

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SEGUNDA PROCURADORIA**

**URGENTE**

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS  
DO DISTRITO FEDERAL**

**Representação nº 11/2020 – CF**

O Ministério Público que atua junto a esse Tribunal, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda da Lei e fiscalizar sua execução, no âmbito das contas do Distrito Federal, fundamentado no texto do artigo 85 da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF; dos artigos 1º, inciso XIV e § 3º, e 76 da Lei Complementar 1/1994 - LOTCDF; e do artigo 99, inciso I, da Resolução 38/1990 - RITCDF, vem oferecer a seguinte:

**REPRESENTAÇÃO**

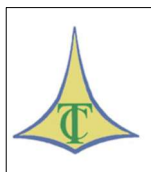
Pelos fundamentos a seguir expostos.

Diante da pandemia provocada pelo novo Coronavírus, chama-se a atenção para o atendimento ao cidadão, em face dos serviços disponibilizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), nesta Capital, notadamente os que são prestados pela conhecida **porta de entrada do sistema, no caso, UBS, e, também, pelas UPAs<sup>1</sup>**.

---

<sup>1</sup> Como se sabe, as Unidades Básicas de Saúde (UBS) são popularmente conhecidas como postos de saúde. Já as Unidades de Pronto Atendimento (UPAs 24h) fazem parte da Rede Saúde Toda Hora, lançada em 2011, que está reorganizando o atendimento de urgência e emergência dos hospitais do Sistema Único de Saúde (SUS). Elas são responsáveis por prestar atendimento de média complexidade, como vítimas de acidentes e problemas cardíacos e contribuem para desafogar as urgências dos hospitais do SUS e reduzir o tempo de espera por atendimento.

É oportuno resgatar, ainda, os conceitos de urgência e emergência, nos termos da Resolução CFM nº 1451/95: “define-se por URGÊNCIA a ocorrência imprevista de agravo à saúde com ou sem risco potencial de vida, cujo portador necessita de assistência médica imediata” e “por EMERGÊNCIA a constatação



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SEGUNDA PROCURADORIA**

De fato, há dois dias, chegou a ser anunciado o 1º óbito, supostamente, provocado pelo novo Coronavírus, no DF. Segundo informações, o paciente deu entrada na UPA de Sobradinho<sup>2</sup> com quadro de desconforto respiratório e febre. Internado, o caso progrediu para síndrome respiratória grave. No entanto, no dia 28/03, a notícia foi corrigida<sup>3</sup> Contudo, **na data de hoje, já são cinco óbitos no DF<sup>4</sup>.**

**A Representação no 10/20 cuidou das UBS, e a presente pretende tratar das UPAS.**

**I – Breve retrospectiva**

Como se sabe, a história das UPAS no DF remonta ao exercício de 2009, quando o DF aderiu à Ata de Registro de Preço nº 103/2009, decorrente do Pregão Presencial nº 025/2009 da Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro, assinando em fevereiro de 2009 o Contrato 46-A/09. A técnica utilizada era do tipo modular. Apesar de vultosa quantia, foram apontadas inúmeras falhas.

O Anexo I a esta Representação relata, pormenorizadamente, esses fatos.

Na época, o que se viu foi que a solução as UPAs surgiu no DF sem uma radiografia precisa da situação, seja do ponto de vista da melhor localidade e população a ser assistida; seja do ponto de vista da quantidade de pessoal (médicos, enfermeiros e outros), capaz de atender a demanda.

Em 2013, os autos 1836/13 promoveram um diagnóstico da situação. Havia as mesmas quatro UPAs construídas quais sejam: Samambaia, Recanto das Emas, São Sebastião e Núcleo Bandeirante, tendo sido inauguradas mais duas unidades no ano de

---

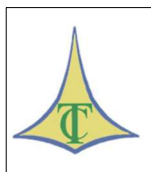
médica de condições de agravo à saúde que impliquem em risco iminente de vida ou sofrimento intenso, exigindo, portanto, tratamento médico imediato”.

De acordo o **art. 1º da Portaria SES 386/2017**, a rede de atenção às urgências e emergências do DF passou a ser constituída pelos seguintes componentes: (a) Componente hospitalar, formado pelos serviços hospitalares de emergência; (b) Componente pré-hospitalar fixo, formado pelas Unidades de Pronto Atendimento 24h (UPA 24h); (c) Componente pré-hospitalar móvel, formado pelo SAMU 192; (d) Central de regulação de urgências e emergências; (e) Atenção primária, formada pelas unidades básicas de saúde (UBS), responsável pela prevenção e promoção à saúde e atendimento em demanda espontânea aos pacientes com perfil de risco compatível, inclusive em atenção domiciliar; (f) Vigilância à saúde, formada pelos órgãos da Subsecretaria de Vigilância à Saúde, responsável pelo controle de endemias, violência e agravos à saúde.

<sup>2</sup> <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-03/distrito-federal-registra-primeira-morte-pelo-novo-coronavirus>

<sup>3</sup> <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,primeira-morte-por-covid-19-em-brasilia-e-de-indigena.70003251432>

<sup>4</sup> <https://www.metropoles.com/colunas-blogs/grande-angular/sargento-da-pm-e-a- quinta-morte-por-coronavirus-no-df>



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL SEGUNDA PROCURADORIA

2014, que estão localizadas nas regiões administrativas de Sobradinho e Ceilândia. De acordo com o Plano Distrital de Saúde 2016-2019, não foram implantadas novas UPAs até a publicação do Plano.

### II – A partir de 2018

Recorde-se que, por volta de 2007, o MPDFT havia feito uma “blitz” nas unidades do Programa Saúde da Família, respondendo a formulários coordenados para identificar as mazelas da atenção primária. A visita ocorreu ao mesmo tempo por membros do MPDFT nas Regiões administrativas contempladas com o programa.

Em 2018, o MPDFT realizou semelhante fiscalização, denominada Operação Diagnose, constatando várias falhas nas UPAs do DF<sup>5</sup>, também, com visitas, simultaneamente, por Promotores de Justiça.

Em 2019, na segunda fase da Operação, os dados coletados foram compilados e analisados. O relatório de inspeção foi enviado ao então Secretário de Saúde, em maio de 2019. O prazo para sanar as irregularidades apontadas no documento era de 180 dias. Entre os problemas identificados, estavam a falta de materiais, de medicamento e de profissionais. A Secretaria de Saúde informou que os problemas seriam resolvidos em 60 dias com o repasse da gestão das UPAs para o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (Iges-DF)<sup>6</sup>.

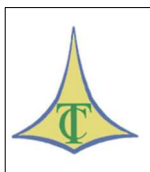
Como se sabe, a LEI Nº 6.270, DE 30 DE JANEIRO DE 2019 alterou a nomenclatura do Instituto Hospital de Base do Distrito Federal – IHBDF, instituído pela Lei nº 5.899, de 3 de julho de 2017, para Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF e dá outras providências.

No mesmo ano de 2019, a imprensa noticiou que o MPDFT também instaurou procedimento administrativo para apurar a expansão sem autorização legal do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (Iges-DF). No início de setembro, a entidade divulgou a construção de seis Unidades de Pronto Atendimento no DF (UPAs). Entretanto, para o MPDFT, a ampliação dos limites de sua atuação na saúde pública do

---

<sup>5</sup> <https://www.metropoles.com/distrito-federal/saude-df/mpdft-constata-falta-de-oxigenio-monitor-cardiaco-e-algodao-em-upas>

<sup>6</sup> <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/11457-segunda-fase-da-operacao-diagnose-inspeciona-upas>



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL SEGUNDA PROCURADORIA

DF deve ser formalizada mediante lei proposta pelo governador e aprovada pela Câmara Legislativa (CLDF)<sup>7</sup>.

Posteriormente, a LEI Nº 6.425, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2019 atribuiu a competência ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF para construir novas unidades de pronto atendimento – UPA.

Entrementes, o MPC/DF solicitou cópia dos processos que embasam as construções em tela, cuja informação segue em anexo, tendo em vista publicação, em **20/12/2019** (período de recesso no TCDF), no **Correio Braziliense** do ATO CONVOCATÓRIO – CONVOCAÇÃO GERAL 001/2019, para “contratação de empresa(s) especializada(s) no ramo de engenharia para execução das obras de construção das sete (07) UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTO 24H – UPA – PORTE 1, dividido em sete (07) lotes, visando atender as necessidades de saúde da região.

O resultado da análise segue no Anexo II, não tendo sido possível a esta Procuradoria identificar processo no TCDF a respeito.

### III – TERCEIRIZAÇÃO. NECESSÁRIA FISCALIZAÇÃO

Como se observa de início, a terceirização integral do serviço de atendimento das UPAS ao IGES/DF, ao ver desta Procuradora, infringe a CF, artigo 199, parágrafo 1º, e, igualmente, a LOSUS, art. 24<sup>8</sup>.

Segundo referidas normas, é dever do Estado prestar os serviços de saúde pública à população, mas somente pode socorrer-se da iniciativa privada, quando, **COMPROVADAMENTE**, as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura, em uma DETERMINADA área, que deve ser, apenas, **complementar**, nunca integral, demonstrando o Estado, ainda, que é impossível a ampliação dos serviços públicos de saúde que pretende terceirizar.

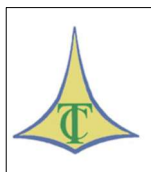
A legislação brasileira não é sem um propósito.

Recentes episódios de terceirização de serviços públicos de saúde, no país, demonstraram que essa opção não pode ser adotada sem devida motivação e análise

---

<sup>7</sup> <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/11303-mpdft-apura-expansao-ilegal-do-iges-df>

<sup>8</sup> Entendimento fartamente encontrado na doutrina e na jurisprudência pátrias, notadamente, em face dos modelos adotados para terceirização dos serviços de UPAS no país, por meio de Organizações Sociais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SEGUNDA PROCURADORIA**

criteriosa de sua economicidade, sob pena do Estado ficar refém, muitas vezes, após, sem chances reais de reação.

Para além desse questionamento, ao se consultar a nova Lei 6425/19, vê-se que na Justificativa, alude-se ao Plano aqui já citado de 2016-2019 e, ainda, ao Plano de Ação Regional (PAR) da RUE no DF<sup>9</sup>, que objetiva definir os processos estratégicos da gestão e operacionalização da Rede de Atenção às Urgências e Emergências (RUE) do Distrito Federal (DF), orientando a tomada de decisão de toda a RUE/DF a curto e médio prazo, aprovado pela Deliberação no 41, de 08/11/2018.

Quer-se, assim, a implantação de Novas Unidades de Pronto Atendimento (UPAS) de Porte 1 nas seguintes Regiões: Brazlândia; Ceilândia; Gama. Riacho Fundo II; Planaltina; Paranoá; Vicente Pires, autorizando o citado Instituto a construir novas Unidades de Pronto Atendimento.

Por seu turno, o objeto do Processo SEI 04016-00030409/2019-51<sup>10</sup> destaca as 7 UPAS, nas seguintes localidades:

Lote 1: Vila São José, Q 37, AE 1, Posto de Saúde, **Brazlândia/DF**

Lote 2: Paranoá Parque, Q. ½ Comercial 1 AE 4 EPC, **Paranoá/DF**

Lote 3: Setor de Indústria QI 7, Área Reservada 2, **Gama/DF**

Lote 4: Expansão do Setor O, QNO 21, AE D, **Ceilândia/DF**

Lote 5: rua 10 Qd 4D Chácara 135, **Vicente Pires/DF**

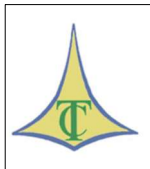
Lote 6: QN 31 Conjunto 3, Lote 1, **riacho Fundo II/DF**

Lote 7: Setor Habitacional Mestre D'Armas, Q 23 MD 2 Lt 1, **Planaltina/DF**

### **III – DO PEDIDO**

<sup>9</sup>Não se encontrou, todavia, estudo específico para a construção das novas UPAS, em referidos locais e quantidades, tampouco autorização específica do Conselho de Saúde do DF <http://www.saude.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Plano-de-A%C3%A7%C3%A3o-Regional-da-Rede-de-Aten%C3%A7%C3%A3o-%C3%A0s-Urg%C3%Aancias-e-Emerg%C3%Aancias-do-Distrito-Federal.pdf>

<sup>10</sup> Necessário que o TCDF requisite acesso diretamente à SES. Destaca-se: são cerca de 600 documentos, até 14/02/2020, o que impossibilita a juntada no e-TCDF.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SEGUNDA PROCURADORIA**

Isto posto, considerando as denúncias que envolvem a falta de estruturas física (material, insumos, equipamentos) e de pessoal das UPAS no DF; a terceirização integral desses serviços ao IGES/DF; a construção de novas unidades e, neste caso, diante do valor envolvido, o MPC/DF oferta a presente Representação, solicitando que o TCDF estabeleça fiscalização a respeito dos fatos, inclusive, em razão da regularidade dos preços que serão praticados nas novas construções, consignando que se encontram acima do valor de alçada da Corte, para a Secretaria de Saúde.

Brasília, 02 de abril de 2020.

**CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA**  
Procuradora