



Tribunal de Contas do Estado do Pará
RESOLUÇÃO Nº. 19.218
(Processo nº. 2020/51187-0)

Assunto: Pedido de Revisão de Medida Cautelar concedida nos autos da Representação formulada pela SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO em razão das contratações vinculadas ao combate à pandemia causada pela COVID-19 – Contratos de Gestão nº 002, 003, 004 e 005/2020, Hospitais de Campanha de Marabá, Santarém, Breves e Belém.

Procurador do Estado: SÉRGIO OLIVA REIS

Relatora: Conselheira ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR. REVISÃO EM RESPOSTA A REQUERIMENTO DA PARTE. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO ART. 276, §5º RITCU.

1. É possível a revisão, de ofício ou a requerimento da parte, da medida cautelar no âmbito do TCE/PA, com fundamento na aplicação subsidiária do art. 276, §5º, do RITCU c/c art. 290 RITCE/PA.

Relatório da Exma. Sra. Conselheira ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES:
Processo nº. 2020/51187-0.

RELATÓRIO

Versam os autos sobre requerimento de revisão de medida cautelar apresentado pela Secretaria de Estado de Saúde Pública – SESPA em face da Resolução TCE/PA Nº. 19.206, de 11 de agosto de 2020 (fls. 422/424), que deferiu “o pedido de concessão de medida cautelar, *inaudita altera pars*, formulado pela Controladoria de Contas de Gestão, determinando a Secretaria de Estado de Saúde que suspenda os pagamentos relativos à estruturação dos Contratos de Gestão nº 002/2020, 003/2020, 004/2020 e 005/2020”.

Às fls. 428/429, o Instituto Panamericano de Gestão – IPG, Organização Social contratada para realizar o gerenciamento e operacionalização dos Hospitais de Campanha de Santarém e do Marajó, em Breves, requereu sua habilitação no feito, o que foi deferido nos termos do despacho de fl. 462.

No mesmo sentido, o Instituto Nacional de Assistência Integral – INAI e a Associação da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Pacaembu ingressaram com pedido de habilitação nos autos e apresentaram documentos e razões recursais, respectivamente, às fls. 470/491 e fls. 493/502.

Ato contínuo, foi determinada a juntada dos expedientes supra referidos ao processo principal, bem como deferida a habilitação nos autos dessas duas organizações sociais, conforme despacho de fls. 468.

A Secretaria de Estado de Saúde – SESPA, por sua vez, por meio do Ofício nº 1.734/2020-GAB-SESPA (fls. 507/537), manifestou-se sobre os fatos e alegações da presente Representação, seguindo a ordem dos achados apontados pela unidade técnica, consoante, em síntese, os seguintes argumentos:

- a) não houve irregularidades na formação dos processos;
- b) não houve divergência na publicação dos instrumentos contratuais;
- c) as Organizações Sociais de Saúde contratadas encontram-se regulares com as suas obrigações fiscais e trabalhistas;



Tribunal de Contas do Estado do Pará

- d) a escolha das contratadas foi devidamente motivada e não houve redirecionamento ilícito das contratações;
- e) a prestação de serviços às OSS por pessoas jurídicas, por si só, não constitui uma ilegalidade e é validada pela legislação pátria, pelos instrumentos contratuais e pela jurisprudência dos tribunais superiores;
- f) todos os preços praticados pelo Estado estavam compatíveis com as peculiaridades regionais e nacionais aplicáveis a cada caso concreto, e em nada destoam da média dos preços praticados no Brasil;
- g) trata-se de situação de emergência de saúde pública de importância internacional, sem precedentes, pelo que não seria possível se basear em experiências anteriores para definir o quantitativo de leitos;
- h) a Administração já constituiu o Grupo de Trabalho dos Hospitais que atuaram na pandemia (GT – Hospitais), que solicitou ao Setor de Patrimônio o tombamento e inventário dos bens que integram o acervo dos Hospitais de Campanha;
- i) é ônus da própria OSS o estabelecimento de rotinas e procedimentos de compra/aquisição de bens e serviços, e por não integrarem a administração pública direta ou indireta, não precisariam seguir os estritos termos da Lei Federal 8.666/1993;
- j) já foi formada, pela Administração, Comissão Fiscalizadora dos contratos;
- k) todas as despesas relativas aos Hospitais de Campanha foram pagas pela atual gestão da SESPA, observando-se os procedimentos de realização da despesa;
- l) todas as OSS contratadas inseriram em seus sítios eletrônicos os serviços pactuados;
- m) não houve sobrepreço para montagem dos hospitais de campanha, tampouco desproporcionalidade na aquisição de bens, dado que os preços praticados levaram em consideração a urgência da necessidade e a especialidade da empresa;
- n) não houve prejuízo ao Estado decorrente das contratações.

Diante dessas alegações, a SESPA juntou a respectiva documentação comprobatória (mídia digital às fls. 538, contendo mais de mil páginas).

Em face desses argumentos, requereu a revogação da liminar e, ao final, o desprovemento da Representação.

Da mesma forma, constam do feito pedidos de Organizações Sociais visando à revisão da cautelar.

É a síntese do que tinha a relatar.

Concedida a palavra para defesa em Plenário ao Procurador do Estado, Doutor SÉRGIO OLIVA REIS, na forma do art. 90 da Lei Orgânica do TCE-PA:

Bom dia Conselheiro Odilon, presidente deste Tribunal, bom dia conselheira Rosa Egídia, relatora deste processo, conselheiro Nelson Chaves, conselheiro Luís Cunha, demais conselheiros, senhora representante do Ministério Público de Contas, senhor secretário-geral desta Corte, senhores servidores, senhores espectadores.

O Estado do Pará, pela Procuradoria Geral do Estado, ele comparece a esta tribuna neste dia difícil, não vou negar isso, para defender o interesse público, o que necessariamente permeou a atuação da administração nessa situação, ou nestas questões, que pretendo discutir neste processo. Não se pode olvidar que os fatos que estão sendo apurados, eles devem necessariamente ser analisados conforme, ou de acordo, com o contexto em que eles foram praticados. Eu costumo falar e já tive a oportunidade de expor essa situação. Nós estávamos como ainda estamos em uma



Tribunal de Contas do Estado do Pará

guerra. Uma ação precisava ser feita. A atuação do estado naquelas circunstâncias, naquela ocasião, como ainda hoje se verifica, é e era necessário. Essas ações, como eu disse, precisavam acontecer. O estado precisava atuar de alguma forma. E nós sabemos, conselheiro Nelson, que, quando dois princípios colidem, nós temos que prestigiar um deles. No caso, nesses fatos que permearam esse processo, os bens jurídicos que sempre foram protegidos pela atuação do estado foram a saúde e a vida da população paraense.

É lógico que equívocos acontecem, e eles inclusive estão sendo admitidos na manifestação do excelentíssimo senhor secretário de saúde, houve algumas situações em que poderia ter sido feita de outra forma, poderia ter sido a atuação de outra maneira; mas como eu disse anteriormente, nós não podemos cogitar, ou nós não podemos analisar os atos na forma como foram praticados fora do contexto em que eles ocorreram. A nosso ver, a decisão, com o devido respeito, como foi proposta, ela favorece o nosso inimigo, que é esse malsinado vírus, que ainda hoje assola a nossa população, a nossa cidade, o nosso estado, o nosso país, e por que não dizer o mundo. Os repasses que hoje estão sendo feitos, e precisam ser feitos, que precisam retomados às organizações sociais de saúde, eles têm por finalidade remunerar pessoal, adquirir insumos, pagar as despesas que estão sendo necessárias para a administração desses hospitais com vistas a fazer frente à pandemia.

É certo ainda, senhor presidente, que se essas despesas, se esses repasses não forem autorizados, esses interessados vão correr para o judiciário. Essa despesa, mal ou bem, vai ser realizada de alguma forma, só que por outras vias. Nós não temos fôlego pra voltar para aquilo que nós vivemos, principalmente em abril, maio e junho. Nós não temos nem tempo e nem dinheiro para voltar a aquela situação. Conselheira Rosa, eu costumo falar, fazendo um paralelo, que estamos numa maratona. Nessa maratona, nós já temos 85% do percurso concluído. Nós não podemos voltar lá para o estágio 30, 40 ou 50, nós não temos tempo, nós não temos fôlego. Nós não temos condições de impor à nossa população, esse tipo de situação. O motivo da instauração do procedimento, ou o motivo da conversão, ou o motivo do procedimento da representação foi a ausência de informações, e nunca é demais ressaltar que informações que não foram prestadas, também porque esse vírus acometeu a cúpula da secretaria lá no final do primeiro semestre. Nós tivemos secretário, subsecretário, o nosso diretor financeiro, que inclusive veio a óbito por conta do vírus, acometidos por essa doença; e isso de certa forma atropelou o transcurso dos fatos e prejudicou a elucidação dessas questões; e que hoje já estão sendo prestadas. E efetivamente, em relação às questões que foram pontuadas no relatório técnico, no entender do estado, já foram satisfeitas; então o motivo do fundamento da liminar, a razão da liminar foi a ausência de informação; e essas informações já foram prestadas.

Eu termino aqui, já indo para a conclusão da minha manifestação, falando não mais como procurador do estado, mas falando como uma pessoa que nasceu e foi criada nesta cidade, que nasceu e foi criada neste estado, persistir na impossibilidade de repassar aos hospitais esses recursos, só vai fazer com que esse vírus continue se propagando, só vai fazer com que o combate a essa pandemia em nosso estado, possa retroceder, recrudescendo o nosso inimigo, aliado a isso a um histórico de carência, de deficiência na assistência à saúde, principalmente, no interior do estado isso vai fazer com que o hospital de Marabá, não tendo recursos por exemplo, pode fazer com que a pessoa tenha que vir até Belém para se tratar; e esse percurso que ela vai fazer de Marabá para Belém, ela vem contaminando todo mundo de lá pra cá; e essa contaminação, ainda que indiretamente, vai chegar até nós. Ela vai contaminar os



Tribunal de Contas do Estado do Pará

nossos colaboradores do nosso trabalho, os nossos colaboradores que eventualmente prestam algum serviço em nossas residências; e nós não podemos efetivamente deixar que isso aconteça.

Hoje, aqui em nosso estado, a taxa de contaminação está menor do que um. A situação está controlada. Mal ou bem, a política que foi empregada, ela foi eficaz, tanto é que nós já estamos em considerável lapso de tempo com essa pandemia de certa forma controlada. Nós já desativamos a policlínica, e que já voltou a atender as suas especialidades. Nós já desativamos o Abelardo Santos, que também já voltou a atender as suas especialidades. Nós já desativamos o hospital de Breves, conselheiro Luís Cunha. Os pacientes acometidos da Covid 19, lá na região do Marajó, já podem ser atendidos pela rede hospitalar comum. Nós já desativamos Santarém. Como eu disse, a política foi empregada. Houve alguns atropelos, é certo, estão sendo retificados, com certeza. Mas ela foi eficaz. Então o pedido da procuradoria geral do estado, do estado do Pará nesta tribuna é que suspendam o efeito desta liminar, suspendam a eficácia dessa decisão, permanecendo o curso do processo com a análise dos documentos que foram fornecidos suplicando a atuação deste Tribunal de Contas o interesse do estado do Pará é que o controle externo seja feito e que seja feito de forma eficaz, corrigindo os erros que foram praticados, mas nós não podemos apenar a nossa população com essa situação. Muito obrigado pela atenção e continuo à disposição.

VOTO:

FUNDAMENTAÇÃO

A adoção de medida cautelar pelos Tribunais de Contas é instituída pelo ordenamento jurídico para resguardar o erário de grave lesão iminente e irreparável, ou de difícil recuperação, ou ainda, garantir a eficácia futura de deliberação de mérito, conforme dispõe o art. 88 da Lei Complementar Estadual nº 81/2012 (Lei Orgânica TCE/PA), que deriva da Constituição Federal e legislação pátria correlata, confirmada em pacífica jurisprudência de Cortes Superiores da República.

A partir do exame do acervo fático-probatório reunido nos autos, observa-se que, no presente caso, a decisão debatida se fundamentou, essencialmente, no fato de que, a quando da instrução inicial realizada pela unidade técnica competente, a Secretaria de Estado de Saúde Pública quedou-se silente e não apresentou qualquer documentação ou justificativa com a finalidade de responder e/ou desconstituir as irregularidades apontadas pela SECEX, de forma que, em defesa do interesse público primordial e por dever de ofício, se presumiu verdadeira a plausibilidade jurídica das denúncias apontadas, ante a gravidade e total verossimilhança, a priori, dos achados de auditoria; pelo que, a decisão plenária tomada àquele momento, com os elementos que constavam do processo, não merece reparo.

Ocorre que a SESPA, por meio do Ofício nº 1.734/2020-GAB-SESPA, encaminhou a esta Corte de Contas, em mídia eletrônica juntada à fls. 538, os documentos e informações necessários para a devida e aprofundada análise das alegações suscitadas na Representação, não existindo mais óbice ao regular exercício do devido controle externo constitucional das contratações em exame, uma vez que, nos pedidos de habilitação das Organizações Sociais e na defesa da SESPA, todos os responsáveis se colocaram à disposição desta Corte para eventuais e tempestivos esclarecimentos que porventura se fizerem necessários durante a instrução processual.

Em verdade, nesta nova configuração fática, por outro lado, caso mantida a cautelar, nos termos em que deferida, estará presente o receio de grave lesão ao interesse público, visto que os hospitais de campanha serão potencialmente parados em um momento sensível de emergência sanitária, com consequências lesivas não mesuráveis nos âmbitos cível, administrativo e, até mesmo, penal; todos imprevisíveis em seu total alcance, impactando o funcionamento do sistema



Tribunal de Contas do Estado do Pará

público de saúde estadual, com grave e inadmissível prejuízo ao atendimento à população, que teria prejudicado seu direito constitucional à vida e à saúde.

Nesse contexto, firmou-se jurisprudência do Tribunal de Contas da União, em caso no qual estavam em cotejo os princípios da legalidade estrita e do perigo da demora reverso, vejamos:

“O TCU pode recomendar ao Congresso Nacional o prosseguimento da execução de contrato com irregularidades graves, estabelecendo requisitos e condicionantes para a continuidade da avença, com vistas a evitar a paralisação de empreendimento em avançado estágio de execução, quando houver perigo na demora reverso.”

(Enunciado de jurisprudência do TCU - Acórdão 1951/2018-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER Publicado: Boletim de Jurisprudência nº 233 de 10/09/2018).

O Código de Processo Civil prevê, como regra, a possibilidade do exercício de juízo de retratação, pelo julgador, sempre que for interposto recurso. Essa conclusão se extrai da análise do Recurso de Apelação (arts. 331 e 485, §7º), do Agravo Interno (art. 1.021, §2º), dos Recursos Especial e Extraordinário (art. 1.030, II), e do Agravo em Recurso Especial e em Recurso Extraordinário (art. 1.042, §2º).

No âmbito do Tribunal de Contas da União, há previsão similar no Regimento Interno para retratação nos casos de registro de atos (art. 260, §2º) e de concessão de medida cautelar (art. 276, §5º), situação esta, na qual a medida concedida poderá “ser revista de ofício por quem a tiver adotado ou em resposta a requerimento da parte”.

Ainda que não haja previsão equivalente no Regimento Interno do TCE/PA, a partir de uma análise integrada e sistêmica do ordenamento jurídico, concretizadora de direitos fundamentais, constata-se que a possibilidade de revisão, pelo julgador, de ofício ou em resposta a requerimento da parte, da decisão concessória de medida cautelar é a regra, desde que atendidas a forma, os procedimentos e as condições de possibilidade definidas na lei.

Portanto, considerando-se o envio de esclarecimentos, da defesa e da extensa documentação pelos responsáveis, e ainda, a gravidade da situação de emergência pública ora vivenciada e a relevância do interesse público em questão, bem como que o art. 290 do RITCE/PA permite a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil e da legislação referente ao TCU nos casos omissos, deverá ser empreendido novo juízo pelo órgão técnico de contas, à luz da documentação apresentada, para que se constate, ou não, a subsistência dos requisitos elementares da medida cautelar que, por ora, a meu ver, não estão mais presentes.

Somente então, caso necessário, nova cautelar poderá ser adotada, em caráter não geral, com o estabelecimento de requisitos e condicionantes para continuidade das avenças e/ou outras medidas acautelatórias que equilibrem a contento os princípios jurídicos basilares envolvidos em cada caso concreto, bem como o mérito poderá ser resolvido.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, em resposta a requerimento da parte, devidamente fundamentado, reviso o entendimento adotado na Resolução TCE/PA Nº. 19.206, de 11 de agosto de 2020, para REVOGAR a medida cautelar concedida, nos termos do art. 276, §5º, do RITCU c/c art. 290 RITCE/PA, sem prejuízo da eventual apreciação de outros pedidos cautelares futuros, pelo que determino, como consequência:

- a) o encaminhamento do processo à SECEX para que elabore Relatório Conclusivo sobre o mérito da Representação, podendo requerer, caso entenda necessário, qualquer medida instrutória ou cautelar a esta Relatora;
- b) elaborado o Relatório Conclusivo, siga o feito ao Ministério Público de Contas.



Tribunal de Contas do Estado do Pará

Sejam cientificados desta decisão:

- Secretaria de Estado de Saúde Pública,
- Ministério Público de Contas,
- Procuradoria Geral do Estado,
- Instituto Panamericano de Gestão – IPG,
- Instituto Nacional de Assistência Integral – INAI e,
- Associação da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Pacaembu.

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Pará, unanimemente, nos termos do voto da Relatora, revisar o entendimento adotado na Resolução TCE/PA Nº. 19.206, de 11 de agosto de 2020:

1. Revogar a medida cautelar concedida, nos termos do art. 276, §5º, do RITCU c/c art. 290 RITCE/PA, sem prejuízo da eventual apreciação de outros pedidos cautelares futuros, pelo que determino, como consequência:

- a) o encaminhamento do processo à SECEX para que elabore Relatório Conclusivo sobre o mérito da Representação, podendo requerer, caso entenda necessário, qualquer medida instrutória ou cautelar a esta Relatora;
- b) elaborado o Relatório Conclusivo, siga o feito ao Ministério Público de Contas.

2. Sejam cientificados desta decisão:

- Secretaria de Estado de Saúde Pública,
- Ministério Público de Contas,
- Procuradoria Geral do Estado,
- Instituto Panamericano de Gestão – IPG,
- Instituto Nacional de Assistência Integral – INAI e,
- Associação da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Pacaembu.

Plenário “Conselheiro Emílio Martins”, em 29 de setembro de 2020.

ODILON INÁCIO TEIXEIRA
Conselheiro Presidente

ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES
Relatora

Presentes à sessão os Conselheiros: NELSON LUIZ TEIXEIRA CHAVES
MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA
CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JUNIOR
LUÍS DA CUNHA TEIXEIRA
FERNANDO DE CASTRO RIBEIRO

Procuradora do Ministério Público de Contas: Danielle Fátima Pereira da Costa
NNM/0100200