privados da área de saúde**;

[...] [destaquei].

Desse modo, ao propor o financiamento de procedimentos submetidos à regulação estadual, **incumbia à Administração demonstrar a compatibilidade da solução com o planejamento regional e com as deliberações do CES/RO nas matérias de sua competência**, especialmente quanto aos critérios de remuneração e aos parâmetros de cobertura assistencial. A mera referência à Tabela Complementar do Estado não supre essa demonstração, assim como a incapacidade do hospital municipal não dispensa a articulação com a rede estadual e a observância das competências do colegiado.

O art. 24 da Lei n. 8.080/1990 admite o recurso à iniciativa privada quando as disponibilidades do SUS forem insuficientes para assegurar a cobertura assistencial. **Essa autorização submete o ajuste ao regime próprio da participação complementar**, cuja formalização deve ocorrer mediante **"contrato de direito público ou convênio"**, nos termos expressos do art. 199, § 1º, da Constituição Federal e do art. 24, parágrafo único, da Lei regulamentadora do SUS. Confira-se:

CRFB/88

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.

LEI N. 8.080/1990

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados **será formalizada mediante**

contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

A previsão constitucional de convênio **não se confunde com autorização para adoção de Termo de Colaboração regido pelo MROSC**. O art. 3º, IV, da Lei n. 13.019, de 2014, exclui expressamente de sua disciplina os convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos no âmbito da participação complementar no SUS. Veja-se:

Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:
[...]
IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal ; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

A esse propósito, cabe dizer que a hipótese de dispensa prevista no art. 30, VI, da Lei n. 13.019, de 2014, **não afasta a exclusão expressa estabelecida pelo art. 3º, IV do mesmo diploma**. No caso, a utilização da estrutura hospitalar e do corpo clínico da entidade para executar procedimentos destinados aos usuários do SUS caracteriza participação complementar e impõe a observância de seu regime específico.

No caso em exame, vários elementos convergem para essa hipótese: os pacientes são selecionados pela regulação pública; as especialidades e quantitativos decorrem da demanda municipal; o objeto corresponde diretamente a consultas, exames e cirurgias devidas aos usuários do SUS; a entidade empregará sua estrutura hospitalar e corpo clínico; e os repasses estão vinculados à produção dos serviços executados, inclusive mediante relatórios mensais por procedimento e especialidade.

Também merece relevo que os valores utilizados para exames e procedimentos foram referenciados na **Tabela SIGTAP do SUS e na Tabela Complementar do Estado de Rondônia**, acrescidos de valor específico para consultas especializadas, circunstância que reforça a natureza assistencial e produtiva da relação.

Esse entendimento encontra respaldo no voto proferido no **Acórdão n. 212/2024**, exarado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, sob relatoria do Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Ao examinar Termo de Colaboração celebrado com a APAE de Curitiba e custeado com recursos do SUS, o Relator apontou a inadequação do instrumento e indicou a celebração de convênio, com fundamento no art. 3º, IV, da Lei n. 13.019/2014 e no art. 199, § 1º, da Constituição Federal. Gizou o magistrado de contas, acompanhando a instrução técnica:

De outra banda, em específico, com relação ao Termo de Colaboração n.º 14/2023, celebrado com a APAE de Curitiba, identificou-se o Parecer da Comissão de Seleção, Avaliação e Monitoramento sobre o referido instrumento, no site da Prefeitura de Curitiba, contendo a Portaria GM/MS n.º 96/2023 do Ministério da Saúde, que identifica como fonte do custeio da presente parceria recursos do Sistema Único de Saúde - SUS.

Nesse caso, entende-se que o referido repasse financeiro não se dê por meio de Termo de Colaboração, visto que o mais adequado é a celebração de convênio com a entidade, nos termos do art. 3º, IV, da Lei Federal n.º 13.019/2014, que excepciona às suas exigências os convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal, que trata das instituições privadas que participam de forma complementar do sistema único de saúde, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

(TCE-SC. Acórdão n. 212/2024, relator Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall, Processo @RLI 23/00330169) [destaques acrescidos].

No caso examinado, **a inadequação decorre do próprio conteúdo do ajuste:** contratação de capacidade assistencial privada para atendimento de usuários do SUS, com definição de procedimentos, quantitativos e repasses vinculados à produção. A denominação de Termo de Colaboração não modifica essa natureza nem afasta a incidência do regime constitucional e legal correspondente.

Ao submeter essa relação à Lei n. 13.019, de 2014, o Município desconsiderou a exclusão expressa prevista no art. 3º, IV, daquele diploma, adotando instrumento e fundamentos de seleção estranhos ao regime aplicável. A irregularidade, portanto, reside na escolha do enquadramento jurídico, e não apenas na ausência de manifestação específica da assessoria jurídica municipal.

Nessa esteira, pode-se concluir que os arts. 29 e 31 do MROSC não oferecem fundamento válido para o afastamento do procedimento de seleção neste ajuste. Seus requisitos serão examinados nos tópicos seguintes, a fim de demonstrar que, mesmo sob o regime indevidamente adotado pela Administração, a escolha da SBLAA não se sustenta.

2.2.2 Do indevido afastamento do chamamento público

Conquanto a transferência da execução de serviços de saúde para o setor privado seja possível, nota-se que tal delegação não constitui uma faculdade irrestrita do gestor. Ao revés, trata-se de medida de caráter estritamente **complementar**, franqueada apenas quando comprovada a insuficiência estrutural do aparelho estatal para garantir a cobertura assistencial.

Sobre a matéria, o entendimento do TCU, notadamente consolidado no paradigma do Acórdão n. 3.239/2013-Plenário, pontua que o repasse de serviços na área da saúde demanda cautela redobrada, *in verbis*:

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. 3. A qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais deve ocorrer mediante processo objetivo em que os critérios para concessão ou recusa do título sejam demonstrados nos autos do processo administrativo. 4. **A escolha da organização social para celebração de contrato de gestão deve, sempre que possível, ser realizada a partir de chamamento público, devendo constar dos autos do processo administrativo correspondente as razões para sua não realização, se for esse o caso, e os critérios objetivos previamente estabelecidos utilizados na escolha de determinada entidade, a teor do disposto no art. 7º da Lei 9.637/1998 e no art. 3º combinado com o art. 116 da Lei 8.666/1993.** 5. As organizações sociais submetem-se a regulamento próprio sobre compras e contratação de obras e serviços com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessário, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado. [...] 7. Os Conselhos de Saúde devem participar das decisões relativas à terceirização dos serviços de saúde e da fiscalização da prestação de contas das organizações sociais, a teor do disposto no art. 1º, §2º, da Lei Federal 8.142/1990. 8. Os contratos de gestão devem prever **metas, com seus respectivos prazos de execução, bem assim indicadores de qualidade e produtividade**, em consonância com o inciso I do art. 7º da Lei

9.637/1998. 9. Os indicadores previstos nos contratos de gestão devem possuir os atributos necessários para garantir a efetividade da avaliação dos resultados alcançados, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca do desempenho da organização social. 10. A comissão a quem cabe avaliar os resultados atingidos no contrato de gestão, referida no §2º do art. 8º da Lei 9.637/1998, deve ser formada por especialistas da área correspondente.

Exige-se, por conseguinte, a demonstração inequívoca da **inaptidão operacional** da Administração Pública, bem como a estrita observância às diretrizes de complementaridade inerentes ao SUS, sob pena de configurar renúncia ao encargo estatal originário de gestão e promoção das ações sanitárias.

In casu, de plano, infere-se que os atos preparatórios referentes ao ajuste formalizado pelo ente municipal **não comprovam a insuficiência atual dos serviços próprios**, cingindo-se a aduzir que a medida visa reduzir e absorver a demanda reprimida de pacientes para atendimentos de média e alta complexidade que, conforme já consignado, não se acham dentre as responsabilidades prioritárias do Município.

Ressalta-se, aliás, que o Plano de Trabalho não demonstra a correspondência entre os quantitativos cirúrgicos estimados e a demanda específica identificada no SISREG. O dimensionamento apoia-se em taxas teóricas de conversão de consultas em cirurgias, relegando à execução da parceria a definição da efetiva necessidade dos procedimentos.

O panorama denota, destarte, uma possível “comodidade” do gestor em promovê-la, porquanto a instrução processual revela, *a priori*, **violação ao princípio da**

motivação e descumprimento do requisito básico à terceirização da saúde.

Prosseguindo na análise dos pressupostos para a colaboração privada, a normatização expedida pelo Ministério da Saúde impõe uma hierarquia no procedimento para a seleção das entidades a serem contratadas.

Respeitada a regra constitucional de conferir preferência a entidades filantrópicas e sem fins lucrativos para a execução desses serviços no SUS, a seleção deve se dar, **preferencialmente, mediante credenciamento**, procedimento regulamentado pela Lei n.º 14.133, de 2021, realizado por **chamamento público com todos aqueles considerados aptos a prestar os serviços.**

Eis a dicção da Portaria de **Consolidação nº 1, de 28 de setembro de 2017**, editada pelo Ministério da Saúde, a saber:

Art. 128. Este Capítulo dispõe sobre a participação complementar da iniciativa privada na execução de ações e serviços de saúde e o **credenciamento de prestadores de serviços de saúde no Sistema Único de Saúde (SUS).**

Art. 129. Para efeito deste Capítulo, considera-se:

I - **chamamento público: ato de chamar, publicamente, prestadores de serviços assistenciais de interesse do SUS**, com a possibilidade de credenciá-los;

II - **credenciamento: procedimento de licitação por meio do qual a administração pública, após chamamento público para um determinado objeto, celebra contrato de prestação de serviços com todos aqueles considerados aptos**, nos termos do art. 25, "caput" da Lei nº 8.666, de 1993; [...] § 3º A participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no SUS **será formalizada mediante a celebração de contrato ou convênio com o ente público**, observando-se os termos da Lei nº 8.666, de 1993, e da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, **de acordo com os seguintes critérios:**

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;

Art. 132. A contratação complementar dos prestadores de serviços de saúde se dará nos termos da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º Desde que justificado pelo gestor competente, será admitido o **credenciamento formal das entidades privadas nas hipóteses em que houver necessidade de um maior número de prestadores para o mesmo objeto e a competição entre eles for inviável.**

§ 2º No caso do § 1º, serão aplicadas as **regras da inexigibilidade de licitação**, nos termos do art. 25, "caput", da Leiº 8.666, de 1993.

Art. 133. O **credenciamento das entidades privadas prestadoras de serviços de saúde obedecerá às seguintes etapas:**

I - **chamamento público**, com a publicação de edital e respectivo regulamento;

II - inscrição;

III - cadastro (Certificado de Registro Cadastral - CRC) das entidades interessadas;

IV - habilitação;

V - assinatura do termo contratual; e

VI - publicação do extrato do contrato no Diário Oficial do ente contratante ou jornal local de grande circulação.

Art. 134. Os **requisitos para o credenciamento** devem estar previstos no respectivo regulamento, garantindo-se isonomia entre os interessados dispostos a contratar pelos valores definidos pelo SUS, constantes, obrigatoriamente, no edital.

Depreende-se que o aludido ato normativo, ao descrever o procedimento de seleção das entidades privadas interessadas em prestar serviços complementares ao SUS, remete, invariavelmente, ao **credenciamento**, mediante **chamamento público**.

Nessa mesma hermenêutica, a **Notificação Recomendatória Conjunta Circular n.º 003/2025/MPC/MPE/MPT/MPF⁹** reiterou o credenciamento como o mecanismo padrão para a contratação de serviços complementares na saúde, tornando imperativo que se indique

⁹ Disponível em: <https://mpc.ro.gov.br/2025/12/19/notificacao-recomendatoria-conjunta-circular-n-003-2025-mpc-mpe-mpt-mpf/>. Acesso em 12.08.2026, às 16h04.

a motivação exauriente nos autos do respectivo processo administrativo na hipótese de preterição desse rito.

Colaciona-se o seguinte excerto do instrumento recomendatório:

II - DO PROCEDIMENTO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS PARA AS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR

I - O procedimento de descentralização da execução dos serviços públicos para as entidades do terceiro setor deve ser conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, em observância aos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal e, sempre que possível, deve ser realizado a partir de chamamento público, devendo constar dos autos do processo administrativo correspondente, se for esse o caso, as razões para sua não realização (TCU, Acórdão n. 3.239/2013-Plenário). [...]

III - DA CELEBRAÇÃO E ALTERAÇÃO DOS AJUSTES FIRMADOS COM ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR

I - A celebração de ajuste com organizações do terceiro setor deve ocorrer apenas quando atendidos todos os requisitos legais e regulamentares aplicáveis, com motivação clara, técnica e juridicamente consistente. **Nos casos de contratação direta, que devem ser excepcionais, o gestor deverá demonstrar, com precisão e transparência, a aderência da hipótese ao permissivo legal, evidenciando a razão da medida, o risco concreto na prestação dos serviços de saúde e a inviabilidade circunstancial da realização de chamamento público.**

Pois bem.

A escolha direta da SBLAA tampouco se sustenta nos fundamentos do MROSC invocados pela Administração. O Município enquadrrou as **Fontes 1, 2, 3, 4 e 7**, que totalizam **R\$ 1.815.848,00**, no art. 29 da Lei n. 13.019, de 2014, tomando a classificação dos recursos como provenientes de "EMENDA PARLAMENTAR" como justificativa suficiente para afastar o chamamento público.

O dispositivo excepciona o procedimento seletivo nas parcerias financiadas por emendas parlamentares. **Não autoriza, porém, que o Executivo receba recursos destinados ao Município e escolha livremente a organização privada que os executará,** estendendo à sua própria decisão uma prerrogativa vinculada à destinação parlamentar.

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

A aplicação da exceção exige **indicação parlamentar formal e rastreável da entidade destinatária dos recursos,** estabelecida na emenda ou nos instrumentos próprios de sua execução. A origem parlamentar do numerário e a indicação da OSC constituem elementos distintos: a comprovação da primeira não dispensa a demonstração da segunda.

Como parâmetro interpretativo, o art. 8, § 3º, do Decreto n. 8.726, de 2016, na redação conferida pelo Decreto n. 11.948, de 2024, explicita essa exigência no âmbito federal, condicionando a celebração sem chamamento à apresentação das propostas pelo autor da emenda, com indicação dos beneficiários e da ordem de prioridade.

Art. 8º A seleção da organização da sociedade civil para celebrar parceria deverá ser realizada pela administração pública federal por meio de chamamento público, nos termos do art. 24 da Lei nº 13.019, de 2014.

[...]

3º Os termos de fomento ou de colaboração que envolvam recursos decorrentes de emendas

parlamentares às leis orçamentárias anuais serão celebrados sem chamamento público, nos termos do disposto no art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014, desde que as propostas sejam apresentadas pelo autor da emenda com a indicação de beneficiários e a ordem de prioridade. (Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

Vale dizer que a jurisprudência das Cortes de Contas também vem trilhando mesmo entendimento. Nesse sentido, tem-se o precitado **Acórdão n. 212/2024**, mantido pelo Acórdão n. 69/2025, do Tribunal de Contas de Santa Catarina, em cujo voto condutor reconheceu-se que o repasse posterior de emenda parlamentar à entidade privada não definida na origem exige chamamento público.

No desenvolvimento do voto, consignou-se que, uma vez destinados os recursos ao Município, estes passam a integrar suas receitas, de modo que o repasse posterior a organização da sociedade civil deve ser precedido de chamamento público ou encontrar suporte em hipótese própria de dispensa ou inexigibilidade prevista nos arts. 30 e 31 da Lei n. 13.019, de 2014. O Relator qualificou como "má interpretação legislativa" a utilização do art. 29 em situação na qual as emendas haviam sido endereçadas ao Município, por intermédio de fundos municipais, e não às entidades que posteriormente receberam os recursos.

A questão, portanto, não reside simplesmente em saber se o numerário teve origem em emenda parlamentar, mas em verificar **se a parceria celebrada diretamente com determinada OSC constitui efetivamente expressão da destinação parlamentar**, isto é, se existe vínculo formal e rastreável entre a emenda, o beneficiário privado e a parceria que se pretende celebrar.

Não se sustenta, a propósito, que o nome da OSC tenha necessariamente de figurar no próprio texto da lei orçamentária. A indicação do beneficiário pode ocorrer nos instrumentos próprios de execução da emenda, desde que decorra de ato formalmente imputável ao respectivo autor e seja passível de rastreamento. O que não se mostra compatível com a finalidade da exceção é situação diversa: **a emenda destina recursos ao Município ou ao Fundo Municipal de Saúde e, posteriormente, sem indicação parlamentar correspondente, o próprio Executivo elege a entidade privada que os receberá,** pretendendo justificar essa escolha autônoma apenas pela origem parlamentar dos valores.

Essa compreensão encontra relevante apoio na própria regulamentação federal do MROSC. O Decreto n. 8.726, de 2016, com a redação conferida pelo Decreto n. 11.948, de 2024, estabelece, para a Administração Pública federal, que os termos de fomento ou colaboração financiados por emendas serão celebrados sem chamamento público desde que as propostas sejam apresentadas pelo **autor da emenda, com indicação dos beneficiários e da ordem de prioridade.** Embora essa disciplina regulamentar não vincule diretamente o Município de Alto Paraíso, evidencia a distinção existente entre a destinação parlamentar da OSC e a escolha posterior do parceiro pelo gestor executivo.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, na **Decisão n. 3.821/2019**, reconheceu a legalidade da norma distrital que vincula o afastamento do chamamento, nas parcerias financiadas por emendas, à indicação parlamentar da OSC beneficiária. Confira-se:

CELEBRAÇÃO DE PARCERIA. ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL - OSC. RECURSO PROVENIENTE DE EMENDA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE CHAMAMENTO PÚBLICO. CRITÉRIO DE INDICAÇÃO DA ENTIDADE.

Tratou-se de Representação acerca de possíveis irregularidades na celebração do Termo de Fomento. Ao analisar a conformidade do art. 27 do Decreto Distrital n.º 37.843/2016 com a Lei Federal n.º 13.019/2014, notadamente quanto à possibilidade de indicação de organização da sociedade civil para celebração de termo de fomento sem chamamento público nos casos em que os recursos forem decorrentes de emendas parlamentares, o Tribunal entendeu que o dispositivo do decreto distrital tão somente estabeleceu um critério de efetivação da previsão legal, não existindo divergência do sentido ou do conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar. Posto isto, considerou improcedente a Representação. (TCDF. Decisão n. 3.821/2019, relator Conselheiro Inácio Magalhães Filho, j. 31.10.2019, Processo n. 38400/2018).

No caso de Alto Paraíso, a instrução administrativa não demonstra a destinação parlamentar dos recursos à SBLAA. Os documentos examinados identificam o **Município/Fundo Municipal de Saúde como destinatário das transferências**, enquanto a escolha da entidade privada surge na instrução conduzida pelo Executivo municipal.

A documentação das cinco fontes revela, ademais, falhas na própria identificação das emendas. Na **Fonte 1**, consta a Proposta n. 07004/2025-12, acompanhada de referência genérica à origem parlamentar; nas **Fontes 2, 3 e 4**, figuram os números das propostas do Fundo Nacional de Saúde e a classificação "EMENDA PARLAMENTAR"; na **Fonte 7**, registra-se apenas "Ofício de indicação encaminhado". **Esses registros não individualizam os autores e as respectivas emendas nem documentam indicação parlamentar da SBLAA.**

A reconstrução de elementos da autoria e da destinação dos recursos estaduais decorreu de **diligências próprias deste Ministério Público de Contas**, mediante obtenção dos processos originários das **Fontes 1 e 7**. Esse acervo integra a instrução fiscalizatória e deve ser distinguido dos documentos que fundamentaram a decisão

municipal. **Nos processos originários examinados, a SBLAA não figura como beneficiária direta, corroborando que sua vinculação aos recursos resultou de escolha posterior do Executivo.**

Quanto às **Fontes 2, 3 e 4**, de origem federal, os processos originários integrais não foram incorporados à instrução municipal. **A Administração afastou o chamamento sem reunir os elementos necessários para vincular cada emenda à entidade escolhida,** deixando sem demonstração o pressuposto da exceção invocada.

Essa ruptura da cadeia documental **afronta os deveres de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares afirmados pelo STF na ADPF n. 854/DF,** especialmente na decisão de 23 de outubro de 2025, que estendeu aos entes subnacionais o padrão federal de identificação da origem e da destinação dos recursos. Nesse sentido:

11. Não faz sentido que o dever de identificar a origem e os beneficiários finais dos recursos públicos (transparência e rastreabilidade ponta a ponta) se limitasse ao plano federal, permitindo que os mesmos vícios – opacidade, fragmentação, ausência de planejamento e de controle social – persistissem nos níveis estadual, distrital e municipal. Em outras palavras, teríamos um sistema constitucional que exige transparência no topo, mas tolera a obscuridade na base; que corrige o fluxo dos recursos nacionais, mas admite a invisibilidade dos recursos locais; que combate desvios federais, mas permite brechas nos âmbitos estadual, distrital e municipal.

[...]

17. Não basta, portanto, que o texto da Constituição Federal seja meramente reproduzido nos planos estadual, distrital e municipal. É indispensável que os entes subnacionais adotem a mesma densidade normativa – isto é, o mesmo padrão de concretização estabelecido no âmbito federal –, inclusive quanto aos mecanismos de transparência ativa e ao registro da origem e da destinação dos recursos. Isso significa que a interpretação conferida por esta Corte às normas

constitucionais de reprodução obrigatória em questão projeta-se obrigatoriamente sobre os demais entes federativos, impondo-lhes o **dever de adoção de medidas concretas de adequação normativa, procedimental e tecnológica, sem as quais a transparência e a rastreabilidade permanecem incompletas.**

18. Ante o exposto- com fulcro no art. 10, § 3º, da Lei nº. 9.882/1999, que determina a **eficácia erga omnes e o efeito vinculante** das decisões em sede de ADPF relativamente aos **demais órgãos do Poder Público**, de todas as esferas federativas: I- Notifiquem-se os **Tribunais de Contas dos Estados, do DF e dos Municípios, os Ministérios Públicos de Contas e as Procuradorias Gerais de Justiça dos Estados-membros e do DF** para que, no âmbito de suas respectivas competências constitucionais e legais, adotem as providências necessárias à fiscalização e promoção da adequada conformidade dos processos legislativos orçamentários e da execução das emendas parlamentares estaduais, distritais e municipais ao modelo federal de transparência e rastreabilidade, assegurando sua **plena observância a partir de 1º de janeiro de 2026;** [...]

Estabeleço, desde logo, à luz do artigo 139, IV, do CPC, que a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares aprovadas pelos Exmos. Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores **somente poderá iniciar, quanto ao exercício de 2026, após a demonstração, pelos governos estaduais, distrital e prefeituras, perante os respectivos Tribunais de Contas, de que estão cumprindo o comando constitucional expresso no artigo 163-A da Carta Magna, nos termos do que fixado pelo Plenário do STF quanto à transparência e rastreabilidade [destaques na origem].**

(STF. ADPF n. 854/DF, relator Ministro Flávio Dino, Decisão prolatada em 23.10.2025)

Também afronta, igualmente, as orientações da **Notificação Recomendatória Circular Conjunta n. 002/2025/GPMILN/GPEPSO/GPAMM/GPETV/GPWAP/MPC-RO¹⁰,** relativas à identificação das emendas, de seus autores e executores, à rastreabilidade integral e à manutenção organizada da documentação, em cujos termos consignou-se o seguinte:

¹⁰ Disponível em: <https://mpc.ro.gov.br/2025/11/25/notificacao-recomendatoria-circular-conjunta-n-002-2025-gpmiln-gpeps-gpamm-gpetv-gpwap-mpc-ro/>. Vale dizer que o Município confirmou expressamente ciência dos termos da orientação recomendatória, conforme e-mail datado de 05.12.2025, anexado no SEI n. 008421/2025, pertinente à NRCC n. 002/2025, com cópia anexada à presente.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA MPC/RO**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais constantes do artigo 129 da Constituição Federal e artigo 83 da Lei Complementar nº 154, de 1996;

[...]

RESOLVE expedir a presente NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA CIRCULAR ao Governador do Estado de Rondônia, ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, aos(às) Prefeitos(as) Municipais e aos(às) Presidentes das Câmaras Municipais, para que, cada qual segundo sua esfera de competência:

[...]

a.1) Para assegurar a efetiva transparência e rastreabilidade, disponibilizem, em meio digital de acesso público e preferencialmente antes da execução orçamentária e financeira, no mínimo, as seguintes informações relativas a cada emenda parlamentar:

I - Identificação do parlamentar proponente: nome completo do Deputado Estadual ou Vereador autor da emenda, com opção de informar partido e unidade parlamentar;

II - Identificação da emenda: número, referência ou código único vinculado ao respectivo ato normativo (LOA ou crédito adicional);

[...]

VI - Órgão ou entidade executora: identificação precisa do responsável pela execução ou, quando cabível, do beneficiário final dos recursos;

[...]

d.1) Adotem as providências necessárias para adequar e manter os sistemas orçamentários, financeiros e de gestão, de modo a assegurar:

I - o cadastro, a identificação, o registro, o acompanhamento e a rastreabilidade integral das emendas parlamentares, desde a aprovação até a execução final;

[...]

IV - a disponibilização, em transparência ativa, de acesso público, gratuito e tempestivo a todas as informações relativas à execução das emendas parlamentares – autor/proponente, beneficiário, modalidade, área temática, objeto, plano de trabalho, cronograma físico-financeiro, conta bancária específica, dados do processo de despesa (empenho, liquidação e pagamento), contratações, notas fiscais, medições e demais evidências – em conformidade com o artigo 163-A da Constituição Federal.

[...]

h) Em relação às emendas individuais:

I - Mantenham, de forma organizada e atualizada, toda a documentação referente aos recursos oriundos de emendas individuais, destinada à prestação de contas e às atividades de fiscalização a cargo do Tribunal de Contas;

No caso *sub examine*, o Município converteu a origem parlamentar dos recursos em autorização para escolher a SBLAA, sem comprovar a destinação que permitiria afastar o chamamento público. A motivação adotada também desatende a orientação do item III, I, da Notificação Recomendatória Conjunta Circular n. 003/2025/MPC/MPE/MPT/MPF, anteriormente transcrita, que exige demonstração precisa da aderência da contratação direta ao permissivo legal.

Nesse cenário, a incidência do art. 29 não se encontra apenas incompletamente documentada: **foi utilizada como fundamento para a celebração direta da parceria sem que estivesse demonstrado o pressuposto capaz de estender a exceção legal à entidade escolhida pelo Executivo municipal**. Não caracterizada essa vinculação, a escolha direta da SBLAA somente poderia subsistir mediante enquadramento em outra hipótese legal de dispensa ou inexigibilidade, o que conduz ao exame, no tópico seguinte, da alegada inviabilidade de competição fundada no art. 31 da Lei n. 13.019/2014.

2.2.3 Da indevida declaração de inexigibilidade de chamamento público

Prosseguindo no exame da aplicação ao caso da Lei n. 13.019, de 2014, também é irregular o afastamento do chamamento público quanto às **Fontes 5 e 6**, vinculadas ao Programa Federal "Agora Tem Especialistas", no montante de **R\$ 2.046.000,00**. Para essas parcelas, a Administração invocou o art. 31, atribuindo singularidade ao modelo de

atendimento itinerante proposto pela SBLAA, sem demonstrar sua aptidão para inviabilizar a competição.

O art. 31 exige que a inviabilidade competitiva decorra da natureza singular do objeto ou da possibilidade de cumprimento das metas por entidade específica. Ao administrador incumbe justificar concretamente o enquadramento nessa hipótese, conforme determina o art. 32 do mesmo diploma. **A preferência pela entidade escolhida não constitui fundamento de inexigibilidade.** Confira-se:

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

[...]

Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) [destaquei].

A fundamentação municipal confunde atributos alegados da SBLAA (experiência, estrutura hospitalar, equipamentos e corpo clínico) com a impossibilidade de seleção entre organizações interessadas. Esses elementos **não demonstram que as metas somente possam ser atingidas pela entidade indicada**. A própria suficiência da avaliação de sua capacidade operacional é objeto de questionamento no item 2.2.6 desta representação.

A exigência de fundamentação efetiva encontra respaldo no **Acórdão n. 1.110/2019**, prolatado pela Corte de Contas do Paraná, sob relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Dada a pertinência, traz-se à colação excerto do voto condutor do referido aresto:

Pois bem. A Lei nº 13.019/14, em seus artigos 23 a 32, dispõe acerca do "chamamento público", o qual consiste num procedimento que visa a selecionar organizações da sociedade civil para formalizar parcerias com a Administração Pública.

Na celebração dessas parcerias, a produção de um processo impessoal, com regras objetivas, possui como **alicerce os princípios da moralidade e da impessoalidade**, dispostos constitucionalmente. Nessa perspectiva, o instituto do chamamento público objetiva garantir a igualdade e a competitividade.

Porém, a imposição do chamamento foi afastada em algumas hipóteses excepcionalmente autorizadas pela lei de regência.

Assim, de maneira análoga às contratações diretas já previstas na lei de licitações (Lei nº 8.666/93), a Lei nº 13.019/14 admitiu a possibilidade de parcerias diretas, nos casos de dispensa e inexigibilidade do chamamento.

Dispostas no artigo 30 do MROSC, as hipóteses de dispensa são taxativas. De outro vértice, o artigo 31 estabelece hipótese de inexigibilidade quando houver inviabilidade de competição, em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho ou quando as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica.

Ressalta-se que, em qualquer formalização direta da parceria - por dispensa ou inexigibilidade - deve haver justificativa detalhada por parte do administrador público.

(TCE-PR. Acórdão n. 1110/19 - Tribunal Pleno, relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, j. 24.04.2019, Processo n. 703557/17) [sem destaques na origem]

No caso, a própria documentação municipal enfraquece o fundamento adotado. O **Mapa de Risco, ID 624339, evento n. 11**, elaborado em 5 de julho de 2026, registra expressamente:

Fragilidade parcial do argumento de 'entidade única' (art. 31, Lei 13.019/2014) diante da possível existência de outras OSCs de porte técnico comparável na região amazônica.

O documento acrescenta que, segundo avaliação do próprio Secretário Municipal de Saúde, poderia haver entidades de porte semelhante, sem comprovação formal da alegada ausência de atendimento itinerante equivalente. A **Justificativa Técnica, ID 624787, item 3.3**, por sua vez,

reconhece que a inexistência de outras OSCs na região **"não é objeto de comprovação nestes autos"**.

A Administração, portanto, afastou a seleção apesar de reconhecer a possível existência de alternativas e de não documentar o diferencial que supostamente impediria outras organizações de executar o objeto.

A **Análise Técnica Preliminar (ATP), ID 624307, seção 2.0.8.2**, tampouco oferece fundamento para essa conclusão. Ao alegar escassez regional de organizações com estrutura multidisciplinar integrada, limita-se a apontar **"risco de baixa concorrência ou certame deserto"**. Trata-se de prognóstico de participação, incapaz de demonstrar inviabilidade competitiva. **A possibilidade de poucos interessados ou de ausência de propostas não autoriza suprimir antecipadamente o chamamento com fundamento no art. 31.**

A metodologia adotada confirma a limitação do estudo. Na **seção 6.1 da ATP, ID 624307, reproduzida na versão revisada, ID 633913**, a Administração declara realizar a análise **"sem pretensão de selecionar entre entidades"**, concentrando-a na correspondência entre os atributos atribuídos à SBLAA e a demanda municipal. Confira-se:

6.1 Metodologia de Análise Comparativa

Esta seção apresenta análise técnica comparativa da Sociedade Beneficente Latino Americano da Amazônia (SBLAA - Santa Casa de Rondônia) em relação a padrões de capacidade técnica, infraestrutura, especialidades e adequação ao escopo da demanda municipal de Alto Paraíso. A análise fundamenta-se em critérios técnico operacionais objetivos, **sem pretensão de selecionar entre entidades**, mas sim de demonstrar o alinhamento entre a capacidade técnica disponível e a necessidade municipal identificada na Seção 2 [sem destaque na origem].

À toda evidência, essa avaliação unilateral **não demonstra por que outras organizações estariam impedidas de alcançar as mesmas metas.**

A pesquisa de preços constante do **ID 624323** igualmente não supre essa lacuna: destinou-se à comparação do valor de **R\$ 280,00 por consulta especializada**, sem investigar a possibilidade de execução do objeto por outras OSCs. A aferição de preços não comprova exclusividade técnica ou inviabilidade de seleção.

Quanto ao denominado **modelo itinerante**, os elementos invocados descrevem o deslocamento de especialistas para atendimento em Alto Paraíso em função da demanda acumulada. Essa organização logística não demonstra, *per se*, singularidade impeditiva da competição. Incumbia à Administração identificar a característica indispensável ao atendimento municipal e demonstrar a **impossibilidade de esse atendimento ser prestado por outra OSC**, em condições compatíveis com as metas estabelecidas.

A afirmação de que o modelo foi desenvolvido especificamente para Alto Paraíso não atende a essa exigência. A adaptação de uma proposta às necessidades municipais não transforma sua autora em executora exclusiva. **A singularidade juridicamente relevante deve explicar por que a competição é inviável; não pode resultar da mera descrição da solução apresentada pela entidade previamente escolhida.**

Nesse sentido, colhe-se do escólio de Joel de Menezes Niebuhr a noção de que o bem ou serviço, *verbis*,

[...] só pode ser considerado exclusivo, autorizando a inexigibilidade, se as suas

características peculiares, não encontradas em outros bens que lhe são concorrentes, forem decisivas ao interesse da Administração Pública. Se essas características não forem relevantes, salientá-las como requisito para a contratação a fim de justificar inexigibilidade é ilegítimo e ilegal, devendo--se reputá-la inválida¹¹.

Na mesma trilha é a jurisprudência da Corte Contas, conforme se observa do julgado seguinte, em cuja ementa assim se consignou:

REPRESENTAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. TERMO DE FOMENTO. SERVIÇOS DE SAÚDE. PARTICIPAÇÃO COMPLEMENTAR DA INICIATIVA PRIVADA NO SUS. **INEXIGIBILIDADE DE CHAMAMENTO PÚBLICO. INSUFICIÊNCIA DA MOTIVAÇÃO.** CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO. INSUFICIENTE CORRELAÇÃO ENTRE PARCELAS, CUSTOS DE MOBILIZAÇÃO, ETAPAS DE EXECUÇÃO E METAS ASSISTENCIAIS. FRAGILIDADE DOS MECANISMOS DE CONTROLE DA EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA. DÚVIDAS QUANTO À CAPACIDADE OPERACIONAL DA ENTIDADE FOMENTADA. TUTELA DE URGÊNCIA. FUNDADO RECEIO DE LESÃO AO ERÁRIO. SUSPENSÃO CAUTELAR DE NOVOS REPASSES. DEFERIMENTO.

1. A participação complementar da iniciativa privada no Sistema Único de Saúde pressupõe a demonstração objetiva da insuficiência da rede pública, enquanto a **inexigibilidade de chamamento público exige motivação concreta acerca da inviabilidade de competição, não bastando a invocação genérica da singularidade do objeto e da capacidade técnica da entidade escolhida.**

[...]

(TCE-RO. Decisão Monocrática n. 00020/26, relator Conselheiro Omar Pires Dias, j. 28.08.2026, Processo n. 02561/26) [destaquei].

A urgência no atendimento dos **2.481 usuários do SISREG** também não individualiza a SBLAA como única executora possível. A necessidade de resposta célere e a promessa de mobilização do atendimento itinerante não demonstram impedimento à participação de outras organizações. Vale dizer: **urgência de atendimento**

¹¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública. In: NIEBUHR, Joel de Menezes et al. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021, p. 38.

assistencial não se confunde com inviabilidade de competição.

O vício alcança, assim, o próprio fundamento da escolha direta: a Administração atribuiu efeitos de inexigibilidade a alegações de escassez regional, risco de baixa participação e particularidades operacionais da proposta, sem estabelecer sua relação concreta com a impossibilidade de competição. Os documentos utilizados para justificar a exceção legal reconhecem, ao contrário, a possível existência de outras entidades e a ausência de comprovação do diferencial invocado.

É, portanto, indevido o enquadramento das Fontes 5 e 6 no art. 31 da Lei n. 13.019/2014. Os motivos apresentados não sustentam a inexigibilidade declarada, impondo-se o afastamento desse fundamento para a celebração direta da parceria, por violação aos arts. 31 e 32 do mesmo diploma.

2.2.4 Do direcionamento da parceria à SBLAA

A cronologia dos atos praticados nos autos do procedimento evidencia que a **Administração definiu a SBLAA como entidade parceira antes da elaboração dos estudos e das justificativas destinados a sustentar o afastamento do chamamento público.** A identificação nominal da organização não resultou da instrução: antecedeu-a e foi progressivamente consolidada por atos administrativos, aprovação do Conselho Municipal de Saúde, autorização legislativa específica e despachos do Chefe do Executivo.

Quando foram produzidos a Análise Técnica Preliminar, o Mapa de Risco e a justificativa fundada nos

arts. 29 e 31 da Lei n. 13.019/2014, a escolha da SBLAA já se encontrava definida e institucionalmente chancelada. A instrução posterior não foi estruturada para formar uma decisão ainda aberta, mas para conferir suporte técnico e jurídico a uma solução nominativa previamente adotada. Essa inversão compromete a função da justificativa exigida pelo art. 32 da Lei n. 13.019/2014 para a hipótese do art. 31: demonstrar previamente a inviabilidade de competição e permitir o controle da decisão de afastar a seleção pública, e não racionalizá-la retrospectivamente.

No caso concreto, a sequência documental demonstra que a definição da entidade precedeu a própria instrução destinada a justificar sua escolha.

O Processo Administrativo foi autuado em **1º de junho de 2026** já com a SBLAA nominalmente definida como futura parceira. Mais do que isso, na própria data de abertura dos autos, já figurava Plano de Trabalho elaborado e subscrito pela SBLAA, por intermédio de seu Presidente, Denny Deivy Souza Garate, contendo a conformação da parceria que a Administração posteriormente buscava justificar.

Assim, a solução não nasceu dos estudos técnicos municipais para, somente ao final, conduzir à escolha da entidade; ocorreu precisamente o inverso: a entidade apresentou previamente a solução e, em momento posterior, a Administração produziu os estudos destinados a conferir fundamento técnico e jurídico à contratação direta daquela mesma organização.

Nos dias subsequentes, a escolha da SBLAA foi formal e institucionalmente consolidada. Em **5 de junho de 2026**, o Conselho Municipal de Saúde aprovou a minuta do

plano de trabalho da SBLAA; em **9 de junho**, foi editada a **Lei Municipal n. 1.926/2026**, autorizando a celebração do ajuste com a entidade; e, em **10 de junho**, o Prefeito, por meio do **Despacho n. 040/2026**, aprovou a parceria com a SBLAA e autorizou o prosseguimento de sua instrução.

Em **17 de junho de 2026**, o **Despacho n. 041/2026** determinou o cumprimento de rito administrativo composto por quinze etapas já relacionado especificamente à parceria com a SBLAA.

Somente após essa cadeia de atos nominativos foram elaborados os documentos centrais invocados para conferir suporte técnico e jurídico à celebração da parceria sem chamamento público. A **Análise Técnica Preliminar - ATP (ID 624307)**, que examinou os cenários possíveis e recomendou a solução envolvendo a SBLAA, data de **4 de julho de 2026**; o Mapa de Risco foi elaborado em **5 de julho**; e a justificativa formal fundada nos arts. 29 e 31 da Lei n. 13.019/2014 foi produzida nos dias imediatamente seguintes, sendo posteriormente levada à publicação oficial.

Constata-se, assim, que a Administração **primeiro identificou, aprovou e autorizou a SBLAA como entidade parceira e somente depois produziu a análise técnica e a justificativa jurídica destinadas a demonstrar a conveniência e a legalidade do afastamento do chamamento público**. A ordem lógica da instrução foi invertida: **a escolha precedeu os fundamentos que deveriam justificá-la**.

A própria Análise Técnica Preliminar confirma que **não houve avaliação aberta, impessoal e comparativa entre potenciais entidades parceiras**. Na seção destinada à análise comparativa, o documento registra que o

exame da SBLAA era realizado "**sem pretensão de selecionar entre entidades**", mas apenas para demonstrar o alinhamento entre a capacidade técnica da organização já indicada e a necessidade municipal.

A declaração revela que, quando elaborada a ATP, **a identidade da futura parceira já havia sido retirada do campo de decisão administrativa**. O estudo não investigou qual organização da sociedade civil poderia executar o objeto em melhores condições; partiu da SBLAA como dado preestabelecido e limitou-se a demonstrar sua aptidão. A escolha nominativa anterior, conjugada com uma metodologia assumidamente não seletiva, **constitui indício robusto de direcionamento da parceria à SBLAA**.

Os indícios de direcionamento tornam-se ainda mais consistentes diante da fragilidade da própria premissa de inexigibilidade. O Mapa de Risco, elaborado após os atos nominativos anteriormente descritos, reconheceu "**fragilidade parcial do argumento de 'entidade única'**", diante da possível existência de OSCs de porte técnico comparável, e registrou que essa questão não se encontrava formalmente documentada.

Diante desse alerta, cabia à Administração investigar objetivamente as alternativas antes de consolidar a celebração direta. **Não o fez**. Não houve prospecção de outras organizações da sociedade civil, comparação de capacidades institucionais ou qualquer procedimento destinado a verificar se outras entidades poderiam executar as mesmas metas. A pesquisa realizada restringiu-se à economicidade dos preços da solução já estruturada em torno da SBLAA. Mesmo diante do reconhecimento interno de que a alegada unicidade era frágil, a Administração não reabriu a

decisão nem examinou alternativas, limitando-se a prosseguir na formalização da entidade previamente escolhida.

A cronologia não é invocada isoladamente. Ela se soma à indicação nominal da SBLAA desde a autuação do processo, à existência de Plano de Trabalho especificamente vinculado à entidade, à aprovação pelo Conselho Municipal de Saúde, à autorização legislativa nominativa, à anuência do Chefe do Executivo, à elaboração posterior dos estudos, à metodologia expressamente não seletiva da ATP e à ausência de qualquer prospecção de alternativas, mesmo após o Mapa de Risco reconhecer a fragilidade do argumento de entidade única. **Esses elementos são convergentes e constituem indícios robustos de direcionamento**, demonstrando que a instrução subsequente deu-se apenas em caráter *pro forma*, para dar ares de legalidade a uma escolha já consolidada.

A sequência processual **confirma a insuficiência da demonstração da inviabilidade de competição e revela que a convicção administrativa em favor da SBLAA foi formada antes da produção dos fundamentos invocados para afastar o chamamento público**.

Há, pois, **indícios robustos de direcionamento da parceria à SBLAA**. A instrução produzida em julho de 2026 assumiu caráter confirmatório, destinando-se a fundamentar escolha já definida, o que compromete a legitimidade do afastamento do chamamento público e a própria demonstração da inviabilidade de competição.

2.2.5 Da ausência de articulação específica com o Estado para evitar sobreposição de esforços

Outro aspecto que merece esclarecimento diz respeito à **articulação entre o Município de Alto Paraíso e o Estado de Rondônia** para o planejamento dos serviços abrangidos pela parceria. A própria Análise Técnico-Preliminar registra que os pacientes municipais dependem da disponibilização de vagas pela rede estadual via SISREG, ao passo que os autos revelam a existência de oferta estadual de serviços, inclusive mediante contratação de prestador na região de Ariquemes.

Embora constem do processo deliberações da **CIR e da CIB** relacionadas à aprovação de planos de trabalho e repasses fundo a fundo, **não foram localizados atos que demonstrem planejamento específico e integrado entre a SEMSAU e a SESAU/RO acerca da solução assistencial posteriormente atribuída à SBLAA**. Não há registro de consulta formal sobre a capacidade estadual disponível, prestadores já contratados, divisão de responsabilidades, compatibilização das filas ou eventual sobreposição entre os atendimentos projetados e aqueles já ofertados pela rede estadual.

A lacuna assume particular relevância diante da organização regionalizada e hierarquizada do SUS e das diretrizes de cooperação e atuação integrada entre os entes públicos, voltadas, entre outros objetivos, a evitar **sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos**. A mera previsão de mecanismos posteriores destinados a impedir duplicidade de faturamento não substitui o necessário planejamento prévio da oferta assistencial.

Nesse contexto, a instrução administrativa mostra-se insuficiente para demonstrar que a solução concebida pelo Município foi previamente compatibilizada com a rede estadual existente, **circunstância que recomenda o esclarecimento, pelos responsáveis, das providências adotadas para prevenir duplicidade de esforços, sobreposição de serviços e emprego ineficiente de recursos públicos.**

2.2.6 Da ausência de comprovação da capacidade técnico-operacional efetiva da SBLAA

A capacidade técnico-operacional exigida para a celebração de parceria com organização da sociedade civil **não se presume nem se satisfaz** com a demonstração abstrata de experiência, regularidade ou existência de instalações. Nos termos do art. 33, V, "c", da Lei n. 13.019, de 2014, deve ser aferida a aptidão efetiva da entidade para desenvolver as atividades previstas e cumprir as metas pactuadas, o que pressupõe considerar a **disponibilidade concreta de pessoal, estrutura e equipamentos diante das demais obrigações simultaneamente assumidas.**

Determina o artigo 35, inciso III, da Lei 13.019, de 2014¹², que a celebração e a formalização de Termo de Fomento dependerão da "demonstração de que (...) a **capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto**".

¹² Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

III - demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto;

Ademais, o mesmo diploma legal, na alínea "c", inciso v, do art. 33¹³, assevera expressamente a necessidade de que as organizações civis tenham instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria.

Não se descarta que o parágrafo 5º¹⁴ do mesmo dispositivo normativo dispensa a demonstração de capacidade instalada prévia. Todavia, é curial pontuar que tal dispensa não se confunde com a CAPACIDADE TÉCNICA e OPERACIONAL, consoante se passará a expor.

No **Manual de Transferências Voluntárias editado pelo TCU¹⁵**, a capacidade instalada deve ser compreendida como as **"instalações necessárias"** para a *execução da parceria*". Em seguida, o guia informa que essa exigência é mitigada tão somente para *"evitar que as entidades tenham muitos gastos apenas para participar do chamamento, o que poderia afastar potenciais interessadas"*.

Infere-se, portanto, que, não obstante seja dispensada a comprovação de estrutura física pré-existente, **a entidade fomentada tem o dever inescusável de demonstrar que detém CAPACIDADE TÉCNICA e OPERACIONAL para capitanear e executar as atividades ajustadas.**

¹³ Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente: (...)

V - possuir: (...)

c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.

¹⁴ **§5º** Para fins de atendimento do previsto na alínea c do inciso V, não será necessária a demonstração de capacidade instalada prévia.

¹⁵ Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/1D/52/DC/19/B69A591078006549E18818A8/Transferencias%20Voluntarias%20da%20Uniao%20-%20Oitava%20Edicao.pdf> - Acesso em 20.08.2026.

Nessa toada, é oportuno trazer à lume o entendimento do Corpo Técnico do TCU, acolhido pelo Plenário daquela Corte de Contas no **Acórdão n. 352/2016-TCU-Plenário**. Vejamos:

[...] 164. Assim, espera-se que a Oscip também contribua para a parceria com recursos próprios e que tenha capacidade operacional para desenvolver os serviços.

165. No município de Vacaria-RS, foi celebrado Termo de Parceria com a Oscip Instituto Brasileiro Santa Catarina (Ibrasc) que teve por objeto a conjunção de esforços, para cooperação técnica e coordenação de programas, na sua integralidade, para cooperação de programas na área de saúde, na Rede de Atenção às Urgências e Emergências e Higienização das Unidades de Saúde. Porém, o objeto do ajuste configura-se, na realidade, apenas como intermediação de mão de obra, o Instituto não tem responsabilidade sobre a gerência dos programas.

166. A equipe de auditoria constatou que todos os médicos que atuam em nome do Ibrasc são, na realidade, vinculados ao Instituto Global Saúde Análises Clínicas Ltda., tendo havido subcontratação por parte da Oscip. A própria subcontratação é questionável, tendo em vista que a celebração de Termo de Parceria com um Oscip pressupõe que a entidade tenha capacidade técnica e operacional para executar os serviços.

Ao realizar a subcontratação total do serviço, ela atua como mera interface entre o governo municipal e a empresa privada. Nessa intermediação, o custo da terceirização fica maior, tendo em vista que cada entidade acaba recebendo uma parte dos recursos. (...)

62. A equipe de auditoria concluiu que as Oscips não poderiam celebrar parceria com o poder público cujo objeto seja apenas a simples intermediação de mão de obra, pois isso constitui um desvirtuamento da natureza do ajuste e da atuação da entidade. Para embasar suas conclusões, a Secex-PR realizou extensa distinção entre a natureza das Organizações Sociais e das Oscips e, enfatizando que as primeiras seriam contratadas para assumir serviços já prestados pelo Estado, enquanto as últimas prestariam determinados serviços de interesse coletivo, que o Poder Público apoiar.

63. Assim, a Oscip deveria desenvolver projetos próprios de interesse social, desenvolver atividades de interesse coletivo **por seus próprios meios,** recebendo o auxílio financeiro do poder público por meio da celebração de um termo de parceria.

64. A manifestação do Ministério da Saúde discordou da proposição da equipe de auditoria no sentido de que seria vedada a celebração de

termo de parceria ou instrumentos congêneres com Oscip para contratação de profissionais de saúde. Entretanto, os argumentos aduzidos pelo órgão não ajudaram a elucidar a matéria, visto que se se referiram ao julgamento da ADI 1923 pelo STF, que tratou exclusivamente das organizações sociais. Assim, o Ministério fez uma nítida confusão entre os conceitos e institutos aplicáveis às organizações sociais e às Oscips. A manifestação do CFM também não adentrou nos aspectos jurídicos da matéria.

65. Analisando a questão, considero que assiste razão à equipe de auditoria e acolho a proposta formulada com ajustes de forma, nos termos de que não há amparo legal na contratação de mão de obra por entidade interposta mediante a celebração de termos de compromisso com Oscisp ou de instrumentos congêneres, tais como convênios, termos de cooperação ou TERMOS DE FOMENTO, firmados com entidades sem fins lucrativos (sem destaque no original).

Evidentemente, o precedente em testilha narra a problemática havida em ajuste com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Contudo, o cerne da celeuma é plenamente factível de ser transposto à hipótese vertente, porquanto a conclusão a que chegou o Tribunal também abarca o exato instrumento jurídico ora fiscalizado.

Extraí-se do excerto supra colacionado que a **subcontratação integral** por parte da fomentada configura irregularidade insuperável, pois se pressupõe que esta possua capacidade técnica e operacional para executar o objeto. Na compreensão do TCU, caminho diverso caracteriza mera intermediação de mão de obra.

Firmes nesse sentido também são os Acórdãos n. **590/2019-Plenário** e n. **2965/2012-Plenário**, ambos do TCU:

ACÓRDÃO 590/2019-Plenário:

(...)

A subcontratação integral do objeto, em patamares superiores ao aprovado pelo MinC, além de caracterizar a falta de capacidade técnica da IEC, afronta o previsto nos arts. 72 e 116 da Lei 8.666/1993, no art. 1º, § 2º, da Portaria

Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 e na cláusula terceira, inciso II, alínea "g", do termo do convênio.

ACÓRDÃO 2965/2012-Plenário:

(...)

6. A respeito da assinatura de convênios com entidades desprovidas de existência material (associações "de fachada"), verificou-se que os endereços declarados por sete associações proponentes consistiam de residências ou do local de funcionamento de empresas alheias à conveniente. Nesse ponto, entendo cabível trasladar os termos usados pela 6ª Secex em sua instrução (peça 93), procedendo aos ajustes redacionais de praxe: (...)

Registre-se que, ainda na fase de proposta, os planos de trabalho dos convênios já continham previsão de contratação de empresas privadas para execução integral do objeto, o que indicava a incapacidade das entidades convenientes.

Ou seja, não houve execução pelas instituições convenientes, coordenação e/ou gerenciamento do ajuste. Inexistiu emprego de conhecimentos das instituições privadas sem fins lucrativos e sua intermediação em nada contribuiu para a consecução dos objetivos previstos. Considerando que a totalidade da execução do objeto foi contratada junto a empresas fornecedoras, não se justifica a interposição da conveniente nesses processos.

Caso coubesse à conveniente contratar a integralidade do objeto junto a uma empresa fornecedora, repassando a essa inclusive as atividades de gestão/coordenação, não seria preciso comprovar qualificação técnica e capacidade operacional para execução dos objetos, tampouco experiência mínima de três anos no desenvolvimento de atividades referentes à matéria objeto do convênio, pois essas não foram desenvolvidas pela conveniente.

Portanto, as entidades simularam a execução dos convênios, caracterizada principalmente pela inexistência material de convenientes e fornecedores, como se verá adiante, pois o que se objetivava era a transferência dos recursos públicos diretamente para as empresas privadas, como evidenciado nos planos de trabalho desde o momento da proposição.

No contexto, verificou-se, em relação ao grupo de convenientes e convênios constantes das Tabelas 3 e 4 acima: entidades convenientes sem existência material (de fachada), fraude e direcionamento no processo de cotação de preços e de contratação de fornecedores, e inexistência material dos fornecedores contratados (fraude na execução). **Desse modo, as convenientes serviram como intermediárias para que os recursos públicos dos convênios fossem direcionados a**

empresas privadas de fachada, geralmente as mesmas. (...)

VOTO

(...)

3. Com efeito, restou suficientemente evidenciado que o MinC descuro de aspectos centrais da análise de conformidade para assinatura de convênios, resultando no repasse de recursos federais a entidades faticamente inexistentes - conhecidas como organizações "de fachada" - ou, mesmo quando existentes, desprovidas de capacidade para a consecução dos objetivos pactuados. Assim, a situação descrita nos autos efetivamente enseja atuação do Tribunal em termos análogos aos propostos pela 6ª Secex. (...)

Adotando, em essência, o entendimento da unidade técnica, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado [destaques acrescidos].

Em essência, o repúdio à subcontratação integral do objeto encontra-se diretamente vinculado ao propósito de **coibir a contratação de uma instituição "meramente agenciadora" de serviços médicos**, a qual transfere a outrem a execução dos encargos assumidos, cenário que frustra a economicidade, a eficiência e a moralidade administrativa.

No caso, a Administração municipal reputou comprovada a capacidade técnico-operacional da SBLAA com base em certidões, registros sanitários e referências genéricas a corpo clínico, instalações e equipamentos, **sem demonstrar a existência de meios próprios compatíveis com o objeto**. A entidade **não dispõe de estrutura hospitalar própria**, valendo-se da locação e utilização de instalações de terceiros. O quadro formal de pessoal revelado pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) é igualmente diminuto: na matriz de Ji-Paraná, foram identificadas apenas **cinco admissões de profissionais assistenciais, todas da área de enfermagem** (dois enfermeiros e três técnicos), além de **um faxineiro e um supervisor**

administrativo; na filial de Urupá, as admissões registradas referem-se exclusivamente a faxineiros.

No caso, a Administração municipal reputou comprovada a capacidade técnico-operacional da SBLAA com base em certidões, registros sanitários e referências genéricas a corpo clínico, instalações e equipamentos, **sem demonstrar a existência e a disponibilidade efetiva de meios próprios ou contratados compatíveis com o objeto.** A entidade **não comprovou dispor de estrutura hospitalar própria em Cacoal e Ji-Paraná:** em Cacoal, utiliza instalações do Hospital e Maternidade São Paulo Ltda. mediante locação por diárias; em Ji-Paraná, embora mantenha estabelecimento cadastrado no CNES, pesquisa registral estadual não identificou ocorrência imobiliária vinculada ao CNPJ da matriz¹⁶. O quadro formal de pessoal revelado pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) é igualmente diminuto: na matriz de Ji-Paraná, foram identificadas apenas **cinco admissões de profissionais assistenciais, todas da área de enfermagem** (dois enfermeiros e três técnicos), além de **um faxineiro e um supervisor administrativo;** na filial de Urupá, as admissões registradas referem-se exclusivamente a faxineiros.

Não se demonstrou, portanto, estrutura física própria nem quadro profissional minimamente compatível com a amplitude e a complexidade dos serviços assumidos.

A documentação posteriormente reunida, contudo, mediante diligências instrutórias próprias do

¹⁶ A Pesquisa Nacional de Bens, realizada em 01.10.2026 (vide documento anexado à presente), alcançou os 30 Cartórios de Registro de Imóveis de Rondônia: 29 responderam sem ocorrência e apenas o cartório de Costa Marques permaneceu indisponível, município sem relação com as bases operacionais examinadas.

Parquet de Contas, revela que, no mesmo período, a SBLAA mantém diversos ajustes de expressiva dimensão assistencial com outros entes desta Federação:

1) Termo de Fomento n. 1/2026/SESAU-NAPCONV, no valor global de R\$ 7.254.923,86, para cirurgias gerais, ortopédicas, vasculares, urológicas e procedimentos endoscópicos terapêuticos no Hospital Beneficente São Paulo, em Cacoal¹⁷;

2) Termo de Fomento n. 66/2026/PGE-SESAU, no valor global de R\$ 3.172.806,00, destinado à implantação de parque tecnológico de oftalmologia e à realização de consultas e procedimentos em Ji-Paraná¹⁸;

3) Termo de Fomento de R\$ 5.000.000,00 com Teixeiraópolis, para cirurgias eletivas, consultas especializadas, exames complementares e serviços de apoio à saúde¹⁹;

4) Convênio de R\$ 5.000.000,00 com Nova Brasilândia D'Oeste, para atendimentos hospitalares e ambulatoriais, consultas, exames e procedimentos especializados no âmbito do PMAE²⁰.

5) 03 (três) ajustes com o Município de Urupá, destinados à realização de exames de ultrassonografia, serviços de lavanderia e limpeza e serviços oftalmológicos²¹;

¹⁷ Cf. Termo de Fomento n. 1/2026/SESAU-NAPCONV, firmado no bojo do Processo-SEI-RO n. 0036.025986/2026-61.

¹⁸ Vide Termo de Fomento n. 66/2026/PGE-SESAU, firmado no bojo do Processo-SEI-RO n. 0036.044015/2025-39.

¹⁹ Vide Termo de Fomento n. 01/SEMSAU/2025, Processo Administrativo n. 00688.06.01-2025.

²⁰ Cf. Convênio n. 06/2025, com Termo Aditivo n. 01/2026, no Processo Administrativo n. 3198/2025.

²¹ A saber, Termos de Fomento n. 007/2025, 008/2025 e 006/2026.

6) **Contrato/Credenciamento n. 75/2025 com Ouro Preto do Oeste**, para serviços de oftalmologia e cirurgia geral; e

7) **contrato privado de parceria empresarial com a Rede Hospitalar SAMAR S/A**, firmado em 15 de junho de 2026, envolvendo leitos de UTI, tomografia, hemodinâmica e oftalmologia na unidade de Ji-Paraná.

8) **Termo de Fomento n. 01/2026-SEMSAU**, entabulado entre a SBLAA e o **Município de Alta Floresta do Oeste**, no **valor total de R\$ 1.000.000,00**, envolvendo a execução de procedimentos cirúrgicos eletivos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

O risco decorrente dessa multiplicidade de vínculos não é abstrato. A Coordenadoria de Regulação da SESAU registrou²² a execução concomitante do Termo de Fomento n. 1/2026 e do Termo de Contrato n. 842/2026 no Hospital Beneficente São Paulo, com **coincidência de especialidades e potencial sobreposição de procedimentos, quantitativos e usuários**.

Em relação a Ji-Paraná, o alerta dizia respeito à **coexistência, no mesmo endereço e com utilização compartilhada da estrutura física, da SBLAA, do Instituto Oftalmológico do Brasil Ltda. e das atividades relacionadas ao contrato firmado com o Município de Ouro Preto do Oeste**. A SESAU apontou, nesse contexto, risco de confusão quanto à utilização dos ambientes e equipamentos, à identificação patrimonial, à imputação das despesas, à produção assistencial e às respectivas prestações de contas²³.

²² Confira-se, a propósito, despacho datado de 24.08.2026 e subscrito pela Coordenadora, Sonia Regina dos Santos Marini, Id n. 75816181, no bojo do Processo-SEI n. 0036.025986/2026-61.

²³ Vide manifestação da própria SBLAA, no bojo do Processo SEI-RO n. 0036.044015/2025-39, materializado por meio do **Ofício nº 102/Presidência/2025**, no qual consignou, *verbis*: “O Parecer Técnico

Apesar disso, a instrução municipal **não avaliou a capacidade efetiva da SBLAA para assumir a nova demanda sem comprometer os demais ajustes**, tampouco demonstrou a disponibilidade de pessoal, equipamentos e instalações para execução simultânea de tantas e tantas obrigações.

A deficiência também alcança a infraestrutura tecnológica invocada para demonstrar a aptidão da entidade. No âmbito do Termo de Fomento n. 66/2026/PGE-SESAU, foram repassados à SBLAA, em **25 de março de 2026, R\$ 3.117.280,60** em recursos públicos estaduais para aquisição de parque tecnológico destinado à ampliação de sua capacidade diagnóstica e terapêutica em oftalmologia.

Durante a instrução da proposta que resultou nesse ajuste, a SESAU realizou **vistoria in loco em 16 de outubro de 2025** e constatou que a unidade de Ji-Paraná possuía capacidade limitada ao atendimento ambulatorial, com salas cirúrgicas ainda em construção²⁴.

Mesmo após o repasse, permanecia necessária a comprovação da efetiva aquisição, instalação, montagem e calibração dos equipamentos. A área técnica estadual também advertiu sobre o risco de esses bens, custeados por recursos públicos, serem empregados no cumprimento de obrigações

nº 3/2025/SESAU-GAMULTD levantou o risco administrativo de coexistência de outro CNPJ no mesmo endereço. A SBLAA esclarece que a Sociedade Beneficente Latino-Americana da Amazônia e o Instituto Oftalmológico do Brasil Ltda. são PESSOAS JURÍDICAS DISTINTAS, com CNPJ's diferentes e autonomias administrativas e financeiras, mesmo que compartilhem o mesmo endereço físico”.

²⁴ Vide “Relatório de Visita Técnica In Loco” datado de 29.10.2025, constante do Id n. 0065849295 no Processo-SEI n. 0036.044015/2025-39.

decorrentes de outros contratos executados no mesmo endereço²⁵.

A Administração de Alto Paraíso, portanto, considerou como capacidade já disponível uma infraestrutura **financiada por outra parceria pública, ainda em processo de implantação e sem demonstração de disponibilidade para o novo ajuste.**

O acervo probatório evidencia que a Administração **não aferiu materialmente a capacidade técnico-operacional da SBLAA**, nem comprovou a disponibilidade de estrutura, equipe e equipamentos diante das obrigações simultaneamente assumidas. **Não se demonstrou, assim, o atendimento ao art. 33, V, "c", da Lei n. 13.019, de 2014**, carecendo de base objetiva o juízo municipal favorável à aptidão da entidade.

2.2.7 Da ausência de experiência prévia comprovada da SBLAA no objeto da parceria

A Lei n. 13.019, de 2014, distingue a mera existência formal da organização da **experiência prévia na realização do objeto da parceria ou de atividade semelhante**, requisitos autônomos previstos no art. 33, V, "a" e "b". É dizer, a **experiência prévia não se comprova pela antiguidade do CNPJ, mas pela demonstração concreta de execução anterior do objeto da parceria ou de atividade semelhante.**

No caso, o **Relatório de Avaliação de Capacidade Técnica (ID 633919)** registrou, como elemento

²⁵ Conforme apontamentos constantes do Parecer Técnico n. 3/2025/SESAU-GAMULTD (Id n. 0065393961) e do Parecer n. 67/2025/SESAU-CDCC (Id n. 67711264), todos no bojo do Processo-SEI n. 0036.044015/2025-39.

favorável à qualificação da entidade, a existência de **"17 anos de funcionamento ininterrupto da SBLAA"**. O histórico cadastral oficial, contudo, revela realidade substancialmente diversa. O mesmo CNPJ esteve, por longo período, vinculado à **Associação dos Pequenos Produtores de Frangos Caipiras - ASPROFRACA**, sediada em Vilhena, somente passando a adotar a denominação **Sociedade Beneficente Latino Americano da Amazônia - SBLAA** em **03/07/2023**.

A alteração não se limitou à denominação. Mesmo após a transformação em SBLAA, a atividade econômica principal permaneceu enquadrada no CNAE 9430800 (**Atividades de associações de defesa de direitos sociais**), compatível com a trajetória associativa voltada aos interesses dos pequenos produtores que integravam a ASPROFRACA. Somente em 31/05/2025 o cadastro passou ao CNAE 8660700 (Atividades de apoio à gestão de saúde), ocasião em que também foi adotado o nome fantasia "Santa Casa de Rondônia".

Tem-se, assim, uma **ruptura material entre a trajetória institucional pretérita da pessoa jurídica e a atividade de saúde atualmente desenvolvida**. A manutenção do mesmo CNPJ assegura continuidade jurídica da entidade, mas não converte a experiência acumulada por associação vinculada a segmento inteiramente diverso em experiência técnica para a execução de **serviços de saúde** (consultas especializadas, exames e procedimentos assistenciais).

Os dados do CAGED reforçam essa conclusão. As primeiras admissões de enfermeiros identificadas remontam a **fevereiro de 2025**, seguindo-se, em 2026, novas admissões de técnicos de enfermagem e pessoal de apoio, circunstância compatível com a recente estruturação da atividade sanitária.

Desse modo, ao utilizar os alegados **"17 anos de funcionamento ininterrupto"** como elemento de qualificação da SBLAA, a Administração **confundiu continuidade cadastral com experiência técnica**, embora esta não se comprove pela antiguidade do CNPJ, ainda mais quando só recentemente foi alterada a vocação para contemplar serviços assistenciais de saúde. A trajetória documental revela que a entidade somente passou a atuar formalmente na área da saúde em período recente e **não possui experiência prévia comprovada na execução de objeto semelhante**, em porte, complexidade e escala, ao pretendido com Alto Paraíso. A SBLAA, portanto, não demonstrou possuir a experiência exigida pelo art. 33, V, "b", da Lei n. 13.019, de 2014.

2.2.8 Do credenciamento da SBLAA no SISPAR sem comprovação dos requisitos legais

Também merece exame a regularidade do credenciamento da SBLAA no SISPAR²⁶, deferido no Processo SEI-RO n. 0041.003122/2023-76. Embora a **Análise n. 334/2023/SEDEC-GETS²⁷** tenha afirmado que os documentos exigidos pelo art. 20 da Lei Estadual n. 3.122, de 2013, e pelo art. 33 da Lei n. 13.019, de 2014, estavam completos, concluindo que a entidade comprovara mais de dois anos de atividades, a instrução encaminhada pela própria SEDEC **não evidencia o atendimento integral dessas exigências**.

Com efeito, o art. 20, III, da Lei n. 3.122, de 2013, condiciona a titulação à apresentação dos seguintes documentos:

²⁶ Sistema Integrado de Parcerias e Descentralização da Execução de Políticas Públicas e Serviços Públicos Não Exclusivos através do Terceiro Setor, instituído pela Lei estadual n. 3.122, de 1º de julho de 2013.

²⁷ Inserida no Id n. 0043088490, no bojo do Processo SEI-RO n. 0041.003122/2023-76.

Art. 20. Qualificadas as entidades, a titulação será concedida sempre mediante decreto, à vista de requerimento da interessada.

Parágrafo único. Além de declaração expressa de submissão às disposições desta Lei e de comprometimento dos seguintes objetivos:

[...]

III - As entidades deverão anexar ao requerimento cópia devidamente autenticada em cartório, ou cópia conferida com o original por serventuário do Estado, dos seguintes documentos:

- a) estatuto social registrado em cartório;
- b) ata de eleição de sua atual diretoria;
- c) registro nos órgãos fazendário, tributário, previdenciário através de certidões negativas de débitos junto ao INSS, FGTS, tributos federais, estaduais e municipais,
- d) funcionamento contínuo e efetivo há pelo menos 1 (um) ano;
- e) item obrigatório do estatuto social que indique a não-remuneração para o exercício dos cargos do Conselho de Administração, Conselho Fiscal ou órgãos equivalentes, exceto para entidades tituladas como OSCIP estadual;
- f) item obrigatório do estatuto social que indique a não-distribuição de lucros, bonificações ou vantagens a administradores, dirigentes, mantenedores ou associados, a qualquer título;
- g) item obrigatório do estatuto social que indique o não-exercício de atividades político-partidárias, nem delas participem, sob qualquer modalidade;
- h) publicação anual, ou encaminhamento à autorização competente, de relatórios demonstrativos das receitas obtidas e das despesas realizadas no exercício anterior, detalhando os recursos recebidos do poder público e sua aplicação, quando a instituição tiver mais de 1 (um) ano;
- i) declaração de pelo menos 2 (duas) autoridades de que a organização atua no cumprimento das suas atividades sociais estatutárias.
- j) balanço patrimonial e demonstração do resultado com as devidas notas explicativas do cumprimento dos objetivos sociais, do exercício anterior;
- k) recibo da última entrega da declaração de imune/isenção do imposto de renda;
- l) inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ;
- m) Balanço socioambiental em conformidade com a Norma Brasileira de Contabilidade - NBC T 15 do Conselho Federal de Contabilidade; e
- n) registro no conselho profissional competente da área de atuação, quando for o caso.

O *checklist* elaborado pela SEDEC, entretanto, relaciona apenas doze documentos e **não registra**

a apresentação de parte relevante dessas exigências, notadamente das duas declarações de autoridades, das demonstrações contábeis, do relatório anual de receitas e despesas, do recibo de imunidade/isenção e do balanço socioambiental. Ainda assim, **a análise administrativa limitou-se a afirmar, genericamente, que toda a documentação legal se encontrava completa.**

A própria comprovação do funcionamento contínuo e efetivo apresenta fragilidades. Em resposta ao MPC, a SEDEC informou ter considerado, sobretudo, CNPJ, estatuto, relatório de atividades, memorial fotográfico e declaração emitida pela Santa Casa de Ji-Paraná. Esta última, porém, constitui **uma única declaração, subscrita por entidade privada e assinada por Danny Jehnssem Souza Garate, então Provedor em exercício da Santa Casa de Ji-Paraná, limitando-se a afirmar genericamente que a SBLAA desenvolvia, havia dois anos, atividades conjuntas de assistência social e saúde. A força probatória do documento é ainda reduzida pelo vínculo familiar entre o declarante e a entidade beneficiada: conforme informação de inteligência reunida pelo MPC, Danny é irmão de Denns Deivy Souza Garate, Presidente da SBLAA, sendo ambos filhos de Maria Lina de Souza Garate.**

Além disso, o **Relatório de Atividades foi elaborado pela própria SBLAA e subscrito por seu Presidente, Denns Deivy Souza Garate²⁸**. Embora atribua à entidade fundação em 08/09/2015, registra como experiência em saúde apenas a participação no Projeto Mais Visão e uma ação oftalmológica realizada em 2023. A narrativa não foi confrontada com a trajetória cadastral do mesmo CNPJ, anteriormente vinculado à Associação dos Pequenos Produtores

²⁸ Vide documentação anexa, pertinente ao Processo SEI-RO n. 0041.003122/2023-76.

de Frangos Caipiras (ASPROFRACA), passando à denominação SBLAA somente em 2023 e à atuação formal na área de saúde em período ainda mais recente, em 2025. Os objetos são materialmente distintos e não demonstram experiência anterior na execução de consultas especializadas, exames, procedimentos assistenciais e cirurgias, nos moldes da parceria pretendida com Alto Paraíso.

Nesse contexto, as inconsistências identificadas **atingem os próprios fundamentos do credenciamento da SBLAA no SISPAR**, impondo-se o reexame do Processo SEI n. 0041.003122/2023-76 pela SEDEC. Mostra-se pertinente, assim, **determinar à Secretaria que revise o credenciamento e adote as providências cabíveis quanto à manutenção ou renovação do Certificado SISPAR n. 0043089132, mediante efetiva comprovação dos requisitos legais.**

Por fim, frise-se que o **Certificado SISPAR não constitui atestado de experiência ou de capacidade técnico-operacional.** Trata-se de documento de credenciamento, emitido a partir de exame documental, que representa apenas um dos elementos da instrução. Cabia à Administração de Alto Paraíso **comprovar, por meios próprios, a experiência específica e a capacidade da SBLAA para a execução do objeto pretendido,** não sendo admissível substituir essa aferição pelo simples cadastramento da entidade no SISPAR.

2.2.9 Da atuação conjugada do INBASES e da SBLAA para instrumentalização própria com recursos públicos

A proposta de destinar R\$ 3.861.848,00 à SBLAA insere-se em **rede preexistente de relações institucionais, contratuais e familiares**, cuja conformação exige especial atenção dos órgãos de controle.

Há vínculo operacional comprovado entre a SBLAA e o **INBASES**: em atestado de 15.12.2025, este declarou que a entidade lhe prestava, desde outubro de 2024, atendimentos ambulatoriais e cirúrgicos em ortopedia, urologia e cirurgia geral.

A atuação do INBASES, ademais, já é objeto de controle perante essa Corte. No **Processo n. 02561/26/TCE-RO**, instaurado a partir de Representação do MPC acerca do **Termo de Fomento n. 003/2026**, firmado com o Município de Santa Luzia d'Oeste, o Relator concedeu tutela de urgência para **suspender novos pagamentos e repasses**, diante de indícios de irregularidades, conforme ementa do *decisum*:

REPRESENTAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. TERMO DE FOMENTO. SERVIÇOS DE SAÚDE. PARTICIPAÇÃO COMPLEMENTAR DA INICIATIVA PRIVADA NO SUS. INEXIGIBILIDADE DE CHAMAMENTO PÚBLICO. INSUFICIÊNCIA DA MOTIVAÇÃO. CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO. INSUFICIENTE CORRELAÇÃO ENTRE PARCELAS, CUSTOS DE MOBILIZAÇÃO, ETAPAS DE EXECUÇÃO E METAS ASSISTENCIAIS. FRAGILIDADE DOS MECANISMOS DE CONTROLE DA EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA. DÚVIDAS QUANTO À CAPACIDADE OPERACIONAL DA ENTIDADE FOMENTADA. TUTELA DE URGÊNCIA. FUNDADO RECEIO DE LESÃO AO ERÁRIO. SUSPENSÃO CAUTELAR DE NOVOS REPASSES. DEFERIMENTO.

1. A participação complementar da iniciativa privada no Sistema Único de Saúde pressupõe a demonstração objetiva da insuficiência da rede pública, enquanto a inexigibilidade de chamamento público exige motivação concreta acerca da inviabilidade de competição, não bastando a invocação genérica da singularidade do objeto e da capacidade técnica da entidade escolhida.

2. Embora a Lei n. 13.019/2014 admita a liberação de recursos conforme o cronograma de desembolso, a insuficiente demonstração da compatibilidade entre os valores das parcelas, os custos

concretos de mobilização, as etapas de execução, os quantitativos de procedimentos e as metas assistenciais, aliada à fragilidade dos mecanismos de vinculação entre a execução física e financeira, confere plausibilidade à irregularidade apontada.

3. A utilização de infraestrutura e serviços de terceiros não caracteriza, isoladamente, atuação meramente intermediária, mas, associada à ausência de elementos quantitativos que permitam cotejar a estrutura operacional disponível com o volume de procedimentos previstos, justifica o aprofundamento da instrução quanto à capacidade operacional da entidade fomentada.

4. Presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, diante da iminência de transferência de recursos e da elevada materialidade da parceria, mostra-se cabível a concessão de tutela cautelar para suspender novos repasses até ulterior deliberação desta Corte, sem prejuízo do aprofundamento da matéria pela unidade técnica competente.

(TCE-RO. DM n. 0020/2026-GCOPD/TCERO, relator Conselheiro Omar Pires Dias, j. 28.08.2026)

A SBLAA, por sua vez, também se vale de **estrutura hospitalar privada de terceiros**. Consta, ainda, dos autos, o Contrato de Locação de Sala Cirúrgica e Ambulatorial²⁹, celebrado em 18.02.2026, entre o Hospital e Maternidade São Paulo Ltda. e a filial da SBLAA em Cacoal, pelo qual a entidade utiliza, mediante remuneração e prévio agendamento, a estrutura cirúrgica e ambulatorial daquele hospital.

A vinculação assumiu contornos ainda mais expressivos com a **26ª Alteração Contratual do Hospital e Maternidade São Paulo Ltda.**, de 30.7.2026. Por esse instrumento, **Luiza Moura Garate adquiriu onerosamente todas as quotas pertencentes aos demais sócios e passou a deter, sozinha, 100% do capital social da empresa, no valor de R\$ 3.590.000,00**. No mesmo ato, **Danny Jehnssen Souza Garate retirou-se da administração do hospital**, função que até então exercia³⁰.

²⁹ Inserido no bojo do Processo SEI-RO n. 0036.025986/2026-61.

³⁰ Vide documento de alteração contratual, cuja cópia segue anexa à presente.

Segundo as informações de inteligência reunidas, Luiza é filha de Danny e sobrinha de Denms Deivy Souza Garate, Presidente da SBLAA. Tem-se, assim, entidade presidida pelo tio utilizando, mediante remuneração, a estrutura hospitalar de sociedade posteriormente concentrada integralmente nas mãos da sobrinha e anteriormente administrada pelo irmão daquele dirigente.

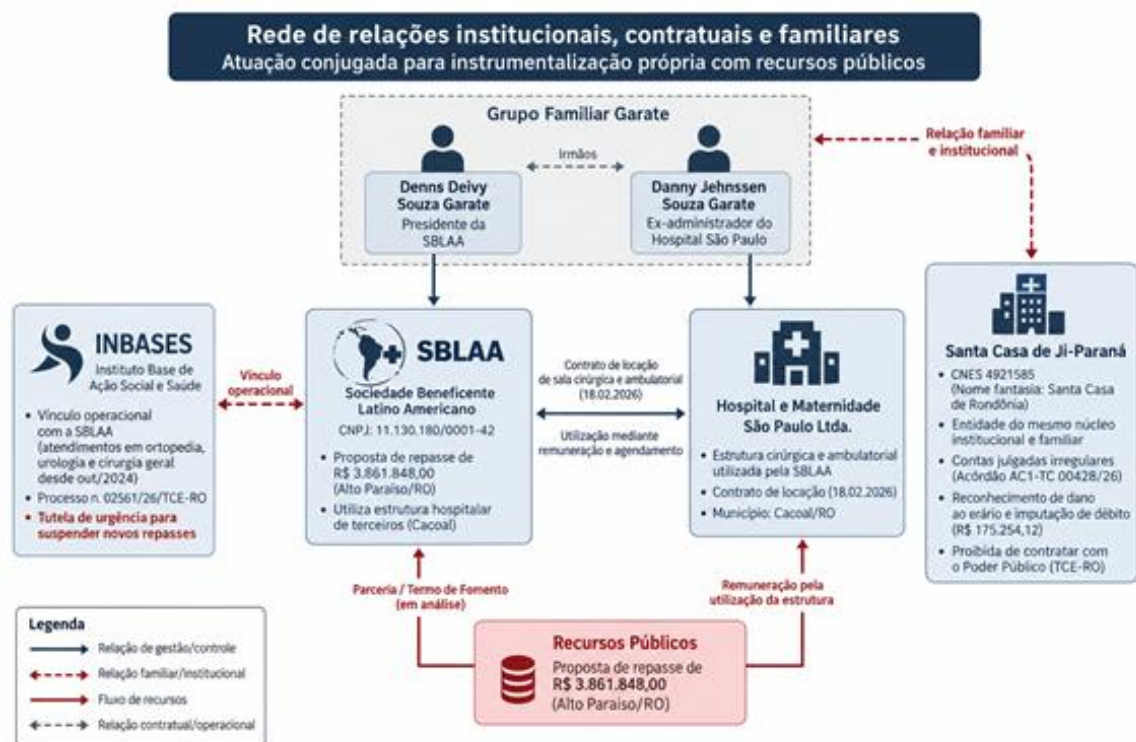
A dimensão familiar alcança também a **Santa Casa de Misericórdia de Ji-Paraná**, entidade à qual **Danny Jehnssen Souza Garate**, irmão do Presidente da SBLAA, esteve diretamente vinculado e representou no pedido de parcelamento do débito, consoante trâmite observado no Processo n. 00127/25.

Nos referidos autos, a Corte de Contas **julgou irregulares as contas da Santa Casa de Ji-Paraná, reconheceu dano ao erário e imputou à entidade débito histórico de R\$ 175.254,12**, em razão da omissão no dever de prestar contas e da ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos públicos repassados por meio do Convênio n. 271/PGE-2013. A condenação, vale dizer, **não decorreu de impropriedade meramente formal, mas de quadro em que a própria entidade reconheceu administrativamente o débito ao requerer seu parcelamento, quitou apenas quatro parcelas e voltou a inadimplir, sobrevivendo inscrição em dívida ativa e execução fiscal**. Mesmo após regularmente citada pelo Tribunal, permaneceu silente e não apresentou elementos capazes de afastar a imputação. Confira-se:

EMENTA: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DE RECURSOS. EXECUÇÃO FISCAL. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. PRESCRIÇÃO. RENÚNCIA TÁCITA. CONTAS IRREGULARES. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO.

1. A existência de execução fiscal não impede o exame da tomada de contas especial, porquanto a atuação do Tribunal de Contas decorre de competência constitucional própria e autônoma, vedando-se apenas o duplo ressarcimento do mesmo débito;
 2. O pedido de parcelamento do débito formulado pela entidade conveniente configura renúncia tácita à prescrição, nos termos do art. 191 do Código Civil, afastando a alegação de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória;
 3. A ausência de prestação de contas final apta a demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos caracteriza omissão no dever de prestar contas e enseja o julgamento irregular das contas, nos termos do art. 16, III, "a", da Lei Complementar n. 154/96;
 4. O dano histórico deve corresponder ao efetivo repasse estadual realizado, com dedução das parcelas comprovadamente restituídas e acréscimo de correção monetária e juros de mora até o efetivo recolhimento.
- (TCE-RO. Acórdão n. AC1-TC 00428/26, relator Conselheiro Jailson Viana de Almeida, j. 13-17.07.2026, Processo n. 00127/25)

O quadro abaixo sintetiza os vínculos documentados entre as entidades, empresas e pessoas envolvidas, permitindo visualizar a sobreposição de relações institucionais, contratuais e familiares identificadas na instrução:



Fonte: elaboração própria do MPC/RO³¹.

Conquanto ainda passível de recurso, o acórdão condenatório evidencia a gravidade de irregularidades já apuradas na gestão de recursos públicos por entidade vinculada ao mesmo núcleo familiar e institucional que hoje se projeta sobre a SBLAA, circunstância que agrava a necessidade de controle sobre a destinação dos novos aportes públicos.

3. Da responsabilização dos agentes

A responsabilização perante o controle externo pressupõe **individualização da conduta, nexos causal e demonstração de dolo ou erro grosseiro**, não bastando a mera ocorrência da irregularidade. Esse é o paradigma fixado pelo Pleno no Acórdão APL-TC 00037/23 e reiterado no Acórdão APL-TC 00161/25, que qualifica como erro grosseiro a atuação marcada por elevada negligência e inobservância do dever objetivo de cuidado.

No caso, a atuação do **Secretário Municipal de Saúde, Rodrigo da Silva Queiroz**, mostra-se diretamente vinculada às irregularidades examinadas. Além de conduzir a instrução e recomendar a contratação direta da SBLAA, subscreveu o Mapa de Riscos (ID 624339), no qual reconheceu a **"fragilidade parcial do argumento de 'entidade única'"**, diante da possível existência de outras organizações de porte comparável, sem que se tenha promovido investigação

³¹ Contrato de Locação de Sala Cirúrgica e Ambulatorial – SBLAA/Hospital e Maternidade São Paulo Ltda.; 26ª Alteração Contratual do Hospital e Maternidade São Paulo Ltda.; atestado emitido pelo INBASES em 15.12.2025; Processo n. 02561/26/TCE-RO, DM n. 0020/2026-GCOPD/TCE-RO; Processo n. 00127/25/TCE-RO, Acórdãos AC2-TC 00716/25 e AC1-TC 00428/26; e elementos de inteligência referentes aos vínculos familiares.

suficiente das alternativas antes da manutenção da inexigibilidade.

Também se encontra individualizada a conduta do **Prefeito João Pavan**, que, pelos Despachos n. 040/2026 e 041/2026, aprovou o prosseguimento da parceria nominativamente com a SBLAA e determinou o rito destinado à sua formalização **antes da conclusão dos estudos que posteriormente pretenderam justificar o afastamento do chamamento público.**

Tais circunstâncias revelam, em juízo preliminar, elementos suficientes para a apuração de **possível erro grosseiro**, porquanto a contratação excepcional foi impulsionada apesar de deficiências relevantes na demonstração de seus pressupostos jurídicos e fáticos, algumas delas reconhecidas na própria instrução administrativa.

Não havendo, até o momento, comprovação de repasses à SBLAA ou de dano patrimonial consumado, **não se cogita, nesta fase, imputação de débito**, sem prejuízo da apuração das responsabilidades pelas irregularidades procedimentais e da consideração, em eventual dosimetria, das providências supervenientes adotadas pelo Município para suspender e rever o procedimento, nos termos do art. 22 da LINDB.

4. Da concessão de tutela inibitória

Há atos contrários ao direito que, tanto por sua ilicitude intrínseca quanto pelo elevado potencial de causarem lesão ao Erário e comprometimento do interesse público, impõem-se como passíveis de imediata contenção

preventiva. A tutela inibitória, expressamente consagrada no art. 497 do CPC/2015 e no art. 108-A do Regimento Interno do TCE/RO, apresenta-se como o instrumento processual mais adequado a essa finalidade, voltada que é à prevenção da concretização ou reiteração de ilícitos administrativos³².

É da própria natureza da tutela inibitória a possibilidade de sua concessão **com base na probabilidade de ocorrência do ilícito**, sendo **desnecessária a demonstração de dano já consumado ou de culpa/dolo do agente público**. Basta, para tanto, a presença de **risco concreto e atual à ordem jurídica**, decorrente da continuidade de atos administrativos eivados de ilegalidade.

No caso, o *fumus boni iuris* decorre do conjunto de irregularidades exposto nos tópicos antecedentes, que alcança aspectos estruturais da modelagem adotada no Processo Administrativo n. 1-1504/SEMSAU/2026, notadamente a **indevida submissão da contratação complementar de serviços de saúde ao regime da Lei n. 13.019, de 2014, o afastamento da seleção pública sem demonstração idônea da inviabilidade de competição, os indícios robustos de direcionamento da parceria à SBLAA e a ausência de comprovação suficiente de sua experiência e capacidade técnico-operacional**.

O Município, aliás, **já reconheceu a necessidade de cautela quanto ao prosseguimento do feito**. No Ofício n. 591/GPJP/2026, de 20.8.2026, informou que, embora a requisição inicial deste Ministério Público de Contas não houvesse determinado a paralisação do processo, optara por

³² MARINONI, Luiz Guilherme. **Antecipação da tutela**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 71-73.

"manter o rito processual suspenso na etapa em que se encontrava", aguardando manifestação dos órgãos de controle.

A cautela foi posteriormente reforçada na reunião realizada em **11.9.2026**, no Gabinete deste MPC³³, ocasião em que foram discutidas as fragilidades identificadas na instrução e a necessidade de revisão da modelagem adotada. Ao final, os representantes municipais consignaram a intenção de **anular o procedimento então existente e deflagrar nova instrução, livre das falhas apontadas,** aproveitando, após novo escrutínio, apenas os documentos tecnicamente aproveitáveis.

Essas providências administrativas, embora relevantes, **não afastam a necessidade da tutela inibitória.** A suspensão atualmente existente decorre de ato unilateral e voluntário da própria Administração e, portanto, não possui a estabilidade de determinação emanada dessa Corte. Tampouco consta, até o momento, comprovação da formalização da anunciada anulação do procedimento, que, portanto, permanece juridicamente existente.

Permanece, assim, configurado o ***periculum in mora***, pois, enquanto não formalmente anulado, o Processo Administrativo n. 1-1504/SEMSAU/2026 permanece passível de retomada, podendo conduzir à celebração e execução de ajuste assentado nas mesmas premissas ora questionadas, com subsequentes repercussões financeiras e assistenciais de difícil reversão, inclusive com o comprometimento dos R\$ 3.861.848,00 previstos para a parceria. A preservação do estado atual também se mostra necessária para **assegurar a utilidade da atuação do controle externo e permitir que o Tribunal examine, em profundidade, as questões jurídicas e**

³³ Cf. Ata da reunião anexada à presente.

fáticas submetidas ao seu escrutínio, antes que atos supervenientes alterem substancialmente a situação examinada.

A medida postulada, ademais, possui caráter estritamente conservativo: **não impede a Administração de adotar providências destinadas ao saneamento da política pública ou à estruturação de novo procedimento regular**, mas apenas obsta a retomada ou execução do ajuste questionado enquanto pendente a apreciação dessa Corte.

Diante disso, mostra-se adequada e proporcional a concessão de tutela inibitória para determinar ao Município de Alto Paraíso que **mantenha suspenso o Processo Administrativo n. 1-1504/SEMSAU/2026, abstendo-se de celebrar, executar ou promover repasses decorrentes da parceria nele projetada com a SBLAA, até ulterior deliberação do Tribunal de Contas.**

5. Conclusão

Diante do exposto, considerando as irregularidades narradas, requer-se:

I – Seja recebida a vertente Representação, pois cumpridos os requisitos de admissibilidade insculpidos nos normativos que regem a atuação dessa Corte de Contas;

II – Seja concedida tutela inibitória, *inaudita altera parte*, para determinar ao **Prefeito Municipal de Alto Paraíso**, João Pavan, e ao Secretário Municipal de Saúde, Rodrigo da Silva Queiroz, ou a quem os substituir ou suceder, que **mantenham suspenso o Processo Administrativo n.**

1-1504/SEMSAU/2026, abstendo-se de celebrar, executar ou promover repasses decorrentes da parceria projetada com a SBLAA, até ulterior deliberação dessa Corte, sem prejuízo da eventual anulação administrativa do feito e da instauração de novo procedimento regularmente instruído;

III - Sejam chamados em audiência o Prefeito Municipal de Alto Paraíso, **JOÃO PAVAN**, e o Secretário Municipal de Saúde, **RODRIGO DA SILVA QUEIROZ**, para que apresentem, no prazo legal, as razões de justificativa que entenderem pertinentes acerca das irregularidades que lhes são atribuídas nesta Representação, assegurados o contraditório e a ampla defesa, em consonância com o art. 5º, inciso LV, da Constituição da República, c/c o art. 40, inciso II, da Lei Complementar n. 154/1996;

IV - No mérito, seja julgada procedente a Representação, reconhecendo-se as irregularidades apontadas e a inadequação da modelagem adotada no Processo Administrativo n. 1-1504/SEMSAU/2026, determinando-se ao Município que **se abstenha de prosseguir com o ajuste nos moldes atualmente concebidos**, devendo eventual novo procedimento observar o regime jurídico efetivamente aplicável, bem como os requisitos de planejamento, seleção, motivação e comprovação da experiência e capacidade técnico-operacional da entidade executora;

V - Seja decretado o sigilo processual, desde a autuação, em razão da presença, no acervo probatório desta Representação, de dados pessoais sensíveis relativos à saúde de pacientes constantes da fila de atendimento registrada no SISREG, a fim de resguardar sua intimidade e privacidade, nos termos do art. 5º, X e LX, da Constituição Federal e dos arts. 5º, II, e 6º, VII e VIII, da Lei n. 13.709/2018,

assegurado o acesso aos sujeitos processuais legitimados, sem prejuízo do contraditório e da ampla defesa

VI - Seja determinada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico (SEDEC) a reavaliação do credenciamento da SBLAA no SISPAR, especialmente quanto à comprovação integral dos requisitos legais que fundamentaram a emissão do Certificado **SISPAR n. 0043089132**, bem como que **eventual renovação do credenciamento** seja precedida da efetiva comprovação desses requisitos, comunicando-se a essa Corte as providências adotadas;

VII - Sejam expedidas, por fim, as determinações e recomendações que essa Corte reputar necessárias ao saneamento das irregularidades e à prevenção de sua reiteração, à instrução das hipóteses excepcionais de contratação direta e à aferição efetiva da experiência e capacidade técnico-operacional das entidades parceiras.

Porto Velho-RO, 1º de outubro de 2026.

(assinado eletronicamente)

Érika Patrícia Saldanha de Oliveira

Procuradora do Ministério Público de Contas