



EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA _____ VARA FEDERAL CÍVEL
DE VITÓRIA - SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO

Inquérito Civil nº 1.17.000.000881/2018-43

AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO LIMINAR (TUTELA DE URGÊNCIA)

URGENTE

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** e o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador da República e pela Promotora de Justiça que esta subscrevem, em litisconsórcio ativo, no exercício do poder-dever constitucional e legal, vêm, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 129, inciso III, da Constituição da República; no art. 6º, inciso VII, alínea “b”, da Lei Complementar nº 75/93; e no art. 1º, VIII, da Lei nº 7.347/85, tendo em vista o apurado no Inquérito Civil em epígrafe, propor **AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO LIMINAR (TUTELA DE URGÊNCIA)** em desfavor de:

UNIÃO FEDERAL (MINISTÉRIO DA SAÚDE, Coordenação-Geral de Planejamento e Orçamento, da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde¹), pessoa jurídica de direito público, representada pela Procuradoria da União no Espírito Santo, com endereço para citação na R. Prof. Almeida Cousin, 125 - Sala 1800 - Enseada do Suá, Vitória - ES, 29050-565, telefone: (27) 3041-4200;

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, pessoa jurídica de direito privado, empresa pública federal - Superintendência Regional, Av. Dr. Olívio

¹ Ministério da Saúde, sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco G, Brasília/DF, CEP 70.058-900.



Lira, 353, 12º andar, Torre do Shopping Praia da Costa, Vila Velha/ES;
e

MUNICÍPIO DE GUARAPARI/ES, representando pelo Prefeito Municipal, podendo ser citado/intimado na Prefeitura Municipal de Guarapari, Rua Alencar Moraes de Resende, nº 100, Jardim Boa Vista, Guarapari/ES, CEP 29.217-900;

pelas razões fáticas e jurídicas que passa a expor:

1. DO OBJETO DA AÇÃO

Busca a presente ação o desfazimento do Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011, firmado entre o MUNICÍPIO DE GUARAPARI/ES e a UNIÃO, por intermédio do Ministério da Saúde, representada pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, pleiteando-se, em sede liminar, a suspensão do objeto contratual.

A presente Ação Civil Pública refere-se à construção/conclusão do Hospital Maternidade Cidade Saúde em Guarapari/ES, objeto do Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011. Isso porque, consoante detalha-se na sequência, não houve a demonstração da necessidade, conveniência, vantajosidade e viabilidade de manutenção do Hospital, com a utilização dos recursos públicos previstos, de modo que a aplicação de recursos federais em tal empreendimento é de alto risco, especialmente por conta da identificação de inúmeras falhas/situações.

Os setores competentes do Ministério da Saúde, responsáveis pela liberação dos recursos, no que pese os diversos indicativos de malversação das verbas públicas em testilha, destacados pelo seu órgão de controle interno, mantiveram-se e ainda estão omissos quanto a seu dever de tomar as medidas cabíveis àquela alçada.

2. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

Segundo o disposto no art. 109, I, da Constituição da República,
verbis:

“Art. 109 – Aos juízes federais compete processar e julgar:

I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.”.



Assim, a Justiça Federal detém competência absoluta para processar e julgar ação civil que envolva interesse jurídico da União ou de qualquer entidade referida no art. 109, I, da Constituição, em especial quando demandada por órgão da União constitucionalmente legitimado, como é o caso do Ministério Público Federal, bem assim nas ações propostas em face delas, qualquer que seja a sua natureza jurídica, como no caso.

Firma-se, ademais, a competência da Justiça Federal pelo fato de que as ilicitudes objeto da presente ação revelam ofensa direta e imediata a inequívoco interesse da União, consistente no dever de empregar de modo eficiente os recursos federais destinados a programas na área de saúde pública - especificamente, um contrato de repasse firmado com Município de Guarapari/ES, tendo como objeto indicado a construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde - , notadamente porque o financiamento do sistema público de saúde é tripartite.

3. DOS FATOS

Em 1º de setembro de 2011, utilizando-se de recursos próprios, a Prefeitura Municipal de Guarapari/ES adquiriu um imóvel situado à rua Pastor Simão Pedro Manske, s/nº, no bairro Praia do Morro, em Muquiçaba, naquele mesmo município. O imóvel era constituído por um terreno com área de 7.582 m² onde já havia uma estrutura edificada com dois pavimentos, entretanto, ainda inacabada.

A aquisição da propriedade pelo município se deu por desapropriação amigável, tendo o município pago uma indenização de R\$ 2.900.000,00 (dois milhões e novecentos mil reais) à empresa Hospital Meridional Guarapari S.A. (proprietária originária do imóvel - CNPJ nº 10.259.637/0001-50) e que iniciara a construção de uma unidade hospitalar no terreno.

Tal imóvel foi reservado pela Prefeitura Municipal de Guarapari para viabilizar a execução do objeto pactuado em **29/12/2011** na assinatura do **Contrato de Repasse – CR nº 0374162-59/2011** (Siafi 766237), com o Ministério da Saúde.

Tal contrato de repasse tem como objeto formal a conclusão das edificações que já existiam no imóvel adquirido pela Prefeitura de Guarapari, onde o município pretende instalar o Hospital Maternidade Cidade Saúde.

Segundo reprodução do **Contrato de Repasse – CR nº 0374162-59/2011** (Siafi 766237), são deveres expressos das partes:



CAIXA

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES

3 - Como forma mútua de cooperação na execução do objeto previsto na Cláusula Primeira, são obrigações das partes:

3.1 - DA CONTRATANTE

- a) manter o acompanhamento da execução físico-financeira do empreendimento, bem como atestar a aquisição dos bens pelo CONTRATADO, constantes do objeto previsto no Plano de Trabalho integrante deste Contrato de Repasse, utilizando-se para tanto dos recursos humanos e tecnológicos da CONTRATANTE;
- b) transferir ao CONTRATADO os recursos financeiros, na forma do cronograma de execução financeira aprovado, observando o disposto na Cláusula Sexta deste Contrato de Repasse, e a disponibilidade financeira do Gestor do Programa;
- c) analisar as eventuais solicitações de reformulação do Plano de Trabalho feitas pelo CONTRATADO;
- d) receber e analisar as prestações de contas encaminhadas pelo CONTRATADO;
- e) fornecer, quando requisitadas pelos órgãos de controle externo e nos limites de sua competência específica, informações relativas a este contrato de repasse independente de autorização judicial;
- f) publicar no Diário Oficial da União o extrato deste Contrato de Repasse e de suas alterações, dentro do prazo estabelecido pelas normas em vigor.

3.2 - DO CONTRATADO

- a) executar os trabalhos necessários à consecução do objeto, a que alude este Contrato de Repasse, observando critérios de qualidade técnica, os prazos e os custos previstos;
- b) ter consignado no Orçamento do corrente exercício ou, em prévia lei que autorize sua inclusão, os subprojetos ou subatividades decorrentes deste Contrato de Repasse e, no caso de investimento que extrapole o exercício, consignar no Plano Plurianual os recursos para atender às despesas em exercícios futuros que, anualmente constarão do Orçamento, podendo o CONTRATADO ser argüido pelos Órgãos de controle interno e externo pela eventual inobservância ao preceito contido nesta letra;
- c) manter, em Agência da CAIXA, conta bancária vinculada ao Contrato de Repasse;
- d) apresentar à CONTRATANTE relatórios de execução físico-financeira relativos a este Contrato de Repasse, bem como da integralização da contrapartida;
- e) prestar contas dos recursos transferidos pelo Gestor, junto à CONTRATANTE, inclusive de eventuais rendimentos provenientes das aplicações financeiras legalmente autorizadas;
- f) propiciar, no local de execução das obras/serviços, os meios e as condições necessários para que a CONTRATANTE possa realizar inspeções periódicas, bem como os órgãos de controle externo;
- g) compatibilizar o objeto deste Contrato de Repasse com normas e procedimentos de preservação ambiental municipal, estadual ou federal, conforme o caso;
- h) restituir, observado o disposto na Cláusula Oitava, o saldo dos recursos financeiros não utilizados;
- i) atestar, por meio do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, a regularidade das empresas e/ou profissionais participantes do processo de licitação, em especial ao impedimento daquelas em contratar com o Poder Público, em atendimento ao disposto na Portaria CGU nº 516, de 15.03.2010;
- j) observar o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, na Lei nº 10.520/02, no Decreto nº 5.504/05 e na IN STN 01, de 15 de janeiro de 1997 para a contratação de empresas para a execução do objeto deste Contrato de Repasse, bem como utilizar a modalidade de licitação Pregão para os casos de contratação de bens e serviços comuns, obedecendo o disposto nos incisos I a V do art. 1º da Portaria Interministerial (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda) nº 217, de 31.07.06, a qual o contratado declara conhecer seu inteiro conteúdo, bem como apresentar à CONTRATANTE declaração de advogado não participante do processo de licitação acerca do atendimento ao disposto nas Leis citadas em especial à Lei 8.666/93 e suas alterações, inclusive quanto à forma de publicação;



- k) inserir, quando da celebração de contratos com terceiros para execução do contrato de repasse, cláusula que obrigue o terceiro a permitir o livre acesso dos servidores dos órgãos ou entidades públicas concedentes ou contratantes, bem como dos órgãos de controle interno e externo, a seus documentos e registros contábeis;
- l) observar as condições para recebimento de recursos da União e para inscrição em restos a pagar, relativamente aos recursos contratados a título de contrapartida, estabelecidas na Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000;
- m) adotar o disposto nas Leis 10.048, de 18.11.2000, e 10.098, de 19.12.2000, e no Decreto 5.296, de 02.12.2004, relativamente à promoção de acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência física ou com mobilidade reduzida;
- n) divulgar, em qualquer ação promocional relacionada ao objeto e/ou objetivo do Contrato, o nome do Programa, a origem do recurso, o valor do financiamento e o nome do CONTRATANTE e do Gestor do Programa, como entes participantes, obrigando-se o CONTRATADO a comunicar expressamente à CAIXA a data, forma e local onde ocorrerá a ação promocional, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, sob pena de suspensão da liberação dos recursos financeiros;
- o) notificar os partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, com sede no Município, da liberação dos recursos, no prazo de dois dias úteis, contados da data de recebimentos dos recursos;
- p) responsabilizar-se pela operação e manutenção das Unidades de Saúde objeto deste contrato de repasse, inclusive com a devida instalação dos equipamentos necessários à sua funcionalidade;
- q) (Para propostas que estabeleçam obras civis parciais) responsabilizar-se pela conclusão total do empreendimento, assegurando sua funcionalidade;

CAIXA

- r) registrar as informações solicitadas na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de 29.05.2008, e suas alterações no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, à medida de sua implementação;
- s) comprometer-se a zelar pelo correto aproveitamento/funcionamento dos bens resultantes deste Contrato de Repasse, bem como promover adequadamente sua manutenção;
- t) tomar outras providências necessárias à boa execução do objeto deste Contrato de Repasse.

Inicialmente, o valor pactuado no contrato era de R\$ 14.000.000,00 (quatorze milhões de reais), sendo R\$ 12.880.000,00 (doze milhões, oitocentos e oitenta mil reais) em repasses da União e outros R\$ 1.120.000,00 (um milhão, cento e vinte mil reais) em contrapartida municipal.

O valor do contrato, entretanto, foi significativamente majorado em R\$ 9.824.462,64 (nove milhões, oitocentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e sessenta e dois reais e sessenta e quatro centavos) após a celebração de oito termos aditivos, atingindo, assim, R\$ 23.824.462,64 (vinte e três milhões, oitocentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e sessenta e dois reais e sessenta e quatro centavos). Desse novo total, a União arcaria com despesas no montante de R\$ 18.800.000,00 (dezoito milhões e oitocentos mil reais) e outros R\$ 4.944.462,64 (quatro milhões, novecentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e dois reais e sessenta e quatro centavos) ficariam a cargo da contrapartida municipal.

A vigência contratual estava prevista inicialmente para 1º/8/2014, todavia, houve prorrogação até 30/11/2019.



A União transferiu R\$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais) para a Prefeitura Municipal de Guarapari/ES entre 1º e 27/2/2013, diretamente para a conta específica aberta para a movimentação financeira do contrato de repasse. O município, por sua vez, como contrapartida municipal, creditou na conta específica do contrato de repasse o valor de R\$ 237.069,21 (duzentos e trinta e sete mil e sessenta e nove reais e vinte e um centavos), entre 28/1/2017 e 15/5/2019.

Do saldo total disponível na conta, até 27/5/2019, o Município de Guarapari realizou retiradas que totalizaram R\$ 960.497,86 (novecentos e sessenta mil, quatrocentos e noventa e sete reais e oitenta e seis centavos), no intuito de realizar os seguintes pagamentos:

a) R\$ 192.321,56 em favor da empresa AB Construtora e Empreendimentos Ltda. (CNPJ nº 00.541.981/0001-84), vencedora da Concorrência Pública nº 002/2015, realizada para a contratação de empresa especializada, visando à conclusão da construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde. Esse valor é correspondente a três medições da obra, sendo um pagamento de R\$ 144.001,96 em 13/5/2016, um de R\$ 39.394,46 em 13/5/2016 e outro de R\$ 8.925,14 em 26/4/2017; e

b) R\$ 768.176,30 em favor da empresa Asle Construtora Ltda. (CNPJ nº 20.511.890/0001-03), vencedora da Concorrência Pública nº 004/2018, realizada para a contratação de empresa especializada, visando à conclusão e ampliação de unidade especializada em saúde (Hospital Maternidade Cidade Saúde), sendo R\$ 666.511,00 em 19/3/2019 e R\$ 101.665,30 em 27/5/2019.

O restante do valor transferido pela União que ainda não foi empregado na obra permanece aplicado na Caixa Econômica Federal enquanto não liberado, na conta de poupança nº 29961-0, da agência nº 0881-8. O saldo da aplicação era de R\$ 5.015.380,34 em 6/2/2019.

Além de ainda não ter sido concluído o objeto do contrato de repasse após longo período e de não ter sido demonstrada a conveniência da utilização dos recursos públicos previstos nesse instrumento, diversas irregularidades maculam a construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde: **(i)** ausência de demonstração da necessidade de construção do hospital e da adequabilidade do projeto às reais necessidades locais; **(ii)** risco à efetividade do emprego dos R\$ 23.824.462,64 previstos para o contrato de repasse, devido à ausência de demonstração das fontes de recursos para mobiliar e equipar o hospital e, principalmente, mantê-lo em funcionamento após a conclusão da obra; **(iii)** ausência de estudo com estimativas dos recursos financeiros, humanos e materiais necessários ao funcionamento do hospital, com destaque para a intenção do gestor municipal em utilizar-se de valor de convênio firmado com o governo estadual em outro hospital, sem que haja compromisso assumido oficialmente para a transferência do convênio para o hospital em construção; **(iv)** indefinição do formato da gestão do hospital, com sinalização da possibilidade de que seja mediante terceirização ou parceria público privada, sem que tenha sido demonstrada a vantagem da adoção de uma dessas modalidades em detrimento da gestão direta pela administração pública; **(v)** ausência de estudos (Plano Diretor Hospitalar) que buscassem adaptar a estrutura física do hospital privado já existente e demonstrar a



adequabilidade da localização do hospital, com base nas demandas públicas que se pretendem atender no Hospital Maternidade Cidade Saúde; **(vi)** execução de apenas 9,57% do objeto após quase oito anos da celebração do contrato de repasse, sinalizando pela dificuldade dos gestores em realizar a obra; **(vii)** início da obra e realização de serviços posteriores sem autorizações prévias da Caixa, o que, apesar de não caracterizar descumprimento das normas vigentes à época, representou imprudência na gestão de recursos públicos, impactando no andamento de três processos licitatórios e prejudicando a evolução do contrato de repasse; **(viii)** assinatura de aditivo contratual em patamar superior ao permitido em lei, caracterizando desrespeito ao princípio da isonomia pela modificação do objeto inicialmente contratado, ratificando as falhas do gestor municipal na elaboração do projeto e da licitação e evidenciando negligência quanto à complexidade da obra; **(ix)** sobrepreço por superestimativa de quantidades no valor de R\$ 577.171,01, que pode se tornar superfaturamento, a persistirem as incompatibilidades entre os quantitativos orçados e os constantes no projeto e caso ocorram os pagamentos respectivos; e **(x)** deficiência do orçamento da obra demonstrada na incompatibilidade entre os quantitativos da planilha orçamentária contratada e os quantitativos definidos no projeto da obra.

3.1. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA NECESSIDADE DE CONSTRUÇÃO DO HOSPITAL MATERNIDADE CIDADE SAÚDE

De acordo com o orçamento anual da União de 2011, o valor previsto para ser transferido ao Estado do Espírito Santo no âmbito do programa/ação "Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada / Ação Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde" foi de R\$ 19.313.676,00.

Tal valor seria destinado a 97 (noventa e sete) unidades de saúde estruturadas, entretanto, no detalhamento daquele orçamento, constou a previsão de que esse recurso seria utilizado totalmente na construção/conclusão de apenas uma unidade hospitalar no município de Guarapari/ES, que vem a ser, justamente, o Hospital Maternidade Cidade Saúde.

Para justificar a escolha pela instalação de um hospital público no município de Guarapari/ES, a Secretaria Municipal de Saúde apresentou um estudo que se resume a: **(i)** tabela com o crescimento populacional da cidade; **(ii)** menção aos municípios vizinhos que, potencialmente, também utilizariam os serviços que vierem a ser prestados no hospital; **(iii)** relação das instituições de saúde atualmente existentes em Guarapari/ES; e **(iv)** quadro de morbidades, listadas por causas e por faixa etária.

Tal estudo entregue pela Secretaria Municipal de Saúde de Guarapari não contempla referenciais elementares e indispensáveis à demonstração da necessidade de construção/conclusão do hospital pretendido, dentre os quais: **(i)** demonstração da vantagem econômica em se construir e manter o hospital para prestar os serviços que se pretende oferecer, em comparação com as despesas atuais com a prestação dos mesmos serviços à população; **(ii)** lista de procedimentos/atendimentos previstos para serem realizados no hospital, com as respectivas informações sobre o histórico de demandas existentes em Guarapari/ES, tanto dos próprios municípios quanto dos cidadãos dos municípios vizinhos em



relação aos quais se alegou previsão de atendimento; **(iii)** indicativo dos *déficits* de atendimento porventura existentes nos hospitais em funcionamento no município, relativos aos procedimentos/atendimentos previstos para serem realizados no hospital; **(iv)** indicativo de quantidade e/ou percentual de *déficit* de leitos nos hospitais que já estão em funcionamento no município; e **(v)** indicadores da área de saúde.

Provocada pela Controladoria-Geral da União (CGU) para se manifestar quanto a tais aspectos, a Prefeitura Municipal de Guarapari assim se posicionou, *ipsis litteris*:

“Acerca desta evidência, é importante evocar algumas informações apresentadas pelo Município ao Ministério da Saúde, na justificativa inserida no Plano de Trabalho, por ocasião da aprovação do Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011.

Atender à saúde da população com serviços de qualidade, resolutivos e humanizados constitui-se um dever a ser buscado em todos os níveis de atenção do SUS, o qual alinha com a prioridade atual do Município de Guarapari. Hoje o único serviço satisfatório de saúde prestado à população é através da UPA (Unidade de Pronto atendimento) que chega a atender até 300 pacientes por dia na média complexidade. Parte destes pacientes que dependem de atendimento de alta complexidade, é internado para sua estabilização e posteriormente removido, período este que não deveria ser superior às 24 horas, porém com a superlotação da Central de Regulação de vagas no Estado, estes pacientes chegam a esperar por até 10 dias e alguns não resistem e vem a óbito. Faz-se necessário maior investimento neste setor no qual continuamente tem sua demanda aumentada também em nosso Município, cuja sazonalidade impacta consideravelmente com a presença dos novos empreendimentos nos municípios vizinhos como Anchieta com a instalação de novas indústria do setor siderúrgico, de mineração, petrolífero e de logística (...) (Plataforma + Brasil – JUSTIFICATIVA)

A fim de demonstrar a necessidade de construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde, o Município apresentou à época referida justificativa que foi aceita pelo Ministério da Saúde, originando o referido Contrato de Repasse, inclusive fazendo constar no Orçamento anual da União, o valor previsto para a construção do Hospital no Município, entendendo com fundamento naquelas informações, que a população necessitava de atendimento mais digno na saúde.

É importante ressaltar que todos os requisitos exigidos pelo Ministério da Saúde e Caixa Econômica Federal, para a efetivação do Contrato de Repasse foram devidamente cumpridos pelo Município. Assim, a escolha pela instalação de um hospital público no Município de Guarapari/ES, foi exclusivamente da União Federal, por intermédio do Ministério da Saúde e se deu com base nas informações apresentadas no Plano de Trabalho, que contextualizou a realidade vivenciada pelo Município.

Entretanto, os indicativos da necessidade perduram até a presente data. Assim, passamos agora a apresentar os dados indispensáveis à



demonstração da necessidade de construção/conclusão do Hospital pretendido:

O Município de Guarapari possui uma população de aproximadamente 123 mil habitantes a serem atendidos pela Rede Pública de Saúde. Por se tratar de uma cidade eminentemente turística, esta população torna-se flutuante e durante o período de alta temporada alcança aproximadamente 600 mil habitantes. Ainda que não houvesse outros dados referenciais para demonstrar a necessidade de construção do Hospital em tela, o número de habitantes por si só já garante esta necessidade. Como um Município deste porte atende à população que precisa de assistência médica? Nossa população não utiliza os serviços de média e alta complexidade? Se utiliza, como estão sendo atendidos? Basta que respondemos estas perguntas, para percebermos, de imediato, a urgência que se faz a construção de um hospital na cidade.

O atendimento realizado hoje pela referência Estadual é limitado e atende de forma dificultosa a grande demanda de usuários. A construção do Hospital Cidade Saúde possibilita a garantia de um melhor atendimento na área da saúde, um direito constitucionalmente garantido a todos os cidadãos (artigo 6º, da Constituição Federal), direito este, cerceado à população de Guarapari, que fica dependendo de vagas em hospitais de outros Municípios e precisam ser deslocados continuamente, demandando gastos com remoções e equipe para assistência. É dispensável trazer dados referenciais e mesmo descrever, a respeito da situação de penúria que a população do Município vive, ao depender de transporte para hospitais em outros Municípios, na situação de urgência e alto risco e ainda demasiada vulnerabilidade, quando necessitam de internação. Com a construção do Hospital, a população poderá receber no próprio Município, serviços de clínica médica, pronto-socorro e Unidade de Atendimento Intensivo, tanto adulto como pediátrico e neonatal.

É notável ainda, a carência de leitos, médicos e estrutura hospitalar que precisa ser remediada. A carência de estrutura é causa direta dessa constante locomoção de pacientes para a Capital (Região Metropolitana), onde, os pacientes são submetidos ao transporte sem ter condições, já que se encontram em situação de vulnerabilidade proveniente do estado de saúde.

Somente no mês de julho, o Município de Guarapari ficou aguardando a disponibilidade de 143 (cento e quarenta e três) leitos para internação, solicitado via Central de Regulação, dentre as quais somente 39 (trinta e nove) foram liberadas nas primeiras 25 e 48 horas, deixando o paciente a espera de um hospital, em uma UPA - Unidade de Pronto Atendimento, que não possui suporte adequado para internação hospitalar, visto não ser atribuição inerente a UPA.

Um hospital bem estruturado para atendimentos de alta complexidade pode reduzir as intermináveis filas de espera por procedimentos concentrados na Grande Vitória que tem se tornado cada vez mais demorado, conforme traduz a planilha em anexo.

Ao todo, na Central de Regulação de Guarapari, temos atualmente 565 (quinhentos e sessenta e cinco) pacientes aguardando por procedimento no SISREG (Sistema Nacional de Regulação), dos quais teriam perfil para serem



realizados dentro do Município, se tivéssemos o hospital, reduzindo a sobrecarga nos hospitais de outros Municípios. Isso, sem falar a lista de pacientes das regiões vizinhas, como Alfredo Chaves com 145 pacientes, Anchieta com média mensal de 163 pacientes.

Tais procedimentos seriam resolvidos de forma eficiente dentro do Município, de forma que o paciente seria o maior beneficiado. As internações muitas vezes são reguladas para hospitais distantes dificultando o retorno e a proximidade do familiar. A remoção por alta, demanda maior recurso financeiro e tempo, como pode ser verificado nas solicitações mensais. Em 10 (dez) dias do mês de agosto, o setor de transporte do Município já refere 17 (dezesete) altas médicas com retorno para o domicílio, oriundos de hospitais localizados em Santa Leopoldina (08), Domingos Martins (05), São Mateus (02), Venda Nova do Imigrante (01) e Cachoeiro de Itapemirim (01). A Unidade de Pronto Atendimento tem feito além do seu papel, absorvendo pacientes muitos dias dentro do setor, que foi planejado para estabilizar quadro de alterações imediatas. O diagnóstico tratamento e “cura” compete à internação Hospitalar.

Como menciona o Relatório de Fiscalização, a UPA 24h atualmente está realizando em média 9.757 atendimentos médicos mensalmente, segundo média do último trimestre, sendo estes 459 atendimentos de traumatologia, 241 remoções para hospitais de referência e 151 internações com uma taxa de ocupação de leitos de aproximadamente 50%. Atualmente não dispomos de hospitais adulto com leito SUS no Município, sendo necessário que todos os pacientes aguardem vagas para internação na Central de Regulação do Estado.

Portanto, não há que se falar em déficits de atendimento porventura existentes nos hospitais em funcionamento no Município, bem como em indicativo de quantidade e/ou percentual de déficit de leitos nos hospitais que já estão em funcionamento no Município, visto que inexistente Hospital Municipal ou outros que atendem à população pelo SUS.

Neste contexto, a fim de reduzir os transtornos vivenciados pelos pacientes que necessitam de atendimento hospitalar, o Município firmou o Convênio 008/2014 com a Instituição Filantrópica Hospital Infantil “Francisco de Assis”, que tem como objeto o gerenciamento com prestação de saúde na Unidade de Pronto Atendimento Infantil – UPAI “Zilda Arns”, bem como a administração dos serviços médicos, enfermagens e outros compatíveis com a função da unidade e, em especial, a implantação de serviços médico-hospitalares, com funcionamento em período ininterrupto de 24 (vinte e quatro) horas por dia e 07 (sete) dias por semana.

Além do Convênio com o Município de Guarapari, a Instituição Filantrópica Hospital “Francisco de Assis” tem firmado com o Governo do Estado, por intermédio da Secretaria Estadual de Saúde e interveniência do Município de Guarapari, o Convênio nº 015/2014 – Processo nº 65977467, que tem como objeto integrar a Conveniente – HIFA, ao sistema Único de Saúde – SUS e definir a sua inserção na rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços de saúde, a serem prestados aos munícipes que integram a região de saúde na qual o hospital está inserido, visando a garantia da atenção integral à saúde, nos exatos termos do Plano de Operação anual – POA,



constante no anexo I, o qual se torna parte integrante e indissociável do presente instrumento. Sendo assim, as despesas referentes à média e alta complexidade são custeadas pelo Governo do Estado.

Contudo, há de se ponderar que o Convênio acima referendado atende exclusivamente à faixa etária infantil, ou seja, de 0 a 12 anos, ficando desguarnecida toda a população que não se inclui nesta faixa.

É importante salientar ainda, que o espaço onde funciona o HIFA – Hospital Infantil “Francisco de Assis”, não foi construído para funcionamento de uma Unidade Hospitalar e sim, para uma Unidade de Pronto Atendimento Infantil, necessitando, por isto, de diversas adaptações nos espaços físicos, que em sua maioria, não atendem satisfatoriamente às necessidades estruturais de um Hospital.

Além disso, o espaço atualmente se encontra superlotado, visto que atende demandas de todo Município de Guarapari e Municípios vizinhos.

Tendo o HIFA uma estrutura inferior às necessidades da região e adaptada para o atendimento ao qual foi conveniado, o Município pretende, com a construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde, TRANSFERIR, todo o atendimento realizado atualmente naquele espaço, por meio dos Convênios supracitados, para o novo Hospital.

Portanto, a demanda atendida atualmente no HIFA – Hospital Infantil “Francisco de Assis”, deverá compor as demandas existentes no Município de Guarapari e municípios vizinhos, referentes à previsão de atendimentos a serem realizados no Hospital Maternidade Cidade Saúde, em razão da transferência de espaço físico.

Ademais, o Município de Guarapari possui salário médio mensal dos trabalhadores formais, segundo dados do IBGE, no montante de 1,9 salário mínimos e percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até meio salário mínimo, 33,9%, evidenciando assim que a população da nossa Cidade possui uma renda que não possibilita a pagamento de planos de saúde individual e tampouco familiar, dependendo os cidadãos desta cidade, exclusivamente do regime público de saúde. Sabemos que isto é uma mazela nacional, visto que conforme demonstra pesquisas, 70% dos brasileiros não possuem plano de saúde, que se diga de passagem, atualmente no Brasil, se tornou quase artigo de luxo, cabendo no bolso apenas daqueles que possuem vultuosos salários e rendas.

Nesse passo, imbuído na prerrogativa de Gestor Público que visa dar dignidade à pessoa humana e aplicar receitas em uma área totalmente carente no País, que é a saúde pública, que o Município tem se esforçado plenamente pela construção deste hospital a fim de diminuir a espera por leitos nos hospitais da capital do Estado para atender os municípios desta Cidade.”.

Percebe-se que o próprio município de Guarapari, em sua manifestação acima transcrita, acaba por reconhecer a constatação que também foi alcançada pela Controladoria-Geral da União (CGU) ao asseverar que *“Ainda que não houvesse outros dados referenciais para demonstrar a necessidade de construção do Hospital*



em tela, o número de habitantes por si só já garante esta necessidade". Noutras palavras, a justificativa invocada para a instalação do hospital pautou-se quase que exclusivamente no critério populacional, o que é insuficiente, haja vista as necessidades do sistema de saúde público.

Diante disso, a quantidade populacional não é capaz de justificar tal construção, tampouco de evidenciar que o projeto é adequado às reais necessidades locais, notadamente porque, mesmo com a possibilidade de se manifestar e defender sua visão, o município não apresentou informações suficientemente detalhadas que embasassem a necessidade da construção do hospital.

Como bem salientado na análise técnica da CGU, ademais, o gestor municipal:

- a) não apresentou dados oficiais detalhados que evidenciem a superlotação da Central de Regulação de Vagas no Estado, o alegado tempo de espera a que se submeteram os pacientes de Guarapari e os óbitos que seriam decorrentes dessa deficiência de atendimento das demandas dos pacientes;
- b) não apresentou qualquer documento em que o Hifa e o governo estadual – que são os signatários do Convênio nº 015/2014 – se comprometessem a transferir o objeto desse convênio para o Hospital Maternidade Cidade Saúde; e
- c) não demonstrou, até pela inexistência de previsão das quantidades de atendimentos a serem realizados no novo hospital, qual parcela do custo de operação do empreendimento será custeada com os recursos dos convênios mencionados, se é que os signatários do Convênio nº 015/2014 concordarão com essa intenção do gestor municipal."

Convém desde logo assinalar, em letras garrafais e com a ênfase necessária, que os órgãos do Ministério Público em nenhum momento têm a pretensão de discutir na presente demanda a notória envergadura do direito social à saúde, mesmo porque, sem o direito de acesso aos serviços de saúde, todos os demais direitos correriam o risco de não poderem ser usufruídos. Noutras palavras, os Ministérios Públicos não são contrários a investimentos na saúde pública, inclusive para a construção de hospitais, na verdade, muito pelo contrário.

Entretanto, não se pode perder de vista a grandiosidade de recursos a serem aplicados na construção e posterior manutenção do hospital municipal de Guarapari, especialmente num momento em que as contingências orçamentárias são muito expressivas e o país enfrenta o caos gerado pela pandemia do novo Coronavírus, que vem demandando investimentos cada vez maiores do Poder Público. Melhor dizendo, um investimento tão precioso na construção de um hospital municipal exige um amplo e profundo estudo sobre a realidade do público a ser atendido e sua real necessidade, que leve em consideração seu custo e seu verdadeiro benefício.



Portanto, sem mais delongas, de se observar que a construção e a manutenção de um hospital, pelo município, demandam a demonstração dos ganhos econômicos e sociais para a população quando comparados com as despesas atuais para a manutenção dos mesmos serviços, bem como a indicação da disponibilidade orçamentária para o custeio do hospital. Esse grande investimento não contribuiu com a distribuição dos escassos recursos para a saúde pública, sendo fato notório as grandes dificuldades enfrentadas pelos usuários do SUS em todo o Espírito Santo e no Brasil, como um todo. A construção de um hospital, por mais louvável que seja, não pode concentrar quase a totalidade dos recursos públicos destinados ao programa, sob risco de impedir que os recursos públicos contribuam com a melhoria dos serviços públicos de saúde.

Nessa toada, transcrevem-se considerações importantes tecidas pela CGU quando da análise dos fatos, *in verbis*:

“Isso envolve um levantamento dos procedimentos que serão realizados, levando-se em conta o histórico de atendimentos feitos aos munícipes, seja em Guarapari, seja em outro município por meio da utilização da Central de Regulação do Estado.

É necessário também um estudo sobre os déficits dos diversos tipos de atendimentos em Guarapari e de leitos existentes nas outras unidades da cidade e de outras próximas.

Sendo um hospital público, também é preciso que haja estudo para saber qual a parte da população que não utilizará os serviços, optando por atendimentos particulares, planos de saúde ou fora da cidade.

Enfim, essas questões e outras são imprescindíveis para fundamentar o planejamento que comprovaria indubitavelmente que o empreendimento é absolutamente necessário, evitando eventual subutilização das instalações futuramente ou, no pior cenário, o abandono do empreendimento, o que configuraria desperdício dos recursos públicos e ensejaria a responsabilização de todos os agentes públicos que tenham dado causa à construção do hospital nessas condições.

Não seria demais ressaltar que investimentos em prevenção e nas ações de atenção básica reduzem a necessidade de internações/hospitalizações, assim como outras medidas de caráter educativo e melhorias das condições de higiene e de saneamento básico, que ainda não é disponibilizado a toda a população de Guarapari/ES.

Os aspectos quantitativos e qualitativos relativos à possível oferta de serviços no hospital que se pretende construir devem ser demonstrados com estudos apurados, que levem em consideração, especialmente, os históricos das demandas, para que a prestação dos serviços seja eficiente e nos patamares necessários, compatível com as demandas do município ou deste e dos municípios circunvizinhos, de tal sorte que restem demonstradas a viabilidade e a economicidade da construção. Caso contrário, a participação em redes regionalizadas seria o mais indicado.

Assim, os gestores não demonstraram a real necessidade do empreendimento.”.



Portanto, claro está que não houve demonstração da real necessidade da construção de um hospital municipal em Guarapari, sobremaneira quando confrontado com as necessidades e a realidade dos serviços públicos de saúde em todo o estado. A propósito, a construção e manutenção de um hospital municipal é tão complexa que nem mesmo o município de Vitória, capital do Espírito Santo e um dos municípios com maior PIB per capita do Brasil, possui hospital municipal!

3.2. RISCO À EFETIVIDADE DO EMPREGO DO VALOR PREVISTO PARA O CONTRATO DE REPASSE, DEVIDO À AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DAS FONTES DE RECURSOS PARA MOBILIAR E EQUIPAR O HOSPITAL E, PRINCIPALMENTE, MANTÊ-LO EM FUNCIONAMENTO APÓS A CONCLUSÃO DA OBRA

Muito embora a Secretaria Municipal de Saúde de Guarapari/ES tenha apresentado a Resolução nº 210, de 15/12/2011, subscrita pelo presidente da Comissão Intergestores Bipartite – CIB/SUS-ES, constituída por representantes do estado do Espírito Santo e do município de Guarapari, na qual consta a aprovação do projeto de implantação do Hospital Maternidade Cidade Saúde naquele município, não foi demonstrada a viabilidade da sua implementação efetiva pelos entes federativos responsáveis pela gestão bipartite (município de Guarapari e estado do Espírito Santo).

No que pertine ao governo estadual do Espírito Santo, não há nenhum documento demonstrando o seu comprometimento em participar do financiamento da obra, e, principalmente, da aquisição de móveis e equipamentos, da gestão do hospital e do custeio dos serviços que serão ofertados na unidade de saúde.

Muito ao contrário. Há que se registrar que o governo estadual do Espírito Santo, em duas oportunidades, já informou expressamente que o Hospital Maternidade Cidade Saúde de Guarapari não consta no planejamento estratégico do Estado, tampouco há registro de sua inclusão nas redes de atenção à saúde (ofícios em anexo).

Portanto, além de não haver destinação de recurso estadual ao empreendimento, seja para construção seja para custeio, não haverá regulação de leitos pela rede estadual.

Tal situação é agravada pela ausência de estudos de quaisquer estimativas para o Hospital, visto que, se o Estado não regula leitos e não realiza o aporte financeiro, uma cidade do porte demográfico e financeiro de Guarapari certamente não possui nem escala e nem orçamento para manter o serviço em funcionamento.

Nessa esteira, o município de Guarapari não demonstrou suas disponibilidades orçamentária e financeira para arcar com as despesas necessárias para mobiliar e equipar o hospital e, principalmente, mantê-lo em funcionamento. Isto é, a prosseguir a construção do Hospital e Maternidade Cidade Saúde, caso seja concluída, a obra pode se tornar aquilo popularmente denominado “*elefante branco*” - uma obra cara, grandiosa e que, ao final, acaba não sendo utilizada ou utilizada abaixo das possibilidades, representando uma reprovável face do desrespeito ao princípio constitucional da eficiência.



Corroborando tal entendimento, a Controladoria-Geral da União comparou os orçamentos de 2018 do Estado do Espírito Santo e do Município de Guarapari/ES:

a) o valor total fixado no orçamento estadual para as despesas com manutenção da rede hospitalar foi de R\$ 669.774.993,00, resultando em uma despesa média de manutenção de R\$ 37.209.721,83 por unidade hospitalar naquele exercício;

b) o valor total fixado no orçamento municipal para as despesas com assistência hospitalar e ambulatorial foi de R\$ 21.457.394,66 naquele exercício; e

c) a comparação entre os valores informados nas alíneas anteriores revela que o valor fixado pelo município para todas as suas despesas com assistência hospitalar e ambulatorial em 2018 representou 57,67% da despesa média com a manutenção de um hospital da rede hospitalar estadual fixada pelo governo estadual naquele exercício (R\$ 21.457.394,66 ÷ R\$ 37.209.721,83), o que, a depender do porte do Hospital Maternidade Cidade Saúde, pode representar risco de o gestor municipal não dispor de recursos orçamentários e financeiros para manter o hospital após a conclusão da obra.

Ressalta-se que, nesse comparativo, não estão incluídas as despesas com o quadro de pessoal.

De mais a mais, contribui para demonstrar a dificuldade orçamentária que o município pode enfrentar para finalizar e, sobretudo, manter o hospital municipal funcionando, o fato de que a União transferiu R\$ 3.500.000,00 (três milhões e meio de reais) para a conta específica do Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011 até 27/2/2013, o que representa 18,62% do valor de R\$ 18.800.000,00 que se comprometeu a transferir nessa avença, enquanto a municipalidade aportou apenas R\$ 237.069,21 (duzentos e trinta e sete mil e sessenta e nove reais e vinte e um centavos) nessa conta até 15/5/2019, o que representa somente 4,79% da sua contrapartida de R\$ 4.944.462,64.

Muito embora o gestor municipal informe que há a possibilidade de obter recursos financeiros a partir da alienação de uma área obtida por decisão judicial para viabilizar a aquisição de bens móveis e equipamentos para o hospital, não se trata de justificativa que mereça ser aceita, haja vista o altíssimo grau de imprevisibilidade, demonstrando a falta de planejamento e de disponibilidade financeira por parte do município de Guarapari. Não é possível afirmar com a mínima base quanto tempo se levará para que seja realizado o leilão público para a venda do imóvel, que deve considerar a demora com os entraves burocráticos, tampouco se pode prever se haverá interessados na aquisição e, muito menos, qual será o montante que a prefeitura conseguirá auferir com a venda, notadamente num momento de gravíssima crise econômica a nível mundial, motivada pela pandemia do coronavírus, já sendo registrada, em todo o país, queda significativa de arrecadação tributária, acompanhando a anunciada recessão do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.

O município ainda aventou a possibilidade de aproveitamento dos recursos hoje utilizados na manutenção do Hospital Infantil Francisco de Assis (Hifa), que seriam oriundos dos orçamentos municipal e estadual. A justificativa não pode ser admitida. Em primeiro lugar porque há grande grau de incerteza, haja vista a não apresentação de qualquer documento formal comprobatório de tal planejamento e previsão de gastos mensais



e anuais com o novo hospital, tampouco registro oficial dos signatários do Convênio 015/2014 se comprometendo em transferir a execução do seu objeto para o Hospital Maternidade Cidade Saúde. Em segundo lugar porque o município não pode, via de regra, alterar a dotação orçamentária de recursos estaduais, atividade que compete à Assembleia Legislativa e ao Governo Estadual, já que o recurso seria estadual. Em terceiro lugar porquanto se feita essa realocação de recursos, como sugestionado pelo município de Guarapari, pode haver prejuízo significativo às atividades já desempenhadas pelo Hospital Infantil Francisco de Assis; é dizer, para tentar manter funcionando o pretense Hospital e Maternidade Cidade Saúde, o município admite ter de sacrificar o Hospital Infantil Francisco de Assis (ou deveria ter previsão orçamentária para manter ambos hospitais ou o novel hospital não poderia entrar em funcionamento – caso insuficiente a dotação orçamentária).

A CGU ainda atenta ao fato de que na tabela “*PROGRAMAÇÃO DO REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS*”, apresentada pelo gestor municipal, na sua coluna mais à direita, traz o somatório dos repasses federal e estadual levando em conta um período de 18 (dezoito) meses, sendo que o orçamento público é anual (ou seja, doze meses).

Destarte, considerando os valores mensais previstos, ainda que os signatários do Convênio 015/2014 concordem em transferir o seu objeto e os recursos respectivos para o Hospital Maternidade Cidade Saúde, esse montante seria de R\$ 14.343.587,76 $([R\$ 142.281,98 \times 12 + R\$ 1.053.017,00 \times 12])$ e não os R\$ 19.309.651,08 citados pelo gestor no parágrafo seguinte à tabela, menos ainda os R\$ 21.515.381,68 que constaram no somatório dos repasses informados pela Prefeitura Municipal de Guarapari na tabela.

Vale lembrar que o orçamento estadual de 2018 apresentou um custo médio de R\$ 37.209.721,83 por unidade hospitalar, o que reforça os riscos de que, nas condições até aqui apresentadas, o gestor municipal terá dificuldade/impossibilidade de operar o Hospital Maternidade Cidade Saúde.

Dito isso, prosseguir com o empreendimento sem que haja a previsão dos recursos que irão custeá-lo configura risco à efetividade do emprego dos R\$ 23.824.462,64 (vinte e três milhões, oitocentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e sessenta e dois reais e sessenta e quatro centavos) previstos para o Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011, além de representar possível transgressão do princípio constitucional da eficiência, caso advenha desperdício pela não utilização do hospital ou sua subutilização futuramente, bem como possível ilegalidade, considerando os ditames da lei nº 4.320/1964, que exige dotação orçamentária para toda despesa pública.

3.3. AUSÊNCIA DE ESTUDO COM ESTIMATIVAS DOS RECURSOS FINANCEIROS, HUMANOS E MATERIAIS NECESSÁRIOS AO FUNCIONAMENTO DO HOSPITAL, COM DESTAQUE PARA A INTENÇÃO DO GESTOR MUNICIPAL EM UTILIZAR-SE DE VALOR DE CONVÊNIO FIRMADO COM O GOVERNO ESTADUAL EM OUTRO HOSPITAL, SEM QUE HAJA COMPROMISSO ASSUMIDO OFICIALMENTE PARA A TRANSFERÊNCIA DO CONVÊNIO PARA O HOSPITAL EM CONSTRUÇÃO



Além da ausência de demonstração das fontes de recursos para mobiliar e equipar o hospital e, principalmente, mantê-lo em funcionamento após a conclusão da obra, o gestor municipal também não apresentou estudo com estimativas quantitativas e qualitativas sobre os recursos financeiros, humanos e materiais que serão necessários para o funcionamento do Hospital Maternidade Cidade Saúde após a entrega da obra.

Muito menos existem registros sobre exigências legais e normativas a serem observadas tanto na obra quanto nos equipamentos, tais como as Normas Brasileiras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), as normas internacionais aplicáveis e os regulamentos legais instituídos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Por meio de correspondência eletrônica datada de 16 de agosto de 2019, a Prefeitura Municipal de Guarapari apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme já esclarecido no item anterior, não se trata de propor valor idêntico ao previsto no Convênio nº 015/2014, que dispõe sobre a gestão do Hospital Infantil “Francisco de Assis” – HIFA, e sim, transferir os serviços objeto dos Convênios com o Governo Estadual e Municipal para funcionamento no novo Hospital, em razão dos espaços físicos disponibilizados no local onde funciona atualmente, serem insuficientes e não atenderem satisfatoriamente à população. Vale destacar que os serviços de saúde objeto dos convênios, quais sejam: Maternidade, atendimento médico-hospitalar infantil, UTIN e Pronto Atendimento Infantil estão inseridos nos serviços a serem contemplados no Hospital pretendido, não se tratando, portanto de unidades hospitalares distintas, com características distintas, conforme descrito do Relatório de Fiscalização.

Para não restar dúvidas na propositura do gestor municipal, destaca-se que não haverá dois hospitais distintos no Município e sim, somente o Hospital Maternidade Cidade Saúde, que irá abarcar os serviços já prestados pela Instituição Filantrópica “Francisco de Assis”.

Do trecho citado da manifestação do município, fica, mais uma vez, salientada a falta de demonstração da necessidade de construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde. Isso porque, se há realmente a necessidade da construção do hospital municipal, como justificar o possível fechamento de um hospital já existente e em funcionamento no município, o Hospital Infantil Francisco de Assis (Hifa).

Noutras palavras, o município insiste que há a necessidade de construir-se um hospital municipal, porém, para tanto, teria de ser abandonado um hospital já existente e com estrutura montada. Não há lógica!

A esse respeito, transcreve-se a conclusão tecida pela análise técnica da CGU, após as manifestações ofertadas pelo município de Guarapari, *ipsis litteris*:

“O gestor municipal, mais uma vez, apresenta uma solução sem comprovar que ela será adequada à necessidade de custeio do Hospital Maternidade



Cidade Saúde, haja vista que não foi disponibilizado qualquer planejamento com as previsões orçamentária e financeira da nova unidade hospitalar. Tal fato ratifica a falha no planejamento da administração municipal no tocante à gestão do SUS que lhe compete, pois, mais uma vez, confirma que não foi feito levantamento das estimativas específicas para o hospital em construção.

Também vale ressaltar que a simples alegação do gestor municipal de que a necessidade de uma construção maior se baseia no fato de serem insuficientes os espaços físicos do Hospital Infantil Francisco de Assis, onde hoje são atendidos os pacientes, já antecipa que a alocação de recursos no novo hospital será maior que o montante empregado no Hifa, no tocante ao atendimento infantil, na faixa etária de 0 a 12 anos. Em suma, o gestor municipal:

- 1) não demonstrou como custeará esse incremento de despesas em relação às atuais despesas no Hifa;
- 2) não demonstrou qual será a fonte de custeio dos demais atendimentos que pretende realizar no hospital em construção; e
- 3) não apresentou documento oficial do governo estadual se comprometendo a transferir o objeto do convênio atualmente em curso no Hifa para o Hospital Maternidade Cidade Saúde.

Enfim, o gestor municipal permanece sem demonstrar cabalmente quais serão os recursos financeiros, humanos e materiais a serem investidos e gastos para que a futura instalação funcione.

Por fim, registra-se que, a partir da apresentação da manifestação do gestor municipal, modificou-se o entendimento acerca da falha que realmente ocorreu, haja vista que foi esclarecido que o gestor não pretendia propor valor idêntico ao que dispõe no Convênio nº 015/2014, que fora o apontamento original da CGU, mas utilizar-se do valor de tal convênio mediante transferência da prestação dos serviços atualmente prestados no Hifa para o novo hospital. De toda forma, a manifestação do gestor apenas modificou a falha relatada, que passou de 'Ausência de estudo com estimativas dos recursos financeiros, humanos e materiais necessários ao funcionamento do hospital, com destaque para a intenção do gestor municipal em propor valor de custeio idêntico ao de outro hospital com características diferentes' para 'Ausência de estudo com estimativas dos recursos financeiros, humanos e materiais necessários ao funcionamento do hospital, com destaque para a intenção do gestor municipal em utilizar-se de valor de convênio firmado com o governo estadual em outro hospital, sem que haja compromisso assumido oficialmente para a transferência do convênio para o hospital em construção'.

3.4. INDEFINIÇÃO DO FORMATO DA GESTÃO DO HOSPITAL, COM SINALIZAÇÃO DA POSSIBILIDADE DE QUE SEJA MEDIANTE TERCEIRIZAÇÃO OU PARCERIA PÚBLICO PRIVADA, SEM QUE TENHA SIDO DEMONSTRADA A VANTAGEM DA ADOÇÃO DE UMA DESSAS MODALIDADES EM DETRIMENTO DA GESTÃO DIRETA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Muito embora esteja previsto no item 3.2, cláusula terceira do Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011 (Siafi nº 766237), que o gestor municipal tem a obrigação de “responsabilizar-se pela operação e manutenção das Unidades de Saúde objeto deste contrato de repasse, inclusive com a devida instalação dos equipamentos necessários à sua funcionalidade” e “responsabilizar-se pela conclusão total do empreendimento, assegurando sua funcionalidade”, a Prefeitura Municipal de Guarapari/ES também não informou quem ficará responsável pelo custeio e pela gestão do Hospital Maternidade Cidade Saúde. Igualmente, não foram apresentadas tratativas formais com a administração estadual, com outras prefeituras da região cujos municípios podem vir a ser atendidos no hospital ou mesmo com parcerias da iniciativa privada.

Consoante indicou o município por intermédio do Memorando Semsa Gab nº 054/2019, de 9/4/2019, o gestor municipal indicou a possibilidade de que a gestão do hospital se dê mediante terceirização ou parceria público privada.

Inclusive, em entrevista recente, concedida a um portal de notícias local e transmitido pelas redes sociais, **o prefeito municipal de Guarapari, EDSON MAGALHÃES fala expressamente que não está preocupado com a gestão do hospital municipal** que se pretende construir com o empenho de expressivos recursos federais, recursos estes que poderiam ser melhor aproveitados em obras outras pelas diversas regiões e rincões do Espírito Santo. Mais que isso, demonstrando não ter a menor noção de como gerir o hospital municipal, o prefeito **EDSON MAGALHÃES** chega a sugerir que o hospital, integralmente construído com recursos públicos faça atendimentos gratuitos (pelo SUS) e atendimentos pagos (privado). As falas públicas do prefeito **EDSON MAGALHÃES** são preocupantes, beiram a irresponsabilidade fiscal, porquanto, ao que parece, a intenção do prefeito é apenas entregar a obra do hospital municipal, pouco importando se, após a conclusão, a gestão que vier a substituí-lo à frente da gestão municipal terá condições orçamentárias de manter o hospital de portas abertas, funcionando, e, principalmente, prestando serviços de qualidade à população, aos usuários do SUS.

Transcreve-se trecho da entrevista citada:

“[...] Hoje nós estamos precisando de um hospital, para exatamente, para tratar a COVID-19. Mas, felizmente, Deus é grande... Nós estamos aí há dois anos dessa obra, vamos terminar e vamos entregar ao povo de Guarapari um hospital de ponta. **E a questão da gestão do hospital, eu não estou preocupado com isso aí não. As pessoas perguntam ‘quem vai fazer a gestão de hospital?’. Poxa, nós estamos em outro mundo, nós temos que olhar pra frente. Tá?! Com olhar empreendedor. O hospital vai ser gerido, se tiver de ser gerido pela iniciativa privada, vai ser gerido. Ele faz SUS e faz o privado.** Então é importante que a gente entre nessa linha



do avanço, do empreendedorismo, do controle dos gastos públicos. [...]”²
(grifou-se).

Porém, em nenhum momento foi demonstrada a vantagem da adoção de uma dessas modalidades em relação à gestão ficar a cargo da própria Administração Pública. Tal fato ganha relevo em razão de diversos problemas e irregularidades que vêm sendo verificados no Brasil em gestões terceirizadas da área de saúde. É inconcebível, ademais, que um hospital integralmente construído à custa de recursos públicos, venha, se for concluído, a prestar atendimentos pela rede privada. Se a intenção era prestar serviços gratuitos e particulares, ao mesmo tempo, o mais acertado não seria construir um hospital público, mas, uma entidade filantrópica, por exemplo, contando, inclusive, com aporte de recursos privados caso houvesse o intuito de uma espécie de parceria público privada.

De mais a mais, independentemente se a gestão do hospital será pública, privada ou decorrente de parceria público-privada, a administração municipal precisaria dispor de recursos orçamentários e financeiros para custear o funcionamento do empreendimento, o que não foi demonstrado pelo gestor municipal.

Além de o gestor municipal não ter comprovado que o modelo de parceria público privada seja legalmente compatível com os recursos financeiros teoricamente informados, outrossim não foi entregue qualquer sinalização de tratativas com parceiros, consultorias ou composição de grupo de trabalho no sentido de apontar para a viabilização da futura gestão, assim como não foi apresentada a estimativa do custo dos serviços de consultoria que se pretende contratar e a fonte de recursos para o pagamento por esses serviços.

3.5. EXECUÇÃO DE APENAS 9,57% DO OBJETO APÓS QUASE NOVE ANOS DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO DE REPASSE, SINALIZANDO PELA DIFICULDADE DOS GESTORES EM REALIZAR A OBRA

No primeiro plano de trabalho, elaborado em 25/10/2011, consignou-se que no terreno adquirido pelo município de Guarapari havia *“uma estrutura edificada composta de dois pavimentos inacabados estando com a parte da estrutura e os fechamentos em alvenaria concluídos, restando finalizar os acabamentos de pisos e paredes, as instalações elétricas, as instalações hidráulicas a colocação de esquadrias e o restante das interfaces do projeto como as instalações de gases especiais, o sistema de combate a incêndio dentre outros detalhes para conclusão da parte física”*.

Consoante o rol de serviços relatados nesse plano de trabalho, o volume remanescente de serviços cujos projetos não existiam inicialmente ou necessitavam de adaptação representava 81,27% do orçamento total da obra, segundo a última planilha de

2

Disponível

em:

https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=3002249979850944&id=550646048344695&anchor_composer=false. Acesso em: 22 mai. 2020. (A partir do minuto 19:00).



preços aprovada pela Caixa com data base de dezembro de 2017, na qual se incluem serviços essenciais à funcionalidade de uma unidade de atenção especializada em saúde, dentre os quais: pisos, revestimentos de parede, forros, esquadrias de madeira, esquadrias de alumínio e metálicas, vidraçaria, ferragens, pintura, equipamentos sanitários e copas, metais, áreas externas, elevadores, limpeza, instalações hidráulicas, instalações elétricas, quadros e caixas, sistemas eletrônicos e climatização.

Tudo isso sem levar em consideração a necessidade de recuperação estrutural, serviço cuja participação monta 3,33% do orçamento naquela mesma data base. Esse serviço, embora previsível no momento da elaboração do primeiro plano de trabalho, em razão do evidente estado da benfeitoria existente na área desapropriada, só passou a integrar a planilha contratada a partir de indicação da Caixa, conforme mensagem de 4/6/2013, quando do exame dos projetos e orçamentos apresentados pela prefeitura, na qual se recomenda *“incluir no orçamento reapresentado, agora com data base de fevereiro de 2013, os serviços de recuperação da estrutura existente”*, indicando a existência de falhas no projeto inicial tratado no primeiro plano de trabalho confeccionado pelo gestor municipal.

Nessa toada, o fato de o objeto pactuado não possuir a totalidade dos projetos, somado à evidente inadequação dos que existiam, uma vez que foram modificados, é preponderante para a demora que se verifica na conclusão do hospital, além da necessidade das diversas repactuações do plano de trabalho firmadas por meio de termos aditivos ao contrato de repasse.

Ademais, o objeto contratado se encontrava com apenas 3,55% de realização em abril de 2019, após quase oito anos da celebração da avença, sinalizando uma grande dificuldade dos gestores municipais em realizar o empreendimento (relembrando-se que o município não realizou sua contrapartida financeira estipulada contratualmente), talvez até mesmo pela falta de necessidade da sua realização, já que a região metropolitana da Grande Vitória, onde insere-se Guarapari, concentra a grande maioria dos leitos hospitalares de média e alta complexidade no estado do Espírito Santo.

Tais constatações indicam uma inaceitável ineficiência da gestão pública quanto aos R\$ 5.015.380,34 que se encontravam na conta específica do contrato de repasse, cujas transferências da União para a conta ocorreram há mais de sete anos e meio, sendo uma de R\$ 2.000.000,00 em 1º/2/2013 e outra de R\$ 1.500.000,00 em 27/2/2013, de modo que esses recursos poderiam ter sido destinados a outros fins públicos em benefício da população, notadamente neste momento em há grande dificuldade financeira para realizar os programas de combate ao alastramento da pandemia do novo coronavírus no país.

Inclusive, voltando ao trecho da entrevista concedida pelo prefeito EDSON MAGALHÃES, citada anteriormente, o gestor municipal informa ter a perspectiva de que as obras prolonguem-se por pelo menos mais 2 (dois) anos, ou seja, quando o contrato de repasse completará 11 anos de duração. A previsão de conclusão dada pelo município, entretanto, é pouco factível, senão, demagógica, levando-se em conta o insignificante grau de execução das obras previstas no contrato de repasse, até então.

A esse respeito, a análise técnica da Controladoria-Geral da União registrou a seguinte conclusão, após analisar as manifestações do gestor municipal, *in verbis*:



“Além disso, o próprio gestor municipal destacou que, em 14.08.2019, foi constatada a execução de 9,57% da construção, evidenciando um avanço de 5,02% em quatro meses. A partir de tais dados, percebe-se que tal avanço perfaz uma execução média em torno de 1,25% ao mês entre abril e agosto de 2019, percentual este que, se mantido, resultaria na conclusão das obras somente daqui a seis anos.

Nesse sentido, reafirma-se que todos os fatos ocorridos até a conclusão deste relatório revelam a dificuldade/incapacidade do gestor municipal em realizar o empreendimento. Há que se destacar que o valor pactuado no contrato de repasse já foi aditivado em 37,09% sobre o valor original, mesmo com execução inferior a 10% das obras, o que, diante das falhas do projeto que, provavelmente, demandarão ainda mais alterações, deixam a situação ainda mais grave. Os aspectos referentes ao projeto estão tratados em ponto específico deste relatório.

Por fim, registra-se que, no relatório preliminar enviado ao gestor, a execução apontada foi de 3,55% da obra porque foi o verificado quando da elaboração desta constatação. Diante dos argumentos apresentados pelo gestor municipal e a respectiva análise da equipe da CGU, passou-se a considerar a execução de 9,57%, percentual que, de maneira alguma, afasta a morosidade da realização do objeto do contrato de repasse e a dificuldade/incapacidade do gestor municipal em realizar o empreendimento.”.

3.6. SOBREPREGO POR SUPERESTIMATIVA DE QUANTIDADES NO VALOR DE R\$ 577.171,01

No afã de verificar a adequação dos preços unitários contratados no âmbito da Concorrência 004/2018 (Contrato 076/18), a Controladoria-Geral da União selecionou uma amostra simples dos 27 itens de maior materialidade no orçamento contratado, que somam R\$ 6.440.731,37, representam 33,09% do valor contratado, e englobam 9 dos 25 grupos de serviços que integram a respectiva planilha orçamentária contratada.

A despeito de não ter sido identificado sobrepreço relacionado aos preços unitários, no cotejamento entre as quantidades dos itens contratados selecionados na amostra e as quantidades desses itens definidas no projeto da obra, foram identificados sobrepreços, conforme demonstrado na sequência.



Tabela – Itens da amostra com quantidades contratadas distintas das constantes no projeto

Item	Descrição	Quantidade no Projeto	Planilha orçamentária do contrato inicial		Planilha orçamentária do 2º Termo Aditivo	
			Quantidade	Valor Total (R\$)	Quantidade	Valor Total (R\$)
04.01.01.04	Estaca pré-moldada de concreto centrifugado, seção circular, capacidade de 100 toneladas, comprimento total cravado até 5m, bate-estacas por gravidade sobre rolos (exclusive mobilização e desmobilização). Af. 03/2016	0,00	234,00 m	40.294,80	-234,00 m	-40.294,80
04.01.01.03	Estaca pré-moldada de concreto, seção quadrada, capacidade de 50 toneladas, comprimento total cravado até 5m, bate-estacas por gravidade sobre rolos (exclusive mobilização e desmobilização). Af. 03/2016	0,00	486,00 m	35.623,80	-486,00 m	-35.623,80
04.01.01.02	Estaca pré-moldada de concreto, seção quadrada, capacidade de 25 toneladas, comprimento total cravado até 5m, bate-estacas por gravidade sobre rolos (exclusive mobilização e desmobilização). Af. 03/2016	0,00	432,00 m	24.079,68	-432,00 m	-24.079,68
04.01.01.03	Estaca metálica, fornecimento, transporte, perdas, solda, emenda, corte e cravação de TR-68	0,00	0,00	0,00	243,10 m	73.501,29
04.01.01.02	Estaca metálica, fornecimento, transporte, perdas, solda, emenda, corte e cravação de TR-45	0,00	0,00	0,00	1.401,75 m	393.190,88



Tabela – Itens da amostra com quantidades contratadas
distintas das constantes no projeto

Item	Descrição	Quantidade no Projeto	Planilha orçamentária de contrato inicial		Planilha orçamentária de 2º Termo Aditivo	
			Quantidade	Valor Total (R\$)	Quantidade	Valor Total (R\$)
04.02.05	Armação de pilar ou viga de uma estrutura convencional de concreto armado em um edifício de múltiplos pavimentos utilizando aço ca-50 de 8,0 mm - montagem. Af 12/2015	3.121,20 kg	34.700,00 kg	215.839,60	9.061,10 kg	56.360,04
04.02.03	Armação de pilar ou viga de uma estrutura convencional de concreto armado em um edifício de múltiplos pavimentos utilizando aço ca-60 de 5,0 mm - montagem. Af 12/2015	860,20 kg	860,20 kg	6.296,66	82 kg	510,04
04.02.04	Armação de pilar ou viga de uma estrutura convencional de concreto armado em um edifício de múltiplos pavimentos utilizando aço ca-50 de 6,3 mm - montagem. Af 12/2015	1.078,90 kg	0,00	0,00	7.337,00 kg	49.964,97
04.02.06	Armação de pilar ou viga de uma estrutura convencional de concreto armado em um edifício de múltiplos pavimentos utilizando aço ca-50 de 10,0 mm - montagem. Af 12/2015	10.465,80 kg	0,00	0,00	5.540,00 kg	30.026,80
04.02.07	Armação de pilar ou viga de uma estrutura convencional de concreto armado em um edifício de múltiplos pavimentos utilizando aço ca-50 de 12,5 mm - montagem. Af 12/2015	10.409,80 kg	0,00	0,00	9.890,00 kg	47.966,50



Tabela – Itens da amostra com quantidades contratadas distintas das constantes no projeto

Item	Descrição	Quantidade no Projeto	Planilha orçamentária do contrato inicial		Planilha orçamentária do 2º Termo Aditivo	
			Quantidade	Valor Total (R\$)	Quantidade	Valor Total (R\$)
04.02.08	Armação de pilar ou viga de uma estrutura convencional de concreto armado em um edifício de múltiplos pavimentos utilizando aço ca-50 de 16,0 mm - montagem. AF 12/2015	8.565,80	0,00	0,00	7.432,00 kg	33.666,96
04.02.09	Armação de pilar ou viga de uma estrutura convencional de concreto armado em um edifício de múltiplos pavimentos utilizando aço ca-50 de 20,0 mm - montagem. AF 12/2015	2.235,00	0,00	0,00	6.981,00 kg	29.180,58
04.02.10	Armação de pilar ou viga de uma estrutura convencional de concreto armado em um edifício de múltiplos pavimentos utilizando aço ca-50 de 25,0 mm - montagem. AF 12/2015	0,00	0,00	0,00	2.780,00 kg	12.732,40

Fonte: Projetos apresentados pela PMG em confronto com planilha orçamentária do 2º Termo Aditivo, relativamente aos itens selecionados para amostra.

Quanto a tal aspecto, transcreve-se excerto da análise técnica realizada pela Controladoria-Geral da União:

“Dados disponíveis no momento da Concorrência 004/2018 já representavam indícios de que os serviços de estaqueamento (subitens 04.01) não seriam executados, em razão da inexistência de projeto específico de estaqueamento entre os apresentados pela PMG, além da especificação de sapatas no projeto estrutural, as quais são elementos de fundação direta, ou seja, incompatíveis com o uso de estaqueamento, que é um componente característico de fundação indireta.

Na planilha decorrente do segundo termo aditivo ao Contrato 076/18, os itens de estaqueamento constantes originalmente nesse contrato foram integralmente suprimidos, sendo substituídos por dois itens de estaqueamento metálico, os quais, somados ao item mobilização já constante na planilha original contratada, alcançam o montante total de R\$ 472.696,65, fazendo com que a impropriedade identificada nessa planilha inicial aumentasse de valor, haja vista: a) persistir a indisponibilidade do projeto específico de estaqueamento; e b) constar a especificação de sapatas no projeto de fundação, situação que indica a execução de fundação direta.



Já em relação à armadura (subitens 04.02), há uma incompatibilidade entre os quantitativos orçados e os constantes no projeto, fonte exclusiva do orçamento. Destaca-se que todo o aço necessário à armadura do empreendimento foi orçado inicialmente como se fora de diâmetro 8,0 mm, ao invés de se atribuírem os respectivos preços de cada diâmetro constante no projeto, o que foi feito somente quando da celebração do segundo termo aditivo e, mesmo assim, em quantidades distintas daquelas constantes nos quadros resumo de aço do projeto estrutural.

Ainda que se considere que toda a armadura projetada seja com bitola de 8 mm, o quantitativo total estabelecido na planilha aditivada é de 60.865 kg de aço, somando-se os quantitativos previstos para fundação, superestrutura e cisterna, sendo que os projetos disponíveis estabelecem 44.068,80 kg para todos os itens de armadura, desses mesmos elementos estruturais. Ressaltando-se que tais quantitativos se referem a todos os itens de armadura do projeto, enquanto os dados apresentados no quadro anterior se restringem aos itens selecionados para amostra.

Considerando essa diferença de quantidade de 16.796,20 kg (60.865 - 44.068,80) e o preço unitário da armadura contratada (R\$ 6,22), verifica-se um sobrepreço potencial de R\$ 104.474,36 (16.796,20 x 6,22). Cumpre destacar que tal valor pode variar quando da aplicação dos respectivos preços das bitolas especificadas no projeto, já que o gestor municipal orçou indevidamente toda a armadura com bitola de 8 mm.

Diante das evidências constatadas, é possível inferir que o orçamento pactuado a partir do segundo termo aditivo tem um sobrepreço por superestimativa de quantidades no valor de R\$ 577.171,01 (R\$ 472.696,65 referentes ao estaqueamento + R\$ 104.474,36 relativos à armadura), com a ressalva de que esse valor foi apurado na amostra utilizada, a qual envolveu um montante de R\$ 6.440.731,37, fazendo com que o sobrepreço constatado seja de 8,96% do valor analisado, e não se afastando a possibilidade de existência de sobrepreço em itens que não foram objeto da amostra. Registra-se que foi mencionado sobrepreço porque não se identificou pagamento relativo a essa superestimativa de quantidades, ou seja, a persistirem as incompatibilidades verificadas entre os quantitativos orçados e os constantes no projeto e, caso ocorram os pagamentos respectivos, restará configurado superfaturamento de R\$ 577.171,01.

Por fim, é preciso esclarecer que, entre os 25 grupos de serviços analisados, foi utilizada metodologia de análise distinta quanto ao grupo 25- Ar Condicionado, que teve o valor total de R\$ 6.590.664,28, e representou 33,86% do orçamento contratado. Para esse grupo, a comparação de preços dos seus itens foi feita com os preços ofertados pelos demais licitantes, não sendo verificada incompatibilidade dos valores contratados. Contudo, foram identificadas impropriedades quanto aos respectivos quantitativos, conforme detalhado outro ponto deste relatório.”

Provocada pela CGU, a Administração Municipal além de não eliminar o apontamento, agravou-o em razão da interpretação que faz da disciplina do regime de



execução de empreitada por preço unitário e do papel da planilha orçamentária nos contratos públicos.

Aceitar a interpretação de que o pagamento final assegurado à empresa contratada, numa empreitada por preço unitário, não guardaria vínculo necessário com a estimativa inicial resultante do somatório dos preços unitários, seria conferir um caráter aleatório aos contratos públicos, incompatível com o princípio da impessoalidade estabelecido na Constituição da República de 1988.

Nesse sentido, é inequívoca a determinação contida no § 4º do art. 7º da lei nº 8.666/1993, assim redigido, *ipsis litteris*:

“Art. 7º. [...]

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.”.

De mais a mais, ao cuidar da definição legal de projeto básico, a alínea “f” do inciso IX do art. 6º da já citada lei nº 8.666/1993, inclui como conteúdo necessário do projeto básico o “*orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados*”.

3.7. INÍCIO DA OBRA E REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS POSTERIORES SEM AUTORIZAÇÕES PRÉVIAS DA CAIXA

Um aspecto identificado na instrução processual tanto na Caixa quanto na Prefeitura Municipal de Guarapari são as frequentes realizações de serviços na obra antes das análises e autorizações da Caixa para a correta evolução da execução do objeto do contrato de repasse, fatos que certamente contribuíram para o cancelamento do primeiro certame licitatório, o distrato do contrato decorrente do segundo certame e a solicitação de autorização de aditivo ao contrato decorrente do terceiro certame.

Ocorre que o início de obra sem a devida autorização da Caixa contraria o *caput* da cláusula quinta do Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011, que possui a seguinte redação, *in verbis*:

“5 – O CONTRATADO, por meio deste Instrumento, manifesta sua expressa concordância em aguardar a autorização escrita da CONTRATANTE para o início das obras e/ou serviços objeto deste Contrato de Repasse.”.



3.8. AUSÊNCIA DE ESTUDOS (PLANO DIRETOR HOSPITALAR) QUE BUSCASSEM ADAPTAR A ESTRUTURA FÍSICA DO HOSPITAL PRIVADO JÁ EXISTENTE E DEMONSTRAR A ADEQUABILIDADE DA LOCALIZAÇÃO DO HOSPITAL, COM BASE NAS DEMANDAS PÚBLICAS QUE SE PRETENDEM ATENDER NO HOSPITAL MATERNIDADE CIDADE SAÚDE

Além das irregularidades há pouco citadas, a gestão municipal não cuidou de elaborar um documento formal em que constasse o planejamento de edificação que fosse necessária e suficiente para atender as demandas existentes no município. Como o município de Guarapari decidiu pela desapropriação do imóvel em que se está construindo o Hospital Maternidade Cidade Saúde no qual já havia, além do terreno, uma estrutura de obra já erguida, que inicialmente abrigaria um hospital privado e atenderia às suas necessidades, deveria o município ter demonstrado que aquela estrutura seria a mais adequada e útil ao município.

É dizer, a construção do hospital municipal com forte aporte de recursos de origem federal foi adaptada à localização e à base física já existentes, quando o ideal seria que as escolhas do local e do projeto de engenharia fossem feitas em função das demandas de saúde existentes em Guarapari que se pretende atender ao colocar o hospital em funcionamento.

Lado outro, há, sim, a possibilidade de aquisição de edificação ou obra pretérita (como aquela iniciada pelo proprietário originário do terreno desapropriado pela municipalidade), conquanto haja também um Plano Diretor Hospitalar (PDH) que apresente um diagnóstico com um estudo da situação em que se encontra o estabelecimento, visando à adaptação entre as necessidades previstas no planejamento estratégico e a arquitetura do empreendimento. Assim e somente assim, ficaria suficientemente demonstrado que o edifício pode ser aproveitado, sem prejuízos, pelas demandas dos futuros usuários, resguardando-se o bom uso dos estimados recursos públicos.

Somente a demonstração de quais demandas serão atendidas no hospital e em quais condições poder-se-ia evitar e fiscalizar a possibilidade de superdimensionamento do investimento previsto, que já é da ordem de R\$ 23.824.462,64, sem considerar os outros milhões de reais que o gestor municipal informou que proporá para o custeio do hospital, ainda sem definição da respectiva fonte de recursos.

Para suprir a ausência de tal documentação, o município prestou a seguinte justificativa, veja-se:

“Sobre a estrutura prevista para o Hospital Maternidade Cidade Saúde, apesar do Município ter desapropriado uma área de terreno com benfeitorias inacabadas nele edificadas, provenientes da construção de um antigo hospital privado que funcionaria no local, o projeto elaborado pelo Município não acompanhou o antigo projeto do hospital privado. Foi elaborado fundamentado no número de habitantes do Município, já que será o primeiro hospital da cidade que atenderá pelo SUS, e de toda a demanda de serviços de média e alta complexidade, na qual os pacientes dependem de vagas em



hospitais de outros municípios e aguardam, por meio da Central de Regulação do Estado.

Além da falta de Hospital Público numa cidade que chega a receber aproximadamente 600.000 (seiscentas mil) pessoas no período de alta temporada, temos já apresentadas as demandas de atendimento realizadas no Hospital Infantil 'Francisco de Assis', que atualmente se apresenta de forma insatisfatória, visto que necessita de aperfeiçoamento e ampliação, em razão da constante superlotação.”.

Ou seja, a inconsistência não foi satisfatoriamente suprimida. Na verdade, o gestor municipal reconhece que não acompanhou nem participou da elaboração do projeto da edificação que estava sendo inicialmente construída e resume-se a dizer que o número de habitantes do município e a quantidade de turistas que se espera receber seriam argumentos suficientes para dispensar a elaboração de um plano diretor hospitalar.

A análise do controle interno da CGU encontra-se assim redigida:

“O gestor municipal não apresentou argumentos suficientes para justificar a escolha pela desapropriação de um terreno com obra já iniciada, com estrutura pronta e em local já escolhido para servir a um empreendimento particular e com características possivelmente para atendimento de demandas diversas do hospital público que se pretende construir.

Assim, mesmo considerando que houvesse coincidência entre os interesses das duas iniciativas, seria imperioso que a administração municipal apresentasse estudos que comprovassem que a planta e o local da obra seriam adequados ao atendimento das demandas públicas que se pretende suprir e atenderiam as necessidades específicas de um contingente populacional diferente daquele para o qual foi pensado inicialmente pelo ente empresarial privado.”.

3.9. ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIO DE HABILITAÇÃO TÉCNICA INCOMPATÍVEL COM O GRAU DE COMPLEXIDADE DO EMPREENDIMENTO, EM DESCUMPRIMENTO DE DISPOSITIVOS LEGAIS

Na Concorrência Pública nº 004/2018, realizada para a contratação de empresa especializada para conclusão e ampliação de unidade especializada em saúde (Hospital Maternidade Cidade Saúde), verificou-se a participação de doze interessados, sendo que apenas um foi inabilitado.

Na cláusula 5.3 do edital foram estabelecidas as exigências para a habilitação técnica, indicando que os responsáveis técnicos pela execução da obra deveriam dispor de certidões de acervo técnico expedidas pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), que comprovassem a *“execução de obras pertinentes e compatíveis, de características semelhantes e de complexidade equivalentes ou superiores, com o objeto desta licitação”*.



Na prática, o gestor municipal desrespeitou a norma legal dos §§ 1º e 2º do art. 30 da lei nº 8.666/1993, haja vista que a despeito da exigência de comprovação de aptidão para a execução de obras pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação, não definiu quais eram as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da obra, nem definiu os parâmetros mínimos para serem atendidos pelos licitantes, em relação a esses quesitos.

Além disso, a Administração Municipal tornou fortemente subjetiva a análise do critério de avaliação da aptidão para a execução de obras pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação, contrariando o princípio da objetividade do julgamento da licitação, ao não definir quais eram as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da obra, e ao não definir os parâmetros mínimos para serem atendidos pelos licitantes.

Ao assim se pautar, o gestor municipal impôs um risco desnecessário à administração pública em razão da natureza do empreendimento licitado, porque a complexidade das construções hospitalares é conhecida no ramo da engenharia. Tais construções têm inúmeros parâmetros para atendimento e diversas interfaces de projeto, demandando executores com um mínimo de capacidade técnica para sua correta execução, fatos que se evidenciam no próprio histórico de modificações nos projetos do empreendimento examinado.

Essas constatações podem implicar a paralisação do empreendimento e acentuar a ineficiência na gestão dos recursos públicos empregados na construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde.

Como bem ponderou a CGU,

“é imperioso lembrar que a norma legal não exige o estabelecimento dos itens de maior relevância no edital, mas elenca tal exigência entre aquelas que podem fazer parte da habilitação técnica da licitação, nos termos dispostos no art. 30 da Lei 8.666/1993. Ora, se a Prefeitura Municipal de Guarapari exigiu a comprovação de aptidão para a execução de obras pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação, utilizou-se, obviamente, da prerrogativa, da discricionariedade, dessa exigência de habilitação insculpida no inciso II do art. 30 da Lei 8.666/1993. Por conseguinte, ao exigir tal comprovação de aptidão, deveria, obrigatoriamente, ter definido as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, nos termos dos §§ 2º e 3º daquele mesmo artigo. Conforme já relatado, ao não definir quais eram as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da obra, o gestor municipal tornou subjetiva a análise do critério de avaliação da aptidão para a execução de obras pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação, contrariando o princípio da objetividade do julgamento da licitação, e ao não definir os parâmetros mínimos para serem atendidos pelos licitantes, o que também elevou os riscos de o contratado não ter capacidade para concluir as obras.”.



3.10. DEFICIÊNCIA DO ORÇAMENTO DA OBRA DEMONSTRADA NA INCOMPATIBILIDADE ENTRE OS QUANTITATIVOS DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA CONTRATADA E OS QUANTITATIVOS DEFINIDOS NO PROJETO DA OBRA

No Contrato nº 076/18 firmado entre a Prefeitura Municipal de Guarapari e a empresa Asle Construtora Ltda. EPP, cujo objeto contratual refere-se ao grupo de serviços “25 - Ar Condicionado” da planilha orçamentária da obra licitada na Concorrência Pública nº 004/2018, a despesa foi de R\$ 6.590.664,28, representando 33,86% do orçamento inicial. Posteriormente, com o segundo termo aditivo ao Contrato nº 076/18, esse grupo de serviços teve o valor alterado para R\$ 6.758.561,28, que passaram a representar 28,59% do orçamento consolidado a partir do referido aditivo.

Exame realizado pela CGU revelou diversas inconsistências entre os quantitativos e as especificações constantes na planilha orçamentária, quando comparados com o projeto, a saber:

a) Os condensadores, que estão especificados em número de 26 e com 3 capacidades distintas no projeto, compõem 24 itens, distribuídos em 7 capacidades distintas na planilha orçamentária;

b) A carga térmica total dos condensadores monta a 5.247.095,00 BTUs na planilha orçamentária, enquanto o projeto especifica equipamentos com carga térmica total de 5.752.500,00 BTUs, o que indica uma contratação diversa do projeto, sem que os fundamentos adotados para tal alteração estejam evidentes nos documentos apresentados;

c) Os evaporadores, cujos quantitativos de projeto são 345 distribuídos em 15 especificações distintas, constam como 82 itens de 10 especificações diferentes na planilha orçamentária;

d) A carga térmica contratada dos evaporadores foi de 5.215.640,00 BTUs, enquanto o projeto estabelece 6.110.400,00 BTUs;

e) O item “Unidade renovadora de ar (exaustor) Dimensão= 268x268x174mm(lxpxa) /colarinho ø 100mm Vazão de ar = 130 m³/h/p.e = 5mmca/peso = 2,5kg com veneziana auto fechante na descarga do ar Alimentação elétrica = 220v / 2f+t”, cujo quantitativo projetado foi de 128, consta na quantidade de 98 na planilha orçamentária.

Além de evidenciarem uma deficiência do orçamento contratado, tais inconsistências sinalizam a potencial necessidade de alterações futuras no contrato, seja para adequar o projeto ao orçamento ou vice versa, situação que já atualmente se afigura impossível ante os valores aditivados ao contrato, conforme relatado anteriormente ou, noutra vertente, a supressão de itens de projeto, o que também não encontra respaldo na legislação em razão dos patamares já modificados em relação ao projeto licitado.”

Instada a se manifestar quanto a tal aspecto, a gestão municipal se resumiu a informar o que segue:



“A respeito deste item, é importante mais uma vez informar que a planilha orçamentária contratada, por meio do Segundo Termo Aditivo com a empresa ASLE Construtora LTDA EPP, foi autorizada pela Caixa Econômica Federal, resultando no Termo Aditivo ao Contrato de Repasse nº 766237/2011/MS/CAIXA.

Portanto, as deficiências porventura encontradas na planilha orçamentária foram corrigidas por meio do referido Termo aditivo e modificações nos projetos inicialmente apresentados.”.

Mais uma vez, a justificativa apresentada pela Administração Municipal foi insuficiente e totalmente descabida, demonstrando um alto grau de amadorismo imposto ao contrato de repasse específico para a construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde.

Diga-se, de pronto, que, a bem da verdade, não houve a realização de qualquer atividade efetivamente decisória, nesse tocante, desempenhada pela Caixa Econômica Federal. Ao contrário do que tenta convencer o gestor municipal, a atuação da CEF não ostenta o condão de legitimar as inconsistências da referida planilha em relação ao projeto do empreendimento.

Cabe ao gestor municipal a responsabilidade principal da exatidão das quantidades licitadas e da sua compatibilidade com o respectivo projeto. Do contrário, atribuir-se-ia à Caixa Econômica Federal a responsabilidade exclusiva pela orçamentação das obras que financia, situação incompatível com seu papel de instituição financeira.

3.11. ASSINATURA DE ADITIVO CONTRATUAL EM PATAMAR SUPERIOR AO PERMITIDO EM LEI, CARACTERIZANDO DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA PELA MODIFICAÇÃO DO OBJETO INICIALMENTE CONTRATADO, RATIFICANDO AS FALHAS DO GESTOR MUNICIPAL NA ELABORAÇÃO DO PROJETO E DA LICITAÇÃO E EVIDENCIANDO SUA NEGLIGÊNCIA QUANTO À COMPLEXIDADE DA OBRA

Aos 7/2/2019, foi firmado o Segundo Termo Aditivo ao Contrato 076/18 (celebrado entre a Prefeitura Municipal de Guarapari e a empresa Asle Construtora Ltda. EPP), tendo como objeto a alteração de prazos e modificações no orçamento contratado, cujo valor inicial de R\$ 19.297.595,13 sofreu decréscimos de R\$ 2.794.404,92 (14,48%) e acréscimos de R\$ 7.158.118,58 (37,09%), levando o orçamento a R\$ 23.661.308,81. Tal patamar de modificações configura extrapolação dos limites para alteração contratual fixados no § 1º do art. 65 da lei nº 8.666/1993, que são de 25% para construção e 50% para reforma.

Desse total de acréscimos, R\$ 2.386.842,76 referem-se a itens constantes da planilha original e outros R\$ 4.771.275,52, por sua vez, referem-se a itens novos que não estavam previstos na planilha contratada.



Tabela – Grupos de Serviços da planilha do Contrato 076/18
aos quais foram acrescidos itens novos

Descrição	Valor total de itens novos incluídos (RS)
Estrutura	2.378.009,58
Pintura	508.541,60
Instalações hidráulicas	463.101,86
Alvenarias e Fechamentos	389.128,83
Instalação do canteiro de obras	350.784,88
Forros	216.658,48
Esquadrias de Madeira	117.112,33
Coberturas e Impermeabilizações	93.480,61
Instalações elétricas	86.088,16
Áreas Externas	68.896,65
Equipamentos Sanitários e Copas	31.943,94
Metais	25.019,27
Sistemas eletrônicos	20.563,32
Limpeza	10.501,25
Esquadrias de Alumínio e Metálicas	7.024,40
Divisórias	2.001,89
Demolições e retiradas	1.053,90
Movimento de terra	970,97
Total	4.771.275,52

Fonte: Segundo Termo Aditivo do Contrato 076/18.

Como bem salientado pela análise técnica empreendida pela CGU acerca dos fatos, um volume tão expressivo de itens novos incluídos no contrato indica uma notória fragilidade dos orçamentos licitados, o que potencializa o risco da necessidade de celebração de novos aditamentos contratuais no futuro, à medida que as obras avançarem, quando deverão ser iniciados serviços cuja execução atualmente está distante, e isso, por sua vez, poderá impactar nos custos da construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde, majorando o já alto valor estabelecido no contrato de repasse firmado.

Além disso, tais constatações indicam desrespeito ao princípio da isonomia, devido à modificação do objeto inicialmente contratado e à consequente impossibilidade de empresas eventualmente interessadas participarem da licitação nas condições que de fato viriam a ser contratadas pela administração pública. Por isso, em regra, o objeto contratual inicialmente orçado e licitado não deve ser alvo de reiteradas modificações, sob pena de frustrar o que inicialmente estava sendo projetado e divulgado.

Com efeito, essas irregularidades tratadas no presente tópico evidenciam as falhas do gestor municipal na elaboração do projeto e da licitação, marcados por grandes inconsistências formais e materiais, consoante detalhamento feito há pouco nesta mesma exordial.



De mais a mais, evidencia-se a negligência do gestor municipal no que se refere à complexidade da obra e sua ineficiência ao fazer com que R\$ 5.015.380,34 se encontrem em conta bancária, haja vista que apenas 9,57% da obra foi realizada após quase oito anos da celebração do contrato de repasse e mais de seis anos e meio da transferência de R\$ 3.500.000,00 pelo governo federal.

3.12. DA OMISSÃO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE EM FACE ÀS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS PELA CGU E PELOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS

No que pese a conclusão da CGU no sentido de que *“cabe ao Ministério da Saúde avaliar a necessidade da construção e operação do hospital, de modo a evitar que venha futuramente a ser mais uma entre centenas de unidades de saúde brasileiras abandonadas, subutilizadas ou ineficientes, o que aumentaria o desperdício de recursos públicos”*, instado a se manifestar sobre as irregularidades/inconsistências relatadas e para informar as providências que serão adotadas pela Pasta, o Ministério da Saúde simplesmente **omitiu-se de seu dever legal**.

Em resposta ao Ofício nº 972/2020/GAB/FBLP/PR-ES, de 29/3/2020, a Coordenação-Geral de Planejamento e Orçamento, vinculado à Secretaria de Atenção Especializada à Saúde, do Ministério da Saúde limitou-se a comunicar ao MPF que *“a avaliação sobre o mérito da construção do referido hospital foi realizado por área técnica desta Secretaria, conforme pareceres presentes na Plataforma Mais Brasil”*.

Ou seja, extrai-se da resposta enviada pela Coordenação-Geral de Planejamento e Orçamento do Ministério da Saúde, noutras palavras, que, estando o projeto aprovado, a pasta não teria o dever legal de fiscalizar a higidez do emprego dos recursos públicos transferidos pelo Ministério da Saúde, o que não pode ser aceito.

A Portaria nº 1419/2017, do Ministério da Saúde, estabelece, no inciso V do art. 6º que à Coordenação-Geral de Planejamento e Orçamento compete, dentre outras atividades precípuas, avaliar os resultados alcançados na execução dos programas e projetos desenvolvidos pela Secretaria, sistematizar e disponibilizaras informações para subsidiar os processos de tomada de decisão³.

Tanto é verdade a competência da Coordenação-Geral de Planejamento e Orçamento, da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde, do Ministério da Saúde, que através do Despacho 0014356545, o órgão jurídico daquela órgão encaminhou o pedido de informações feito pelo MPF à Coordenação-Geral de Planejamento e Orçamento, tendo em vista o seguinte trecho: *“cabe ao Ministério da Saúde avaliar a necessidade da construção operação do hospital, de modo evitar que venha futuramente ser mais uma entre centenas de unidades de saúde brasileiras abandonadas, subutilizadas ou ineficientes, que aumentaria desperdício de recursos públicos”*.

3 Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19106553/do1-2017-06-09-portaria-n-1-419-de-8-de-junho-de-2017-19105998. Acesso em: 27 mai. 2020.



É dizer, a própria Assessoria Jurídica da Coordenação-Geral de Planejamento e Orçamento entendeu que era aquele setor o competente para se pronunciar, entretanto, nenhuma medida foi adotada administrativamente, a despeito das inúmeras e gravíssimas notícias de irregularidades no tocante ao contrato de repasse firmado entre o Ministério da Saúde e o Município de Guarapari cujo objeto é a construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde.

Ao concluir seu relatório de fiscalização, expressamente, a Controladoria-Geral da União consignou que cabe *“ao Ministério da Saúde avaliar a necessidade da construção e operação do hospital, de modo a evitar que venha futuramente a ser mais uma entre centenas de unidades de saúde brasileiras abandonadas, subutilizadas ou ineficientes, o que aumentaria o desperdício de recursos públicos”*, todavia, o Ministério da Saúde nenhuma postura tomou, mantendo-se inerte em seu dever de fiscalizar o emprego dos recursos do contrato de repasse e de tomar as medidas cabíveis.

4. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A presente Ação Civil Pública objetiva preservar os recursos públicos envolvidos no **Contrato de Repasse – CR nº 0374162-59/2011** (Siafi 766237), que totalizam R\$ 23.824.462,64 (vinte e três milhões, oitocentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e sessenta e dois reais e sessenta e quatro centavos), haja vista o grande número de irregularidades identificadas, capazes, inclusive, de fazer com que o hospital, caso concluída a construção, em pouco tempo, tenha de fechar as portas, haja vista a total falta de planejamento.

Na égide de um ordenamento jurídico pautado nos princípios republicano e democrático, toda a atividade do Estado deve ter a possibilidade de ser controlada pela sociedade, haja vista que o Direito Administrativo deve pautar-se na busca pelo interesse coletivo, respeitando-se a legalidade constitucional.

Diante disso, há nos diversos ordenamentos jurídicos mecanismos jurídicos para o controle dos atos administrativos ilegais ou ilegítimos praticados pelo Poder Público.

No caso do ordenamento jurídico brasileiro, adotou-se, desde a instituição da República, o sistema de jurisdição única ou sistema de controle judicial (sistema inglês). Além da possibilidade de a própria Administração Pública desfazer seus próprios atos administrativos, com base no seu poder de autotutela, há a possibilidade de, em caso de inércia da Administração Pública, o Judiciário desfazer atos administrativos mediante provocação dos entes legitimados.

Cediço que o Poder Executivo, com base na teoria da tripartição de funções estatais, possui certa margem de discricionariedade para, dentro dos limites definidos em lei, decidir sobre a aplicação de recursos e definição de estratégias executivas conforme a análise de conveniência e oportunidade pela Administração Pública. Por isso, em regra, não cabe a um dos Poderes imiscuir-se nas atividades precípuas dos outros, haja vista o mandamento constitucional de independência e harmonia entre os poderes constituídos.



Entretanto, quando a Administração Pública mantém-se inerte em desfazer atos administrativos ilegais, pode o Poder Judiciário deliberar sob a temática, desde que provocado por legitimado. É dizer, em casos excepcionais, como o presente, nosso modelo de freios e contrapesos (*checks and balances*) traz em sua essência possibilidade de que um dos poderes, dentro dos limites constitucionais e legais, possa corrigir eventuais atos contrários ao que determina o ordenamento jurídico.

Já se foi o tempo em que o poder estatal era concentrado exclusivamente na mão de uma pessoa ou de um grupo, o que permitia abusos inconcebíveis no contexto atual, já que o detentor do poder, na falta de alguém para freá-lo, tudo poderia fazer, ainda que contrário às normas, à moral e ao interesse coletivo.

Daí a Constituição da República ter expressamente incluído no inciso XXXV do art. 5º o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, segundo o qual: *“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”*.

“Conforme previamente salientado, definir que o controle da atividade administrativa é realizado pelo poder judiciário, em caráter definitivo, não significa retirar da administração pública o poder e dever de realizar o controle de seus próprios atos. Ocorre que, no sistema adotado no Brasil, as decisões dos órgãos administrativos não são dotadas de definitividade que caracterizam as decisões proferidas pelo poder judiciário. Nesse sentido, a formação de coisa julgada administrativa não impede ou obstaculiza a decisão judicial acerca da matéria, desde que seja provocado a atuar.

De fato, no Brasil, o poder judiciário é inerte e depende de provocação para que exerça sua jurisdição. No entanto, uma vez provocado, poderá atuar de forma independente da análise administrativa ainda que acerca do mesmo fato.

O controle judicial dos atos administrativos se baseia no fato de que o sistema brasileiro adota um sistema de freios e contrapesos entre os Poderes do Estado, uma vez que a própria Constituição Federal, em seu art. 2º, dispõe que ‘São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário’. A harmonia entre os Poderes justifica a possibilidade de controle exercido entre eles.”⁴

Sobre a aplicação direta dos princípios constitucionais em qualquer ramo ou matéria jurídica, assim sublinha Pietro Perlingieri, um dos grandes teóricos do fenômeno da constitucionalização do Direito:

“[...] Essa solução 'é a única permitida se se reconhece a preeminência das normas constitucionais – e dos valores por elas expressos – em um ordenamento unitário, caracterizado por esses conteúdos'. [...] A relação

⁴ CARVALHO, Matheus. Manual de direito administrativo. 2. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 43-44.



direta entre intérprete e norma constitucional tenta evitar o isolamento desta última do restante sistema normativo, confirmando a unidade do ordenamento [...]”⁵.

Como demonstrado na narrativa dos fatos, o Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011, nos moldes atuais, viola frontalmente os princípios basilares da Administração Pública, notadamente os da legalidade, moralidade, imparcialidade e, principalmente, o princípio da eficiência.

O **princípio da eficiência**, com esteio nos dizeres da doutrina especializada de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, cobra aos agentes públicos que se utilizem de meios idôneos e adequados à consecução do objetivo maior do Poder Público, qual seja, o bem comum. Para tanto, a atuação estatal há de ser norteadada por parâmetros de economia e de celeridade no trato da coisa pública, no desiderato de não apenas buscar um *bom resultado*, mas, que seja garantido o *melhor resultado* para os administrados^{6, 7}.

O município insiste, numa representação de grande irresponsabilidade fiscal em tentar dar prosseguimento às obras tratadas no contrato de repasse firmado com o Ministério da Saúde, mesmo ausentes indicativos da efetiva necessidade de construir-se um hospital municipal em Guarapari, bem como, que haverá condições orçamentárias para o município manter o hospital funcionando, sendo importante atentar que a longa demora para a conclusão das obras é um indicativo robusto das dificuldades financeiras enfrentadas pelo município, somado à falta de planejamento.

O Ministério da Saúde encontra-se omissa em seu dever de fiscalizar o contrato de repasse e de adotar as medidas que lhe cabem em razão das múltiplas irregularidades que chegaram a seu conhecimento, havendo, inclusive, o grande risco de desperdício do valor estipulado no contrato de repasse.

5PERLINGIERI, Pietro. *O direito civil na legalidade constitucional*. Tradução: Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 589-590.

6GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 8. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 111-112.

7No mesmo sentido: “[...] *A inobservância do princípio da eficiência, além de comprometer a prestação dos serviços públicos ou a viabilidade do próprio Erário, ainda produz efeitos extremamente deletérios ao organismo social, como é o caso do constante aumento da carga tributária. Tomando-se como referencial um dado objetivo, o administrador incompetente necessitará de recursos consideravelmente superiores que o competente para alcançar objetivos idênticos, o que exige o aumento de receita, regra geral com o correlato empobrecimento da população. A ineficiência ainda traz consigo a triste consequência de comprometer o crescimento socioeconômico de qualquer país, que se vê atravancado pela mediocridade dos recursos humanos disponíveis e pelo excesso de burocracia do aparato estatal, passando ao largo de qualquer referencial de boa gestão administrativa. Trata-se de campo fértil à proliferação da corrupção: em meio a tantas dificuldades, há de ter o seu ‘valor’ aquele que vende alguma facilidade. [...]*” (GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 8. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 113)



5. DA NECESSIDADE DE SUSPENSÃO CAUTELAR DO PROSSEGUIMENTO DO CONTRATO DE REPASSE E A CONSEQUENTE INTERRUÇÃO DA CONSTRUÇÃO DO HOSPITAL MATERNIDADE CIDADE SAÚDE

As irregularidades na execução do contrato de repasse ora debatido estão sobejamente demonstradas nos autos. No âmbito do devido processo legal, é certo que as consequências definitivas apenas ocorrem após o trânsito em julgado da decisão final de mérito. Contudo, a legislação processual brasileira é precisa ao atribuir ao magistrado o poder geral de cautela, de modo que a tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência (CPC, art. 294).

No caso tratado nos presentes autos, necessário se faz o exercício do poder geral de cautela, logo ao despachar os presentes autos, mediante tutela de urgência, nos moldes estabelecidos pelo art. 300 do Código de Processo Civil, haja vista a existência de robustos elementos capazes de evidenciar a probabilidade do direito, bem como, o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Prosssegue-se.

O provimento em questão objetiva preservar os recursos públicos envolvidos no **Contrato de Repasse – CR nº 0374162-59/2011** (Siafi 766237), que totalizam R\$ 23.824.462,64 (vinte e três milhões, oitocentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e sessenta e dois reais e sessenta e quatro centavos).

Permitir a continuidade do Contrato de Repasse para a construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde representa um inequívoco perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. Isso porque: **(i)** não foi demonstrada a necessidade de construção do hospital e da adequabilidade do projeto às reais necessidades locais; **(ii)** há grande risco à efetividade do emprego dos R\$ 23.824.462,64 previstos para o contrato de repasse, devido à ausência de demonstração das fontes de recursos para mobiliar e equipar o hospital e, principalmente, mantê-lo em funcionamento após a conclusão da obra; **(iii)** falta estudo com estimativas dos recursos financeiros, humanos e materiais necessários ao funcionamento do hospital, com destaque para a intenção do gestor municipal em utilizar-se de valor de convênio firmado com o governo estadual em outro hospital, sem que haja compromisso assumido oficialmente para a transferência do convênio para o hospital em construção; **(iv)** não há definição do formato da gestão do hospital, com sinalização da possibilidade de que seja mediante terceirização ou parceria público privada, sem que tenha sido demonstrada a vantagem da adoção de uma dessas modalidades em detrimento da gestão direta pela administração pública; **(v)** não há estudos (Plano Diretor Hospitalar) que buscassem adaptar a estrutura física do hospital privado já existente e demonstrar a adequabilidade da localização do hospital, com base nas demandas públicas que se pretendem atender no Hospital Maternidade Cidade Saúde; **(vi)** a obra está sendo tocada a passos muito lentos, houve a execução de apenas 9,57% do objeto após quase oito anos da celebração do contrato de repasse, sinalizando pela dificuldade dos gestores em realizar a obra.

Ou seja, as obras de construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde precisam ser imediatamente interrompidas para evitar que seja construído um hospital que no futuro não poderá ser mantido pela gestão municipal, haja vista, principalmente, a falta



de condições orçamentárias para mobiliar o hospital e para contratar os profissionais para operá-lo. Suspenda cautelarmente a construção do hospital municipal é medida imprescindível para evitar que o valor contratual de R\$ 23.824.462,64 (vinte e três milhões, oitocentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e sessenta e dois reais e sessenta e quatro centavos) seja aplicado em vão, sobretudo num momento em que tais recursos podem ser de extrema valia no incremento de ações coordenadas de combate à pandemia do coronavírus, o que é ainda mais urgente.

Veja-se que enquanto o gestor municipal trata com desdém o objeto contratual, os importantes recursos públicos já creditados pelo Governo Federal encontram-se simplesmente parados, frente a ineficiência do município. Tais recursos poderiam, ao menos em momento, ser vocacionados a ações mais urgentes!

Para o deferimento de tal medida, não se mostraria razoável a exigência de demonstração do *periculum in mora concreto*, sendo suficiente a verossimilhança dos fatos aduzidos na inicial. Melhor dizendo, o *periculum in mora* é presumido, tendo seus contornos percebidos com fulcro nas máximas de experiência, que apontam para o que normalmente acontece no mundo dos fatos.

6. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, o **Ministério Público Federal** requer:

1) seja autuada e distribuída a presente petição inicial, com a documentação em anexo (Inquérito Civil – IC 1.17.000.000881/2018-43), que contém elementos suficientes para comprovar as alegações de fato e de direito tecidas;

2) LIMINARMENTE, sem a audiência das partes contrárias (art. 9º, parágrafo único, I, do CPC/15), **seja determinada a suspensão cautelar e imediata do prosseguimento do contrato de repasse e a consequente interrupção da construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde;**

3) após efetivada a medida cautelar (art. 308, § 1º, do CPC/15), seja determinada a citação dos réus para, querendo, apresentarem contestação no prazo legal;

4) ao final sejam julgados procedentes os pedidos ora formulados, confirmando-se a medida cautelar, para determinar o desfazimento do **Contrato de Repasse** – CR nº 0374162-59/2011, firmado entre o MUNICÍPIO DE GUARAPARI e a UNIÃO, por intermédio do Ministério da Saúde, representada pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, com o objeto de finalizar a construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde.

Protesta, finalmente, pela produção de todas as provas admitidas em Direito, notadamente a oitiva de testemunhas e o depoimento pessoal de representantes dos demandados, reservando-se para especificar aquelas que serão utilizadas após a formação do contraditório e o destaque dos pontos controvertidos, quando será possível identificar a respectiva necessidade.



MPF Procuradoria
da República
Ministério Público Federal no Espírito Santo



Ministério Público
do Estado do Espírito Santo
Promotoria de Justiça de Guarapari

Atribui-se à causa o valor de R\$ 23.824.462,64 (vinte e três milhões, oitocentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e sessenta e dois reais e sessenta e quatro centavos), malgrado o caráter inestimável do seu objeto.

Vitória/ES, 23 de junho de 2020.

Assinado eletronicamente
FLÁVIO BHERING LEITE PRAÇA
Procurador da República
Ministério Público Federal

Assinado eletronicamente
ANA CAROLINA GONÇALVES DE OLIVEIRA
Promotora de Justiça
Ministério Público do Estado do Espírito Santo

CCWND