



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

PROCESSO:	00708/23
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura do Município de Nova Mamoré – PMNOM
INTERESSADO:	Ministério Público de Contas - Procurador Miguidônio Inácio Loiola Neto - CPF n. ***.237.922-**
CATEGORIA:	Procedimento Apuratório Preliminar – PAP
ASSUNTO:	Supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 (proc. adm. n. 1519/SEMUSA/2022), aberto para contratação de empresa especializada na prestação de serviços assistenciais de saúde, por intermédio de gestão plena, para atender o Hospital Antônio Luiz de Macedo, compreendendo: <i>"gerenciamento técnico e administrativo, operacionalização e execução das ações e serviços para leitos de internação, em regime de 24 horas, atendimento ambulatorial, bloco cirúrgico em regime eletivo/agendamentos contemplando os procedimentos cirúrgicos nas especialidades ginecologia/obstetrícia e geral e acompanhamento pré, intra e pós-operatório"</i> .
RESPONSÁVEIS¹:	<u>Marcélio Rodrigues Uchoa</u> , CPF n. ***.943.052-**, Prefeito do Município de Nova Mamoré; <u>Arildo Moreira</u> , CPF n. ***.172.202-**, Secretário Municipal de Saúde; <u>Marta Dearo Ferreira</u> , CPF n. ***.020.842-**, Pregoeira
RELATOR:	Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Procedimento Apuratório Preliminar, instaurado em razão de comunicado de irregularidade intitulado de “Representação”, elaborado pelo Procurador do Ministério Público de Contas Miguidônio Inácio Loiola Neto, versando sobre possíveis irregularidades no **Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 (proc. adm. n. 1519/SEMUSA/2022)**, aberto para contratação de empresa especializada na prestação de serviços assistenciais de saúde, por intermédio de gestão plena, para atender o Hospital

¹ Para efeitos preliminares, em sede de aferição de seletividade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Antônio Luiz de Macedo, compreendendo: *"gerenciamento técnico e administrativo, operacionalização e execução das ações e serviços para leitos de internação, em regime de 24 horas, atendimento ambulatorial, bloco cirúrgico em regime eletivo/ agendamentos contemplando os procedimentos cirúrgicos nas especialidades: ginecologia/obstetrícia e geral e acompanhamento pré, intra e pós-operatório"*.

2. Reproduz-se, no que foi considerado como essencial para entendimento do narrado, nesta fase preliminar, os fatos e as razões apresentadas na robusta peça cujo inteiro teor encontra-se no ID=1363173:

(...)

I – DOS FATOS

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

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

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

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

Portanto, a presente representação é formulada no intuito de levar ao conhecimento da Corte de Contas a existência do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 pelo Município de Nova Mamoré, de responsabilidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

de Marcélio Rodrigues Uchôa, Prefeito Municipal de Nova Mamoré/RO, e Marta Dearo Ferreira, Pregoeira Oficial, tendo como interessado o próprio ente jurisdicionado, a Prefeitura Municipal de Nova Mamoré.

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

II – DO DIREITO

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

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

2. JUSTIFICATIVA

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

2.2. A base estrutural do modelo de administração das Secretarias Municipais de Saúde sofre pelas disfunções dos modelos burocráticos de gestão, dificultando a adoção de respostas rápidas a problemas rotineiros, com dificuldades para contratação e substituição de recursos humanos com formação compatível com a complexidade do serviço assistencial a ser prestado, além de haver poucos mecanismos de valorização do seu quadro de pessoal com foco no mérito.

2.3. Disfunções burocráticas estas, por vezes, não tem permitido a realização de uma adequada manutenção predial e uma manutenção/



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

substituição de equipamentos essenciais para o funcionamento das unidades assistenciais de saúde.

2.4. Considerando, que os macros funções das Secretarias Municipais de Saúde são: planejar, coordenar, acompanhar e avaliar as políticas públicas de saúde, o gerenciamento direto de unidades assistenciais de saúde sobrecarrega a pasta, impactando no desempenho das funções definidas por Lei, de forma plena e com a qualidade, pois há sempre a necessidade de se mobilizar a maior parte do quadro técnico para resolver problemas pontuais de unidades assistenciais de saúde.

2.5. O modelo de gerenciamento e operacionalização de unidades assistenciais de saúde, com empresas do setor privado, que tem o contrato de prestação de serviços como instrumento que regula as obrigações de cada parceiro, prima pelos resultados assistências, com total observância aos princípios da eficiência e da economicidade, focando na melhoria da assistência à saúde prestada ao cidadão e com elevado nível de qualidade.

2.6. Nesse modelo a Secretaria Municipal de Saúde de Nova Mamoré-RO, assume as funções de formulação de políticas, coordenação de sua execução, regulação das ações e fiscalização dos resultados.

2.7. Justifica-se assim como plausível e possível o gerenciamento pleno do Hospital Antônio Luiz de Macedo Nova Mamoré, por meio de parceria com entidades e/ou empresas do setor privado, que possuam notório conhecimento e ferramentas administrativas que possibilita a melhoria na qualidade e quantidade da oferta de serviços assistenciais de saúde.

2.8. É importante salientar que a implantação do modelo de gerenciamento pleno de unidades assistenciais de saúde com empresas do setor privado, introduz aprimoramentos dos mecanismos de avaliação e controle de resultados, assim como, estabelece as metas de produção quantitativas e qualitativas, como também os indicadores de qualidade assistencial que serão utilizados para balizar as políticas de saúde a serem implementadas nos próximos anos.

[...]

2.10. Portanto, o modelo objeto deste Termo de Referência para o gerenciamento pleno dos serviços assistenciais de saúde do Hospital Antônio Luiz de Macedo Nova Mamoré, apresenta-se, como uma solução para melhoria das ações assistenciais de saúde prestadas nessas unidades e que poderão levar a Saúde da população do Município de Nova Mamoré-RO ao nível de excelência com reconhecimento dentro e fora do Estado, ao agregar o acréscimo na oferta de serviços com a qualidade e eficiência.

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

- Sobre a economicidade, demonstrar-se-á que os custos estimados da contratação para gestão do Hospital, de R\$ 23.634.244,52 (vinte e três milhões, seiscientos e trinta e quatro mil, duzentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e dois centavos), superam todo o orçamento previsto para a Secretaria Municipal de Saúde no exercício de 2023, que tem outras unidades a gerir, e que não há comparativo entre o custo atual da gestão do nosocômio com o custo da contratação pretendida;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

e

- Sobre a ampliação de atendimentos, verifica-se que o Termo de Referência, em seu item 5.32, limita os quantitativos de consultas ambulatoriais e cirurgias eletivas a serem realizadas, o que atinge o princípio da universalidade, pois não há indicação de como será atendida a demanda remanescente.

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

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

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

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

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

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

Art. 4º [...]

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

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

[...] somente pode haver contratação de serviços privados quando forem insuficientes as estruturas do Poder Público. A simples menção a uma participação complementar permite concluir que a Constituição concedeu primazia a execução do serviço público de saúde por uma rede própria dos entes federativos. Atendimento público através de serviços privados deve



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

consistir exceção, tolerável apenas se e enquanto não disponibilizado diretamente pelo Poder Público.

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

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

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

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

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

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

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

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

A Portaria GM/MS n. 1.034, de 05/05/2010, do Ministério da Saúde, que regulamenta a participação complementar da iniciativa privada no SUS,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

com supedâneo na regra geral entabulada no art. 199, § 1º da CFRB/88, estabelece a observância de preferência de contratação com entidades filantrópicas e instituições sem fins lucrativos como condição da participação complementar das instituições privadas na assistência à saúde. Lê-se nos artigos 3º a 6º da norma, com destaques:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Além da ausência de demonstração de que há a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde, de que é impossível a sua



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

ampliação direta no Município de Nova Mamoré e de que foi dada preferência a execução de assistência à saúde mediante ajuste de vontade com entidades filantrópicas e instituições sem fins lucrativos, os autos do processo administrativo do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 não comprovam a vantajosidade da terceirização tentada.

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

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

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

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

1. Apesar de abrir mão da execução direta dos serviços de saúde objeto de contratos de gestão, o Poder Público mantém responsabilidade de garantir que sejam prestados na quantidade e qualidade apropriados.
2. Do processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais deve constar estudo detalhado que contemple a fundamentação da conclusão de que a transferência do gerenciamento para organizações sociais mostra-se a melhor opção, avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.

[...]

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

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

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

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

1. Secretaria Municipal de Saúde (SEMUSA) – CNES 6855067;
2. Hospital Antônio Luiz de Macedo Nova Mamoré – CNES 4001958;
3. Central de Abastecimento de Vacinas Imunobiológicos – CNES 0216623;
4. Centro de Atenção Psicossocial Julia Noberto Cosmo – CNES 512671;
5. Centro de Reabilitação de Nova Mamoré – CNES 9661999;
6. Centro de Saúde Diolírio José de Oliveira – CNES 2806819;
7. Centro de Saúde Eleniza Felix Do Carmo – CNES 2806940;
8. Centro de Saúde Matuzalem Celanti – CNES 2806800;
9. Posto de Saúde Procidônio Gomes de Aquino – CNES 6632904;
10. PS Araras Nova Mamoré – CNES 2807262;
11. PS Vila Murтинho Nova Mamoré – CNES 2808331;
12. Unidade Básica de Saúde José Carlos Medani – CNES 6231551;
13. Vigilância Epidemiológica de Nova Mamoré – CNES 7102291;
14. Vigilância Sanitária de Nova Mamoré – CNES 4001974; e
15. UBSI Aldeia Ribeirão – CNES 0504890;

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

Ocorre que o Edital do Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 estimou o valor da contratação em R\$ 23.634.244,52 (vinte e três milhões, seiscentos e trinta e quatro mil, duzentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e dois centavos), para 12 (doze) meses, superior a todo o orçamento da saúde no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

exercício de 2023, e previu que as despesas decorrentes da contratação correrão à conta dos recursos da SEMUSA para o exercício de 2023, conforme item 20:

20. DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

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

Unidade Orçamentária: 10.122.0020.2051 – Manutenção das Ativ. da SEMUSA
Elemento de Despesa: 3.3.90.34.00 – Outras Despesas de Pessoal

Ficha: 468

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

Ficha: 232

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

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

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

Art. 7º [...]

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

[...]

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nota: As consultas poderão ser realizadas através de telemedicina.

A contratada deverá realizar as seguintes cirurgias conforme quadro abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

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

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

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

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

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

III – DA CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

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

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

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

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

Para tanto, verifica-se que no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia há previsão de concessão de tutela de urgência, disciplinada pelo artigo

3º-A da Lei Complementar n. 154/1996 (com redação dada pela LC n. 806/2014) e pelo art. 108-A do Regimento Interno da Egrégia Corte de Contas, o que se amolda ao presente caso, pois estão presentes os requisitos que demonstram a verossimilhança do ilícito ora apontado.

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

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

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

Registre-se que o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária aos processos no TCE/RO (art. 286-A do RITCE/RO), em seu art. 300 estabelece que “ A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”.

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

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

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

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

Sobre o tema, colacionam-se os dizeres de Marinoni [14], in litteris:

1.3 Pressupostos da tutela inibitória

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Além disso, essa ação não requer nem mesmo a probabilidade do dano, contentando-se com a simples probabilidade de ilícito (ato contrário ao direito). Isso por uma razão simples: imaginar que a ação inibitória se destina a inibir o dano implica na suposição de que nada existe antes dele que possa ser qualificado de ilícito civil. Acontece que o dano é uma consequência eventual do ato contrário ao direito, os quais, assim, podem e devem ser destacados para que os direitos sejam mais adequadamente protegidos.

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

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

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

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

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

IV – DOS PEDIDOS

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

processo legal, com seus consectários de contraditório e ampla defesa aos Representados;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

3. Em princípio, tem-se que, formalmente, **a peça está em condições de ser recebida na categoria processual de Representação**, nos termos do art. 52-A, inciso III, da Lei Complementar n. 154/1996² c/c o art. 82-A, III, do Regimento Interno³.

4. Autuada a documentação, houve sua remessa à Secretaria Geral de Controle Externo, para análise dos critérios de seletividade, nos termos do art. 5º, da Resolução n. 291/2019/TCE-RO.

2. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

5. Antes de promover a análise da documentação que compõem estes autos, é importante fazer uma breve consideração sobre atuação dos órgãos de controle.

6. Sabe-se que toda atividade de controle, notadamente o controle externo, atribuição constitucional deste Tribunal de Contas, norteia-se por critérios que embasam a seleção dos objetos a serem fiscalizados. São eles: materialidade, relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência.

7. Esses critérios existem, pois é impossível que uma entidade ou órgão consigam exercer o controle de toda e qualquer atividade realizada pelos entes públicos, razão por que é preciso selecionar, de forma objetiva, com base critérios previamente definidos, quais as atividades que mais demandam a atuação do órgão de controle.

8. Isto é, num universo de inúmeras atividades e serviços prestados pela Administração Pública, que se denomina 'universo de controle', o Tribunal de Contas deve estabelecer prioridades e planejar sua atuação de forma a ser o mais eficiente possível.

9. Também se sabe que a atuação do Tribunal de Contas pode dar-se de duas formas: de ofício ou mediante provocação.

10. No primeiro caso, o próprio Tribunal, ao fazer o seu planejamento, estabelece as prioridades e define o que será objeto de fiscalização; no segundo caso, isto é, quando há provocação de agentes externos para atuação do órgão de controle, a análise de seletividade deve ser feita caso a caso, sempre com base em critérios objetivos.

11. Os critérios que norteiam a atuação do controle externo, já mencionados acima, são reiteradamente objeto das normas publicadas por este Tribunal, a exemplo das Resoluções n. 139/2013/TCE-RO e 210/2016/TCE-RO.

12. Entretanto, mais recentemente, de forma a dar maior concretude à seletividade, este Tribunal publicou a Resolução n. 291/2019, que tratou detalhada e

² LC 154/1996. Art. 52-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (Incluído pela Lei Complementar nº. 812/15)

(...) III - os **Ministérios Públicos de Contas**, o Ministério Público da União e os dos Estados; (Incluído pela Lei Complementar nº. 812/15)

³ RI. Art. 82-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (Incluído pela Resolução nº 134/2013/TCE-RO)

(...) III – os **Ministérios Públicos de Contas**, o Ministério Público da União e os dos estados. (Incluído pela Resolução nº 134/2013/TCE-RO)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

especificamente da matéria, instituindo um procedimento de análise prévia da seletividade das informações recebidas dos jurisdicionados, com o objetivo de priorizar as ações de controle.

13. Essa nova resolução (Res. 291/2019) estabeleceu critérios objetivos para análise das demandas externas de fiscalização, de forma a garantir uma melhor priorização das ações de controle e o seu alinhamento à estratégia organizacional, sempre objetivando dar maior efetividade da atividade controladora.

14. Eis o que consta no art. 1º da norma mencionada:

Art. 1º. Fica instituído o procedimento de análise de seletividade, regulado nos termos da presente resolução, destinado a priorizar ações de controle do Tribunal de Contas de Rondônia que estejam alinhadas à estratégia organizacional e em harmonia com o planejamento das fiscalizações e com os recursos disponíveis.

15. Referida resolução previu, além dos critérios para verificação da seletividade das informações externas recebidas pelo Tribunal, o procedimento a ser seguido nesta análise.

16. Os arts. 5º e 6º da norma preceituam que, recebida a demanda externa, haverá a autuação da documentação como procedimento apuratório preliminar (PAP) e os autos serão remetidos à Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE, que analisará a admissibilidade e a seletividade da informação.

17. Nota-se, então, que a análise far-se-á em duas fases: a verificação da admissibilidade (art. 6º) e dos critérios de seletividade (art. 8º e seguintes).

18. Feitas essas considerações prévias, passa-se à análise técnica.

3. ANÁLISE TÉCNICA

19. No caso em análise, estão presentes os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 6º, incisos I a III da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, pois: a) trata-se, de matéria de competência desta Corte; b) as situações-problemas estão bem caracterizadas; c) existem elementos razoáveis de convicção suficientes para subsidiar um possível início de uma ação de controle.

20. Verificada a admissibilidade da informação, passa-se à análise dos critérios objetivos de seletividade.

21. A Resolução n. 291/2019 foi regulamentada pela Portaria n. 466/2019/TCE/RO, que definiu os critérios e pesos da análise da seletividade.

22. A portaria estabelece que a análise da seletividade será feita em duas etapas: a apuração do índice RROMa, que calcula a pontuação dos critérios relevância, risco, oportunidade e materialidade; e a verificação da gravidade, urgência e tendência (com aplicação da matriz GUT).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

23. Para tornar mais objetiva a apuração do índice RROMa, a portaria estabelece quais são os indicadores capazes de mostrar a relevância, o risco, a oportunidade e a materialidade da informação, tudo cf. consta no Anexo I da Portaria, brevemente sintetizado a seguir:
- a) Relevância: porte da população atingida pela irregularidade narrada, prioridade da área temática; objeto e origem da informação, classificação no IEGE e IEGM; Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; existência de outras manifestações sobre o assunto, inclusive no aplicativo “Opine aí”;
 - b) Risco: resultado da última prestação de contas; média de irregularidades verificadas; data da última auditoria; histórico de multa ou débito do gestor; existência de indício de fraude;
 - c) Oportunidade: data do fato, isto é, se está em andamento ou se ocorreu há mais ou menos de cinco anos;
 - d) Materialidade: valor dos recursos fiscalizados e impacto no orçamento do ente, caso se trate de informação financeira estimada; ou classificação das áreas e subáreas temáticas, caso não haja valor estimado.
24. Após o somatório da pontuação de todos esses critérios, se verificado que a informação atingiu ao menos 50 (cinquenta) pontos (art. 4º da Portaria n. 466/2019, c/c o art. 9º, Resolução n. 291/2019), passa-se à análise da segunda fase de seletividade, consistente na apreciação da gravidade, urgência e tendência (matriz GUT).
25. Essa análise verifica os impactos da irregularidade narrada, o tempo necessário para que se assegure uma atuação eficaz, além da tendência de piora ao longo do tempo, caso não se adote uma ação de controle (anexo II, da Portaria n. 466/2019).
26. Após essa verificação, considerar-se-á apta a ser selecionada a informação que atingir, no mínimo, 48 pontos na matriz GUT (art. 5º, da Portaria n. 466/2019).
27. No caso em análise, verificou-se que a informação atingiu a **pontuação de 72,2 no índice RROMa e a pontuação de 64 na matriz GUT**, o que demonstra a necessidade de seleção da matéria para a realização de ação de controle.
28. Na análise de seletividade **não se realiza aferição de mérito nem se atribui/imputa responsabilidade**, mas, o quanto possível, estabelecem-se **averiguações preliminares, de cunho geral, para melhor respaldar as proposições feitas adiante**.
29. Salienta-se, também, que a aferição preliminar das supostas irregularidades comunicadas **se restringe aos fatos expostos na peça exordial**.
30. Relatou o Ministério Público de Contas, que a Prefeitura do Município Nova Mamoré deseja, através do **Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023**, contratar empresa especializada na prestação de serviços assistenciais de saúde, por intermédio de gestão plena, para atender o **Hospital Antônio Luiz de Macedo**, compreendendo *"gerenciamento técnico e administrativo, operacionalização e execução das ações e serviços para leitos de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

internação, em regime de 24 horas, atendimento ambulatorial, bloco cirúrgico em regime eletivo/ agendamentos contemplando os procedimentos cirúrgicos nas especialidades: ginecologia/obstetrícia e geral e acompanhamento pré, intra e pós-operatório".

31. Ocorre que, em judiciosa análise, o *parquet* identificou robustos indícios de irregularidades na referida licitação, que a seguir se sumariza:

a) Não comprovação da necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde através da iniciativa privada, e, também, não comprovação da impossibilidade de ampliação dos referidos serviços pelo próprio poder público, em obediência ao art. 199 da Constituição Federal c/c o art. 4º, §2º da Lei Federal n. 8080/1990 c/c art. 2º da Portaria GM/MS n. 1034/2010;

b) Não comprovação de que, antes de licitar a despesa, o município tenha intentado, primeiramente, firmar convênio, termo de fomento ou termo de colaboração com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, cf. previsto nos arts. 4º a 6º da Portaria GM/MS n. 1034/2010;

c) Ausência de comprovação de que a terceirização dos serviços de saúde seja a opção mais vantajosa para a Administração, nos termos do art. 3º da Lei Federal n. 8666/1993;

d) Não comprovação da adequação orçamentária e fiscal da despesa que se deseja licitar, cf. exigem o art. 7º, §2º, III, da Lei n. 8666/1993 c/c os arts. 165, §§ 1º, 2º, 4º e 67, I, e § 1º da Constituição Federal c/c o art. 4º, I, "f", e artigo 5º, § 1º, da Lei Complementar Federal n. 101/200 (LRF), uma vez que o valor anual estimado para a licitação - R\$ 23.634.244,52 (vinte e três milhões, seiscentos e trinta e quatro mil, duzentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e dois centavos) -, somente para o Hospital Antônio Luiz de Macedo, supera o valor total orçado para todo o sistema de saúde do município para o exercício de 2023, cf. Lei Ordinária n. 1934/2022 (Lei Orçamentária Anual), que prevê o montante R\$ 20.671.108,09 (vinte milhões, seiscentos e setenta e um mil, cento e oito reais e nove centavos). O valor também não estaria adequado nem à Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Ordinária n. 1881/2022) nem ao Plano Plurianual vigente (Lei Ordinária n. 1754/2021);

e) Possível violação aos princípios da universalidade e integralidade da assistência em saúde prevista no artigo 196 da Constituição Federal c/c o artigo 7º, I e II da Lei Federal n. 8080/1990, uma vez que o edital não indica a forma de atendimento de eventual demanda remanescente àquela contratada.

32. Em aferição preliminar, selecionou-se o **item "d"**, do rol acima, e, comparando-se o valor estimado para a licitação dos serviços para atender **unicamente ao Hospital Antônio Luiz de Macedo (R\$ 23.634.244,52) com as dotações orçamentárias destinadas à toda a área de saúde do município em 2023 (R\$ 20.671.108,09)**, evidenciou-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

se haver grave discrepância que precisa ser averiguada antes que seja dado prosseguimento ao certame.

33. À guisa de comprovação, anexou-se cópia da Lei Municipal n.1934/2022 (LOA/2023) no ID=1363647.

34. Assim, considerando que foram alcançados os requisitos de seletividade e diante da gravidade dos fatos, conclui-se ser cabível a realização de ação de controle específica para apreciação de mérito.

3.1. Sobre o pedido de concessão de tutela antecipatória

35. Determina o art. 11 da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, que, na hipótese de o Procedimento Apuratório Preliminar estar acompanhado de pedido de medida de urgência, a SGCE deverá encaminhar manifestação sobre a presença ou não dos pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, sob a ótica exclusiva do interesse público, de modo a não comprometer a utilidade da medida requerida.

36. Por sua vez, o art. 108-A do Regimento Interno prevê que a concessão de tutela antecipatória dependerá de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, e estando presente justificado receio de ineficácia da decisão final.

37. O Ministério Público de Contas comunicou a possibilidade da materialização de graves irregularidades, caso seja dado andamento ao Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023, que visa, em suma, a transferência, para a iniciativa privada, de serviços que são de responsabilidade do Hospital Antônio Luiz de Macedo, no município de Nova Mamoré.

38. As acusações formuladas são de que não há suficiente motivação para a licitação, nem comprovação de que a opção seja mais vantajosa para a administração e de que os serviços tenham sido ofertados a instituições sem fins lucrativos, além do que o instrumento convocatório não indica a forma de atendimento a demandas que excedam àquelas inicialmente estimadas.

39. Não bastasse isso, há comprovações robustas de que a despesa que se deseja realizar não possui adequação orçamentária e fiscal, cf. parágrafos “32” e “33” deste Relatório.

40. Assim, havendo plausibilidade nas acusações e estando presente o fundado receio de consumação de grave irregularidade, propõe-se, em cognição preliminar não exauriente, a concessão da tutela inibitória requerida pelo *parquet*, suspendendo-se o Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023, até ulterior pronunciamento sobre o mérito.

41. Acrescenta-se que, cf. consulta ao portal Licitanet, a licitação tem sua abertura prevista para ocorrer em 15/03/2023, cf. ID=1363737.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Ante o exposto, presentes os requisitos de seletividade da informação constante neste Procedimento Apuratório Preliminar, remeta-se os autos ao relator para análise do pedido tutela de urgência, propondo-se a concessão, conforme os fundamentos contidos no item 3.1 deste Relatório.

43. Após, propõe-se, nos termos do art. 12 da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, o encaminhamento ao corpo instrutivo, para realização de ação de controle específica, processando este PAP, de imediato, na categoria de “Representação”, nos termos do art. 52-A, inciso III, da Lei Complementar n. 154/1996 c/c o art. 82-A, III, do Regimento Interno.

44. Finalmente, propõe-se, visando à promoção de maior celeridade na instrução processual, que seja determinado à Prefeitura do Município de Nova Mamoré, que, de imediato, encaminhe a esta Corte cópia integral de toda a documentação pertinente ao Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 (proc. adm. n. 1519/SEMUSA/2022).

Porto Velho, 13 de março de 2023.

Flávio Donizete Sgarbi

Técnico de Controle Externo – Matrícula 170
Gerente de Projetos e Atividades – Portaria 3/2023

SUPERVISIONADO:

Wesler Andres Pereira Neves

Auditor de Controle Externo – Matrícula 492
Coordenador – Portaria 447/2020



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

ANEXO – RESULTADO DA ANÁLISE DA SELETIVIDADE

• **Resumo da Informação de Irregularidade**

ID_ Informação	00708/23
Data Informação	10/03/2023
Categoria de Interessado	Externo
Interessado	Ministério Público de Contas - Procurador Miguidônio Inácio Loiola Neto - CPF n. 969.237.922-15
Descrição da Informação	Supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 009/PMNM/2023 (proc. adm. n. 1519/SEMUSA/2022), aberto para contratação de empresa especializada na prestação de serviços assistenciais de saúde, por intermédio de gestão plena, para atender o hospital Antônio Luiz de Macedo, compreendendo: "gerenciamento técnico e administrativo, operacionalização e execução das ações e serviços para leitos de internação, em regime de 24 horas, atendimento ambulatorial, bloco cirúrgico em regime eletivo/ agendamentos contemplando os procedimentos cirúrgicos nas especialidades: ginecologia/obstetrícia e geral e acompanhamento pré, intra e pós-operatório".
Área	Saúde
Nível de Prioridade Área Temática	Prioridade 1
Subárea	Outras Atividades de Saúde
Nível de Prioridade Subárea	Prioridade 1
População Porte	Médio
IEGM/IEGE	C
Sicouv	5
Opine Aí	0
Nível IDH	Baixo
Recorrência	0
Unidade Jurisdicionada	Prefeitura Municipal de Nova Mamoré
Última Conta	Aprovação
Média de Irregularidades	Nº Irregularidades > Média
Data da Auditoria	09/06/2022
Tempo da Última Auditoria	1
Município/ Estado	Nova Mamoré
Gestor da UJ	Marcélio Rodrigues Uchoa
CPF/CNPJ	***.943.052-**
Com Imputação de Débito/Multa	Sem Histórico
Exercício de Início do Fato	2023
Exercício de Fim do Fato	2024
Ocorrência do Fato	Em andamento
Valor Envolvido	R\$ 23.634.244,52
Impacto Orçamentário	25,5976%
Agravante	Com indício
Data da análise	13/03/2023



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

• **Resumo da Avaliação RROMA**

	ID_Informação	00708/23
Relevância	Área (Temática)	7
	Subárea (Objeto)	4
	Categoria do Interessado	1
	População Porte	6
	IDH	4,2
	Ouvidoria	0
	Opine Aí	0
	IEGE/ IEGM	5
	Não Selecionado (Índice de Recorrência)	0
	Total Relevância	27,2
Risco	Última Conta	0
	Media de Irregularidades	4
	Tempo da Última Auditoria	2
	Gestor com Histórico de Multa ou Débito	0
	Agravante	8
	Total Risco	14
Materialidade	VRF - Valor de Recursos Fiscalizados	6
	Impacto Orçamentário (VRF/ Orçamento Ente)	10
	Sem VRF identificado	0
	Total Materialidade	16
Oportunidade	Data do Fato	15
Seletividade	Índice	72,2
	Qualificado	Realizar Análise GUT

• **Resumo da Matriz GUT**

ID_Informação	00708/23
Gravidade	4
Urgência	4
Tendência	4
Resultado	64
Encaminhamento	Propor Ação de Controle

Em, 14 de Março de 2023



FLÁVIO DONIZETE SGARBI
Mat. 170
TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSOR TÉCNICO

Em, 14 de Março de 2023



WESLER ANDRES PEREIRA NEVES
Mat. 492
COORDENADOR