

Judicialização da saúde e riscos de corrupção nas contratações públicas de *home care* no Rio Grande do Sul (2018–2024)

Ednaldo Tavares Rufino Filho
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

O estudo analisa os riscos de corrupção nas licitações e dispensas com disputa (DCDs) realizadas pelo estado do Rio Grande do Sul (RS) entre 2018 e 2024, em resposta à judicialização do serviço de *home care*. A pesquisa é quantitativa, com uso de estatística descritiva e testes não paramétricos aplicados a dados extraídos do portal de compras públicas do RS. Observou-se alta concentração de demandas judiciais em poucas cidades do interior, sugerindo possível captura da política pública por atores locais. Identificou-se também a consolidação das DCDs em detrimento das licitações, mesmo quando os valores ultrapassam R\$ 100 mil, o que indicaria uso recorrente de um instrumento previsto para situações excepcionais. As DCDs apresentaram menor média de participantes, maior incidência de fornecedores únicos e menor tempo de publicidade dos editais, fatores que comprometem a competitividade. O índice de concentração de mercado (IHH = 5.004,56) revelou forte domínio por poucas empresas. A aplicação da Lei de Benford evidenciou distorções nos valores estimados, sinalizando necessidade de investigações adicionais. Os achados apontam fragilidades no planejamento e nos controles preventivos, recomendando-se o fortalecimento da governança pública. Pesquisas futuras podem aprofundar a análise com métodos qualitativos e modelos preditivos.

Palavras-Chaves: Judicialização. *Home Care*. Corrupção. Contratações Públicas. Red Flags.

Judicialização da saúde e riscos de corrupção nas contratações públicas de *home care* no Rio Grande do Sul (2018–2024)

Ednaldo Tavares Rufino Filho
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

As contratações públicas são identificadas como instrumentos imprescindíveis para promoção de políticas públicas (Mazzucato & Wainwright, 2024), sendo essenciais para viabilizar o cumprimento de decisões judiciais na saúde. Todavia, também são reconhecidas como uma atividade governamental altamente suscetível à corrupção, visto que são realizadas por meio de um procedimento complexo que envolve altos fluxos de recursos financeiros e uma miríade de partes interessadas (OCDE, 2023). Neste contexto, o presente trabalho tem por objetivo analisar os riscos de corrupção associados às licitações e às dispensas com disputa (DCDs) realizadas pelo Rio Grande do Sul (RS), em resposta à judicialização *do home care* entre os anos de 2018 e 2024.

O recorte se justifica pelo RS ser o estado brasileiro com o maior número de ações judiciais relacionadas à saúde (CNJ, 2020), com mais de 3 mil liminares concedidas mensalmente no âmbito da Justiça Estadual do RS (Demarco *et al.*, 2024). Além disso, os mecanismos de compras governamentais são poucos explorados na literatura de judicialização do direito à saúde (Vasconcelos, 2018; Oliveira, 2019).

Trata-se de um estudo exploratório-descritivo, com abordagem quantitativa, que utiliza estatística descritiva e testes não paramétricos para analisar indicadores de risco de corrupção (*red flags*) identificados na literatura (Mungiu-Pippidi, *et al.*, 2021; Jorquera, 2019; Sá, Pessanha, Alves; 2023; Morais *et. al.*, 2024). Os dados foram extraídos do portal de compras públicas do RS, licitômetro da CELIC, editais e termos de referências publicados.

Os resultados demonstram que há uma alta concentração de demandas judiciais originadas em poucas cidades do interior (Santa Maria – 22,43%; Santo Ângelo – 10,29%; Passo Fundo – 6,58%), indícios que sugerem a possibilidade de uma atuação coordenada de stakeholders locais na captura da política pública. O resultado converge com as recentes notícias sobre as operações *Home cash* do GAEGO/MPRS e *False care* da Polícia Civil (Schöler, 2025; Irion, 2025).

Verificou-se a consolidação de DCDs em detrimento das licitações, com destaque para inversão no último ano da série (97 dispensas contra 79 licitações), o que indica uso recorrente de um instrumento previsto para situações excepcionais. Além disso, notou-se que 70,37% das DCDs possuem valor estimado superior a R\$ 100 mil reais, o que sugere que os

procedimentos são promovidos com a justificativa de serem contratações emergências, entretanto, a série histórica demonstra que é uma demanda rotineira, apesar da sua origem exógena. Assim, há espaço para evolução do planejamento, com a inclusão no plano anual de contratações, reserva orçamentária, elaboração de peças padronizadas como estudo técnico preliminar, editais e mapa de riscos.

As DCDs apresentaram menor média de participantes (2,39 das dispensas contra 4,66 das licitações), com diferença significativa segundo o teste de Mann-Whitney ($U = 14070$; $p < 0,001$), o que sugere possível efeito sobre o número de participantes. Ademais, as DCDs concentram mais participantes únicos (8,4% contra 15,33%).

O tempo médio de publicidade do edital das licitações é de 16,31 dias, enquanto das dispensas é de 5,54 dias, novamente com diferença estatisticamente significativa ($U = 1184$; $p < 0,001$). Esse curto prazo pode justificar a menor participação nas DCDs e principalmente os casos de participante único. Quanto ao tempo de decisão para adjudicação, a média nas licitações é de 32,52 dias e nas DCDs é de 8,79 dias ($U = 3194$; $p < 0,001$).

No que se refere à concentração de mercado, o índice de Hirschman-Herfindahl apresentou resultado expressivo ($IHH = 5.004,56$), o que pode indicar mercado restrito, cartelização ou regras editalícias restritivas. Salienta-se que valores acima de 2.500 são considerados altamente concentrados. Apenas duas empresas adjudicaram 71,86% do valor das contratações, sendo o restante dividido entre as outras 14 vencedoras.

Também foi avaliada a aderência do conjunto dos valores estimados à Lei de Benford, e o resultado indicou fortes desvios ($DMA = 0,223$ e Qui-quadrado 25,33). Salienta-se que o teste é apenas indicativo e demanda investigação mais aprofundada. Ademais, somente foi realizado o teste do primeiro dígito diante do número restrito de observações ($N = 486$).

Os resultados indicam que há riscos de corrupção nas contratações públicas de *home care* no RS, com indícios de baixa competitividade, concentração de mercado e fragilidades no planejamento. Tais achados reforçam a necessidade de aprimorar os mecanismos de controle preventivo, ampliar a transparência e adotar estratégias de governança pública para mitigar os riscos de captura da política pública. Pesquisas futuras podem aprofundar a análise com métodos qualitativos e modelos preditivos.

Palavras-Chaves: Judicialização. *Home Care*. Corrupção. Contratações Públicas. *Red Flags*.

Referências

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/justica-em-numeros-2020/>. Acessado em 19.04.2023.

DEMARCO, D. *et al.* **Demandas judiciais relativas à dispensação de medicamentos pelo SUS: caracterização e análise dos impactos fiscais e administrativos no estado do Rio Grande do Sul**. Relatório de Pesquisa, p. 1-120, 2024.

IRION, A. **Duas enfermeiras são presas em operação da Polícia Civil que coíbe fraude na contratação de serviços de home care**. GaúchaZH, Porto Alegre, 16 jan. 2025. Atualizada em 16 jan. 2025. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2025/01/acao-da-policia-civil-coibe-fraude-na-contratacao-de-servicos-de-home-care-cm5z65c1j00dt017rg7jj1q8w.html>. Acesso em: 08 jun. 2025.

JORQUERA, M. **Compras Públicas y Big Data: Investigación en Chile sobre índice de riesgo de corrupción**. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia, 2019. Disponível em: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/07/EP_CPBD.pdf. Acesso em: 1 jun. 2025.

MAZZUCATO, M; WAINWRIGHT, D. **Mission-led procurement and market-shaping: lessons from Camden Council**. Institute for Innovation and Public Purpose, 2024. Disponível em: [Mission-led procurement and market-shaping: Lessons from Camden Council | UCL Institute for Innovation and Public Purpose - UCL – University College London](https://ais.al/new/wp-content/uploads/Executive-Summary_Edited_CRM_May2021_final-with-tables.pdf). Acesso em: 10/9/2024.

MORAIS, V.; TARTARI, D.; ROGERS, P.; BARBOZA, F. Previsão de Fraude em Licitações no Brasil. **CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS**, [S. l.], v. 24, n. 03, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/256>. Acesso em: 8 jun. 2025.

MUNGIU-PIPPIDI, A. *et al.* **Corruption risk in Albanian public procurement (2017–2019)**. Hertie School of Governance, 2021. Disponível em: https://ais.al/new/wp-content/uploads/Executive-Summary_Edited_CRM_May2021_final-with-tables.pdf. Acesso em: 05/06/2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, **Managing risks in the public procurement of goods, services and infrastructure**. OECD Public Governance Policy Papers, No. 33, OECD Publishing, Paris, 2023. <https://doi.org/10.1787/45667d2f-en>.

OLIVEIRA, V. Os caminhos da judicialização do Direito à saúde. In: Vanessa Elias de Oliveira. (Org.). **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019. v. 1, p. 177-199.

SÁ, T.; PESSANHA, J.; ALVES, F. Métodos de classificação supervisionada aplicados à identificação de fraudes de fornecedores. **CONTABILOMETRIA - Brazilian Journal of Quantitative Methods Applied to Accounting**, Monte Carmelo, v. 11, n. 2, p.125-146, 2024.

SCHÖLER, Günther. **Ministério Público denuncia 23 pessoas por fraudes envolvendo o serviço de atendimento home care**. GaúchaZH, Passo Fundo, 13 maio 2025. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/passo-fundo/seguranca/noticia/2025/05/ministerio->

publico-denuncia-23-pessoas-por-fraudes-envolvendo-o-servico-de-atendimento-home-care-cman4rxq2006t01fevm8sy82p.html. Acesso em: 08 jun. 2025.

VASCONCELOS, N. **Mandado de segurança ou Ministério da Saúde? Gestores, procuradores e respostas institucionais à judicialização**. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. doi: 10.11606/T.2.2018.tde-30102020-141923. Acesso em 25/04/204.