

Processo: nº 41.101/2007 (f) - (3 volumes e 3 Anexos)

Origem: Ministério Público de Contas do Distrito Federal - MPC/DF

Jurisditionada: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES

Assunto: Representação.

Ementa: Representação nº 34/2007-CF. Convênio nº 14/2004. Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES e a Associação Brasileira de Assistência às Famílias de Crianças Portadoras de Câncer e Hemopatias – ABRACE. Construção do INSTITUTO PEDIÁTRICO – IP. Audiência. Inspeção. Diligência. Decisão nº 4.807/2011. Audiência para que a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES e a Associação Brasileira de Assistência às Famílias de Crianças Portadoras de Câncer e Hemopatias – ABRACE apresentem de argumentos acerca da legalidade do ajuste. Manifestações juntadas. Exame.

- . Secretaria de Acompanhamento manifesta-se pelo cumprimento da diligência e arquivamento dos autos.
- . Ministério Público de Contas opina pela irregularidade do Convênio nº 14/2004 e adoção da solução que propõe.
- . VOTO por determinação à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES para a adoção das medidas necessárias à incorporação dos bens ao patrimônio do Distrito Federal.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Representação nº 34/2007-CF, acerca da legalidade do Convênio nº 14/2004, celebrado entre a **Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF** e a **Associação Brasileira de Assistência às Famílias de Crianças Portadoras de Câncer e Hemopatias – ABRACE**, para a construção do **INSTITUTO PEDIÁTRICO – IP**, hospital de pesquisa, diagnóstico e tratamento do câncer infantil.

Por intermédio da Decisão nº 4.807/2011, esta Corte autorizou a audiência da **Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF** e da **Associação Brasileira de Assistência às Famílias de Crianças Portadoras de Câncer e Hemopatias – ABRACE** para apresentação dos argumentos que entenderem pertinentes para a defesa da legalidade do ajuste em questão.

Após examinar as manifestações da **Associação Brasileira de Assistência às Famílias de Crianças Portadoras de Câncer e Hemopatias – ABRACE** (fls. 307/322) e da **Secretaria de Estado de Saúde do Distrito**



Federal - SES (fls. 343/501), a Secretaria de Acompanhamento deste Tribunal, nos termos da Informação nº 210/2014 (fls. 506/525), sugere o arquivamento dos autos, tendo em conta as seguintes considerações:

"III. ANÁLISE

34. Preliminarmente, é de bom alvitre consignar que os argumentos erguidos pela ABRACE e pela SES/DF, em atenção ao item I da Decisão nº 4807/2001, estão correlacionados e convergem para um único objetivo, que é a demonstração da legalidade do Convênio nº 14/04. Sendo assim, as análises dos mesmos serão procedidas em conjunto.

35. Nesse sentido, observa-se, dos sobreditos arrazoados, que praticamente todos os elementos ali constantes já foram exaustivamente discutidos, relatados e submetidos à apreciação do e. Plenário desta Corte de Contas, conforme será demonstrado a seguir.

36. Com efeito, por meio da Representação nº 34/07-CF, às fls. 2/6, a ilustre Procuradora do Ministério Público que atua junto a este Tribunal, Dra. Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, formulou, em síntese, os seguintes questionamentos acerca do Convênio nº 14/04-SES/DF (fls. 04):

"(...) Em primeiro lugar, saber se foi nomeado Comitê de Gestão e criada a nova pessoa jurídica, em 24 meses, como determina o convênio. Sabe-se, ainda, que as obras estão atrasadas, sendo descumprido o Plano de Trabalho. Mais grave, todavia, é observar que o DF repassou exatos R\$ 1.684.065,10 para a Abrace, a fim de 'ATENDER DESPESA COM CONCESSÃO DE AUXÍLIO PARA INVESTIMENTO, DESTINADO A CONTRUÇÃO DE UM HOSPITAL."

37. Argumentou, ainda, que, apesar de o Convênio em tela demonstrar que seria a entidade a responsável pela obtenção de recursos privados para a execução do ajuste, o que se vê é algo diverso, tendo em vista que o terreno é público e está sendo utilizado recurso público.

38. O Órgão Ministerial alegou, também, possível divergência em entendimentos exarados da Procuradoria-Geral do DF no que se refere à proposta de convênio apresentada pela ABRACE, tendo em vista que o Parecer manifestou a possibilidade de celebração do ajuste, e a proposta de outra entidade denominada AJUDE-C,



refutada pela PGDF, apesar da correlação existente entre os objetos das proposições.

38. Mais, por meio do Parecer nº 535/10 - CF (fls. 234/236), o Parquet opinou no sentido de que esta Corte autorizasse, em caráter de urgência, a realização de Inspeção na SES/DF, com o escopo de que o Corpo Técnico apurasse informações conclusivas acerca dos processos 020.003.293/07 e 060.010.718/07, tendo em vista o pedido da PGDF para que os mesmos fossem apensados, porém tal solicitação não teria sido atendida e, segundo informações, os referidos autos não teriam retornado àquela Procuradoria, bem como não teriam sido reinstruídos, como seria o necessário.

39. Sobre as questões acima delineadas, os elementos constantes dos autos permitem que se procedam às seguintes análises.

III.1. DA NOMEAÇÃO DO COMITÊ DE GESTÃO

40. Com relação ao assunto acima, restou esclarecido que o Comitê de Gestão, à época do questionamento formulado pelo Parquet, não chegou a ser formalmente criado. Contudo, desde o início foi constituído um Grupo Técnico composto pelo arquiteto Oswaldo Telmo Melgares, e pelos médicos Dra. Isis Quezado Magalhães, Dr. José Carlos Córdoba e Dra. Elisa de Carvalho, para a execução das ações de responsabilidade do mencionado Comitê, conforme informação prestada pela Sra. Isis Magalhães, executora titular do Convênio nº 14/04-SES/DF (fls. 60/63).

III.2. DA APARENTE DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTOS DA PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL - PGDF SOBRE AS PROPOSTAS DA ABRACE E DA AJUDE-C.

41. No que se refere à questão supra, transcreve-se o teor do § 13 da Informação nº 122/08 (fls. 135/142):

13. De início, no que diz respeito à aparente divergência de entendimentos da PGDF sobre as propostas da ABRACE e da AJUDE-C, observa-se, às fls. 103, que o Procurador-Chefe da PROCAD/PGDF, Dr. Joaquim Francisco Nunes Bandeira, encaminhou à signatária da presente Representação os esclarecimentos pertinentes, consignados no despacho exarado pela i. Procuradora Dra. Denise Ladeira Costa Ferreira, cópia às fls. 104/113, a saber:

"(...)



Percebe-se que a divergência de entendimentos sobre a proposta da ABRACE derivou em primeiro lugar dos termos das proposições apresentadas, que obviamente geraram soluções jurídicas diversas. À proposição de concessão de outorga (permissão ou concessão de uso ou de direito real de uso) para construção de hospital particular foi indicado óbice da ausência de licitação. À proposição de cooperação para construção de um hospital público (a expensas da associação civil, em terreno publico, mediante concessão temporária, com reversão do imóvel construído para incorporação no patrimônio do DF) foi oferecida a solução da celebração do convênio, que emprestou precariedade à outorga e a vinculou ao período de construção do hospital."

42. Dessa forma, em face dos esclarecimentos supratranscritos, restou devidamente esclarecido o questionamento acerca da aparente divergência de entendimentos da PGDF sobre as proposições apresentadas pela ABRACE e pela AJUDE-C.

III.2. DA ORIGEM DOS RECURSOS FINANCEIROS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS.

43. Restou constatado neste Processo a ausência de repasse de recursos financeiros da SES/DF para a ABRACE.

44. Conforme demonstra a cópia da Nota de Empenho nº 2006NE00058 às fls. 56, os recursos foram transferidos à mencionada Associação pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente - FDCA/DF, obtidos pela própria entidade, a partir de doações de terceiros, nos termos da legislação do FDCA/DF e com a devida autorização do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente - CDCA/DF, conforme demonstra a Certidão de Autorização para Captação de Recurso, emitida em 05.12.2005 (fls. 116 do Anexo I).

45. Com relação à aplicação dos referidos recursos, observa-se que consta, às fls. 222 do Anexo II, cópia do Parecer Técnico elaborado por Engenheiro Civil da então Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho - SEDEST/DF, gestora do FDCA/DF, no qual foi registrado que, em vistoria realizada na obra do hospital, constatou-se ter sido concluída pela ABRACE a etapa executada com os recursos provenientes do mencionado Fundo.



III.3. DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

46. Compulsando os autos, verifica-se que, em 25.05.2007, a ABRACE encaminhou ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente documentação contendo a prestação de contas dos recursos recebidos (fls. 119/198 do Anexo I e fls. 1/250 do Anexo II).

47. Mediante o item II da Decisão nº 6429/2008, esta Corte de Contas determinou ao gestor do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente - FDCA/DF que se manifestasse sobre a regularidade da prestação de contas apresentada pela ABRACE, relativa aos recursos financeiros transferidos à entidade pelo FDCA/DF.

48. Em atenção ao decisorio supra, por meio do Ofício nº 287/08-CDCA/DF, de 31/10/08 (fls. 159/162), o Sr. Fábio Teixeira Alves, então Presidente do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente - CDCA/DF, manifestou-se quanto à regularidade da prestação de contas dos recursos recebidos pela ABRACE, a título do Convênio em questão, no montante de R\$ 1.684.093,10 (um milhão seiscentos e oitenta e quatro mil noventa e três reais e dez centavos), em conformidade com o inciso XII do art. 18 do Decreto nº 16.098/94.

III.4. DAS INFORMAÇÕES CONCLUSIVAS ACERCA DOS PROCESSOS 020.003.293/07 E 060.010.718/07

49. Sobre o assunto supra, a Informação nº 160/11 noticiou que (fls. 283/287):

"15. No respeitante aos Processos nºs 020.003.293/07 (possíveis irregularidades decorrentes de fatos relacionados ao Convênio nº 014/2004/SES/DF/ABRACE) e 060.010.718/07 (Proposta de convênio com a AJUDE-C, v. fls. 34/55), passa-se a expor o que segue.

16. O primeiro processo está no arquivo, conforme consulta ao Sistema Integrado de Controle de Processos - SICOP.

17. Quanto ao segundo, apesar de não constar o indicativo de arquivo, de acordo com consulta ao sistema referido, em pesquisa textual DODF (versão beta), não identificamos qualquer alusão a ajustes com a AJUDE-C, mas, apenas, referência na Portaria nº 53/2011 (DODF, de 25/04/2011, p. 110), em que o Secretário da Pasta da Saúde constitui comitê técnico em coagulopatias hereditárias do DF, ao designar, entre outros, membro da organização AJUDE-C."



III.5. OUTRAS CONSIDERAÇÕES

III.5.a. Do atual atendimento prestado aos portadores de coagulopatias hereditárias do DF

50. Tendo em vista o questionamento formulado pelo Parquet acerca do desenvolvimento do Processo nº 060.010.718/07, que tratava da proposta de Convênio com a AJUDE-C, encontrando-se atualmente arquivado, traz-se à colação as considerações a seguir.

51. Desde a publicação da Portaria SES nº 162, de 9 de agosto de 2012 (DODF nº 159, de 10/08/2012), o atendimento ambulatorial multiprofissional às pessoas com distúrbios congênitos da coagulação, dentre eles os hemofílicos, bem como a coordenação integral à saúde destes pacientes no Distrito Federal, ficou sob responsabilidade da Fundação Hemocentro de Brasília (FHB).

52. Segundo o balanço das atividades do ambulatório, nas dependências da referida Fundação, criado para esse fim, divulgado no sítio da SES/DF :

"O Ambulatório dá assistência a mais de 300 pacientes residentes no DF, cidades do Entorno e de alguns municípios mais distantes, sendo quase 250 pacientes que se cadastraram e 67 pacientes novos. O atendimento multiprofissional oferecido aos pacientes conta com uma equipe de quatro médicos hematologistas, dois clínicos gerais e dois pediatras, um médico ortopedista, duas enfermeiras, dois fisioterapeutas, um nutricionista, um assistente social, uma farmacêutica, cinco técnicos de enfermagem, dois técnicos de laboratório, dois técnicos administrativos, além de uma recepcionista.

(...)

Desde que o ambulatório foi inaugurado, em agosto de 2012, foram realizadas mais de mil consultas médicas e 400 atendimentos de enfermagem, 261 atendimentos do Serviço Social, 542 coletas de sangue para exames laboratoriais, 412 infusões de fatores de coagulação, entre outros procedimentos. O Ambulatório é ainda responsável pela entrega domiciliar da medicação para 86 dos 122 pacientes residentes no DF, com hemofilia, que estão em profilaxia e que precisam usar a medicação em dias alternados. Os demais



pacientes pegam a medicação no próprio Hemocentro.

Além dos atendimentos no ambulatório e do gerenciamento e distribuição dos medicamentos, a FHB é responsável também pelo Laboratório de Hemostasia, que realiza os exames para o diagnóstico dos casos novos da maioria das coagulopatias hereditárias e o acompanhamento dos pacientes em tratamento.

Desde o início do funcionamento do Laboratório, em janeiro de 2011, já foram realizados mais de 12 mil exames de hemostasia. O laboratório conta com uma equipe composta de uma médica hematologista, um farmacêutico e uma biomédica, todos treinados no Serviço de Referência Nacional para as Coagulopatias Hereditárias da UNICAMP/SP, e ainda uma técnica de laboratório. A partir de 2013 o laboratório da FHB iniciou a realização de exames para o diagnóstico de coagulopatias hereditárias raras.

53. Diante do cenário acima descrito, tudo aponta no sentido de que o motivo para que a proposta da AJUDE-C não tivesse prosperado foi de caráter técnico, tendo em vista o que consta do Parecer exarado no Processo 00.060.010.718.2007, elaborado pela Coordenação de Hematologia e Hemoterapia/GMRH/DIASE/SAS/SES, trazido à colação pela ABRACE (§ 27).

54. A análise levada a efeito no sobredito Parecer concluiu em não levar adiante a proposição apresentada pela AJUDE-C (§ 27), tendo em vista que a quantidade de pacientes hemofílicos existentes no DF, não justificaria a construção de um hospital exclusivo para dar atendimento aos mesmos.

55. Ainda quanto a este aspecto, informamos que o atendimento aos portadores de coagulopatias é objeto, nesta Corte, do Processo nº 18.653/2011.

III.5.b. Dos desdobramentos do Convênio nº 14/04-SES/DF

56. Traçando uma retrospectiva dos desdobramentos do Convênio nº 14/04-SES-DF até o presente momento:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

e-DOC C679C613
Proc 41101/2007

Fls.: 549
Proc.:41101/07
Rubrica

ANO	ACONTECIMENTO
2004	Celebração do Convênio nº 14/04-SES/DF (fls. 7/14).
2005	Início das obras do hospital – Bloco I.
2008	Conclusão das obras do Bloco I.
2011	Qualificação do Instituto do Câncer Infantil e Pediatria Especializada – ICIPE como Organização Social pelo Decreto nº 39.280/11 (fl. 465).
2011	Assinatura do Contrato de Gestão 01/2011-SES-DF e inauguração do Bloco I. (DODF de 11/07/2011, pg. 44).
2012	Celebrada parceria GDF/WFO para construção do Bloco II (fls. 436/444).
2013	Assinatura de Termo Aditivo ao Contrato de Gestão.

57. Verifica-se, dessa forma, que, decorridos mais de 9 (nove) anos da assinatura do Convênio nº 14/04-SES (fls. 7/14), o bloco I do hospital (público) proposto pela ABRACE foi concretizado e inaugurado, encontrando-se em pleno funcionamento, prestando atendimento exclusivo pelo SUS, com o nome de Hospital da Criança de Brasília José Alencar.

58. Também, o Instituto do Câncer Infantil e Pediatria Especializada – ICIPE, associação de direito privado, sem fins lucrativos, criado pela ABRACE, foi qualificado como Organização Social, por meio do Decreto nº 39.280/11 (fl. 465).

59. Ainda, foi firmado o Contrato de Gestão nº 01/2011-SES/DF, entre o DF, por intermédio da SES/DF, e o ICIPE, que já consta de Termo Aditivo, assinado em 17/10/2013, ao referido ajuste.

60. Mais, em 21/07/2012, foi assinado o instrumento do Convênio de Cooperação Técnica e Financeira celebrado entre a Organização Mundial da Família – WFO e o DF, por intermédio da SES/DF, para construção do bloco II do Hospital da Criança de Brasília José Alencar.

61. Cumpre salientar, ainda, que a análise da regularidade da qualificação do ICIPE como OS, bem como da celebração Contrato de Gestão nº 01/2011-SES/DF, são objeto do Processo nº 24.165/11.

IV. CONCLUSÕES

62. Nesta Informação, procedeu-se à análise do teor da documentação encaminhada pela ABRACE e pela SES/DF, em atendimento ao item II da Decisão nº 4807/2011.

63. Conforme se pode extrair dos elementos constantes dos autos, as questões suscitadas na Representação do Ministério Público especializado acerca da regularidade do Convênio nº 14/04-SES/DF restaram todas esclarecidas quanto:



- ao posicionamento da PGDF diante das propostas da ABRACE e da AJUDE-C;
- à criação do Comitê de Gestão;
- aos atrasos ocorridos na execução da obra objeto do Convênio;
- aos recursos repassados à ABRACE, por intermédio do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente - FDCA/DF (2006NE00058 - fls. 56);
- à regularidade da Prestação de Contas;
- às possíveis irregularidades decorrentes de fatos relacionados ao Convênio nº 14/04-SES/DF.

64. Sendo assim levando em consideração: a) os desdobramentos do Convênio em tela descritos nos §§ 56/60; b) que o exame da regularidade do Contrato de Gestão nº 01/2011-SES/DF, bem como da qualificação do ICIPE como Organização Social, são objeto do Processo nº 24.165/11; c) que não remanescem pontos relevantes sobre o referido ajuste a serem esclarecidos; opina-se no sentido de que o e. Plenário desta Corte de Contas autorize o arquivamento destes autos."

Em linha de divergência, o Ministério Público de Contas, consoante o Parecer nº 167/2014-CF (fls. 528/541), da lavra da ilustre Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA, pugna pela irregularidade do Convênio nº 14/2004 e adoção da solução que propõe, nos seguintes termos:

"30. Pelos elementos apresentados, o Convênio nº 14/04 mostrou-se irregular desde a origem, conforme já apontava a PGDF no Parecer nº 157/2003-PROCAD/PRG/D, da lavra da Dra. Maridalva de Almeida Vieira, que afastou a possibilidade jurídica do Convênio, envolvendo a alienação, em sentido amplo, de bem imóvel do Distrito Federal, sem licitação, com os seguintes fundamentos:

...

A utilização de imóveis do Distrito Federal por meio de licitação constitui regra erigida a categoria de norma constitucional. Ressalvando-se as situações previstas na Lei Geral Federal que possibilitam o uso do bem público sem licitação, no caso do Distrito Federal.

Assim, o atendimento da regra da obrigatoriedade de licitação para a utilização, assim como, para alienação de bens imóveis do



Distrito Federal é imperiosa, não podendo o Gestor público se afastar-se dela.

...

Portanto, não há previsão na lei de dispensa de licitação para celebração de Contrato de Concessão de Uso ou de Direito Real de Uso de imóvel do Distrito Federal em favor de uma Associação civil de direito privado para a construção de Hospital particular, não público.

No que tange aos imóveis de domínio da União, sua regularização, administração de alienação, é disciplinada pela Lei nº 9.636/98. Destarte, sua aplicação é direcionada aos imóveis da União, e não para alienação, em sentido amplo, de imóveis do Distrito Federal.

A interessada visa à celebração de um Convênio com o Distrito Federal para que seja concedido o Uso de um terreno deste ente da federação para construção de um Hospital particular. De início, não se vislumbra com quem seria firmado o Contrato de Concessão de Uso na forma proposta, seria com a ABRACE ou com uma outra entidade, uma vez que consta informação no sentido de que após a construção do Hospital, o mesmo passaria a ser de "responsabilidade" de uma Associação privada, a ser criada, e da Secretaria.

Em que pese todas as questões que norteiam a celebração do pretendido convênio, como foi apresentada, torna-se prejudicada a análise dos demais itens propostos para a celebração do ajuste, haja vista que seu objeto principal seria a utilização de bem imóvel do Distrito Federal (ainda não identificado-localização, metragem, etc), mediante Concessão de Uso em favor de particular, para a construção de um hospital não Público, sem prévia licitação, não havendo amparo legal para a formalização dessa avença.

A situação de imóvel do Distrito Federal precisa ser regular, seja para fins de ocupação ou alienação em sentido amplo (Concessão de Uso ou Concessão de Direito Real de Uso), devendo sempre estar presente o fundamento legal de sua ocupação ou aquisição, seja por licitação ou por Dispensa de Licitação, o que não ocorre in casu.

CONCLUSÃO



Pelo exposto, o parecer é no sentido da impropriedade da utilização de Convênio que tenha como objetivo principal a Concessão de Uso de Imóvel do Distrito Federal à Associação Civil, de direito privado, para a construção de um Hospital Particular, de natureza não pública, tendo em vista que essa situação fática não constitui uma das previstas na legislação de dispensa de licitação. Pela não celebração do convênio.

31. O Parecer foi submetido ao Procurador-Chefe da PROCAD, Dr. José Luciano Arantes, que, preliminarmente, ressaltou que a matéria já tinha sido examinada anteriormente, sob a forma de permissão de uso, cuja análise concluiu pela necessidade de realização de licitação para a celebração de concessão de uso, nos termos do Parecer nº 492/2002/PROCAD, da lavra da Dra. Ludmila Lavocat Galvão Vieira de Carvalho. Após, o referido Procurador aprovou então o Parecer nº 157/2003-PROCAD, com o desfecho pela inviabilidade do convênio, por falta de amparo legal para a formalização de Concessão de Uso de Imóvel do Distrito Federal em favor de particular, para a construção de um hospital, sem que se atente para os mandamentos legais que exigem prévia licitação.

32. Por outro lado, submetida a matéria ao conhecimento do Procurador Geral da PGDF, Dr. Miguel Angelo Farage de Carvalho, o mesmo deixou de aprovar o Parecer nº 157/2003-PROCAD, por vislumbrar a possibilidade de ocupação excepcional de imóveis desde que configurados os requisitos legais pertinentes à espécie, com base nos seguintes fundamentos:

Ab Initio destaco a possibilidade traçada pela Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu artigo, 219, de celebração de convênios entre o Poder Público e entidades beneficentes ou privadas sem fins lucrativos para a execução de planos de assistência **a crianças e portadores de patologia grave**, dentre outros.

Esta Casa já teve a oportunidade de se manifestar no sentido de que entidade privada sem fins lucrativos, detentora do título de utilidade pública, devidamente registrada, com finalidade assistencial e que desempenhe atividades que constituam deveres do Estado, possa, em tese, firmar convênio com o Distrito



Federal, inclusive para fins de ocupação de imóvel público.

Relativamente à hipótese que ora se apresenta, o que se verifica, em face da deficiente instrução dos autos, é a impossibilidade de aferição, in concreto, da observância dos elementos, acima elencados. Efetivamente, verifica-se sequer existir nos autos minuta de convênio a ser firmado, como igualmente não há registro de que o imóvel pleiteado se encontra disponível no momento para o uso pretendido.

Com efeito, o exame dos termos do convênio a ser firmado é de suma importância para fins de caracterização da mútua cooperação, bem como a coincidência de interesses. Deverão ser explicitadas, v.g, as obrigações dos partícipes, especialmente no que respeita à concessão de uso do imóvel por parte do Distrito Federal em contrapartida à responsabilidade total da entidade interessada no que respeita à construção e aparelhamento do hospital, com todos os encargos daí decorrentes.

Igualmente, haverá de ser enfrentada a questão da destinação do imóvel após vencido o prazo do contrato de concessão de uso, bem como dos termos do ato de constituição da Associação que se pretende constituir para fins de gerenciamento do hospital.

Em conclusão, a para de vislumbrar a possibilidade jurídica em tese da utilização do convênio para o caso em apreço, registro que o órgão consulente, quando da formação de sua convicção, deverá prestar rigorosa obediência aos critérios traçados pela lei, dentre os quais se destacam:

- o desempenho de atividade de interesse público pela entidade interessada, a qual deverá possuir título de utilidade pública a ser registrada na Secretaria competente;*
- o objetivo a ser alcançado pelo convênio deverá ser comum à entidade e ao Distrito Federal, devendo estar previsto em lei como fim a ser perseguido pelo Estado;*
- juntada aos autos e respectivo exame das minutas do convênio e da constituição da associação civil para fins de gerenciamento do hospital;*



- informação acerca da disponibilidade do imóvel foco para os fins pretendidos;
- comprovação da inviabilidade de competição e justificação cabal da inexigibilidade da licitação, na forma do art. 26, caput, da Lei nº 8.666/93;
- previsão da possibilidade de denúncia do convênio a qualquer momento, por ambas as partes, e respectivas consequências legais;
- comprovação de regularidade fiscal da entidade junto ao Distrito federal, INSS e FGTS;
- Elaboração do competente plano de trabalho, conforme preconizado pelo artigo 116, §1º, I a VII do Estatuo Licitatório.

Isto posto, encaminhem-se os autos à Secretaria de Saúde, para conhecimento do opinativo em foco e adoção das medidas que a espécie suscita.

33. Entrementes, tramitou na PGDF proposta de convênio da ONG AJUDE-C (Processo GDF 00.060.010.718/07), nos mesmos moldes do Convênio com a ABRACE (Processo GDF 020.003.293/07), mas que, entretanto, recebeu solução jurídica diversa. Ciente de tal fato, o MPC e o MPDFT, mediante Ofício Conjunto nº 297/2007/SEC/2ª PROSUS/MPCDF, questionaram a solução diversificada da PGDF, pois que semelhantes cláusulas objetadas para a celebração do convênio com a AJUDE-C constavam no pacto firmado com a ABRACE, devendo, portanto, possuir uma interpretação cabível para casos coincidentes.

34. Por meio do Despacho de fls.104/113, a parecerista Dra. Denise Ladeira Acosta Ferreira elaborou os seguintes comentários:

Efetivamente, a manifestação desta Procuradoria acerca de possível divergência entre soluções jurídicas oferecidas às propostas de convênio da ABRACE e da AJUDE-C demanda acurada análise dos Processos nº 060.02.009/2003, 020.004.489/2003 e 060.010.718/2007 e acesso às informações relacionadas com as demais objeções apontadas pelas representantes do MPDFT e MPC/DF.

De outro lado, não há como deixar de reconhecer as evidentes deficiências do ajuste celebrado com a ABRACE, que recomendam reflexão e reformulação, para tornar viável a execução



final do projeto, seja do ponto de vista legal, seja do ponto de vista operacional. (original sem grifo)

O Plano de trabalho, elaborado e aprovado sem as especificações e informações necessárias à execução da cooperação, apenas identifica sinteticamente o objeto da cooperação...

Importante assinalar que antes de chegar a esse formato, a proposta de convênio da ABRACE foi submetida à Procuradoria sob a forma de minutas, tendo sido objeto de diversas manifestações autos administrativos nº 060.002.009/2003 (em apenso):

Parecer nº 492/2002/PROCAD/PGDF: Conclusão: "... não se presta a permissão para o uso de áreas mencionadas nos autos por particular, sendo recomendável a realização de licitação para celebração de concessão de uso." (fls. 37/41)

Parecer nº 157/2003-PROCAD/PGDF: Conclusão: "no sentido de impropriedade da utilização de convênio que tenha como objeto principal a concessão de uso do imóvel do Distrito Federal à Associação Civil, de direito privado, para a construção de hospital particular, de natureza não pública, tendo em vista que a situação fática não constitui uma das previstas na legislação para dispensa de licitação" (fls. 31/37)

Despacho do Procurador-Geral que deixou de Aprovar o Parecer nº 157/2003/PROCAD/PGDF: Conclusão: " .. Possibilidade excepcional de ocupação de imóveis públicos mediante convênio, desde que configurados os requisitos legais que regem a espécie

...

De outra face, observamos certa dificuldade em relação às cláusulas que fazem referência ao funcionamento e à gestão compartilhada do futuro hospital, pois sem amparo no mal ajambrado Plano de Trabalho, mais se assemelham a um protocolo de intenções, que tem valor jurídico mitigado. Referidas cláusulas não atendem os requisitos do art. 116 da lei nº 8.666/93 e não se afirma como pacto propriamente ditos. (original sem grifo)



A partir da instrução dos autos, não encontro solução para avalizar a celebração de um contrato de gestão seja com a ABRACE, seja com a AJUDE-C, nem mesmo considerando a edição da Lei 4.081/2008, que permite a celebração de contrato de gestão "para fomento e execução de atividades relativas às áreas da educação, saúde e etc... (original sem grifo)

Além dos mais, consta dos autos - fls. 117/120 - a cópia de um contrato de concessão de bem público celebrado entre o Distrito Federal e a ABRACE, com prazo de vigência indeterminado, que apesar da recomendação da Procuradoria (Parecer nº 009/GAB/PRG - fls. 122/130), no sentido de que o mesmo fosse "tornado sem efeito", não se sabe, ao certo, se foi rescindido pela Secretaria.

35. Conforme registrado, o ato que permitiu a celebração de acordo para a construção do primeiro nosocômio possuía cláusulas incompatíveis entre si, além de delegar a gestão futura a uma Organização Social, restando evidente que **a parecerista não encontrou solução para avalizar a celebração de um contrato de gestão seja com a ABRACE, seja com a AJUDE-C, nem mesmo considerando a edição da Lei 4081/08.**

36. Ora, como já é de conhecimento, se irregular foi considerada a proposta da ONG AJUDE-C, no mesmo sentido deveria ser a proposta da ABRACE, diante das situações semelhantes.

37. Nesse aspecto, vale descrever detalhadamente o desmembramento da proposta da AJUDE-C, no âmbito da PGDF, e após na SES, acerca de minuta de convênio com objeto de cooperação técnica e financeira ao atendimento de portadores de coagulopatias. Quando submetida ao exame da Procuradoria Administrativa - PROCAD, a Dra. Maridalva de Almeida Vieira, após tecer comentários atinentes à concessão de uso de imóvel público, asseverou a impossibilidade do pacto sugerido, ante o não atendimento das normas aplicáveis aos convênios, conforme Parecer nº 312/2007-PROCAD/PGDF:

Pelo exposto, o parecer é no sentido da impropriedade da utilização de Convênio que tenha como objetivo principal a Concessão de Uso de Imóvel do Distrito Federal à Associação Civil, de direito privado, para a construção de um Hospital Particular, de natureza não



pública, tendo em vista que essa situação fática não constitui uma das previstas na legislação de dispensa de licitação. Pela não celebração do convênio na forma proposta.

38. Referido parecer foi aprovado pelo Procurador-Chefe da PROCAD, pelos próprios e jurídicos fundamentos. Submetido, contudo, à aprovação superior, o Procurador-Geral do Distrito Federal, Dr. Túlio Márcio Cunha e Cruz Arantes, embora entendesse correta a exegese traçada nos pronunciamentos da PROCAD, por outro lado, abordou solução jurídica que poderia tornar regular o convênio da AJUDE-C, desde que a entidade construísse o hospital e o doasse ao Poder Público para administrá-lo diretamente, sem a participação de qualquer organização social, nos termos seguintes:

Com efeito, a hipótese contempla uma série de impropriedades que demonstram o não cumprimento dos mandamentos legais de regência, notadamente o art. 116, da Lei 8.66/93.

...

Todavia, o tema inserto nos autos induz reflexão apurada, visto que revestido de um interesse público que, num primeiro momento, quer parecer efetivo, mormente se considerados os ditames da Lei Distrital nº 3.801/06 que "Dispõe sobre a instalação de alas na rede hospitalar pública do Distrito Federal e garantia de atendimento adequado aos portadores de coagulatórias congênicas (hemofilia)".

Trata-se de diploma legal cujos preceitos deixam evidente que a patologia indicada é efetivamente grave, constituindo-se, ao que tudo indica um problema de saúde que acomete uma parcela considerável da população do DF. Tanto é assim que o art. 1º, parágrafo único, do diploma legal em comento chega até mesmo a determinar a criação de um "Programa de atendimento Integral aos portadores de coagulatórias congênicas (hemofilias)".

Daí que, malgrado não seja viável o convênio sub examine, não pode o Distrito Federal, notadamente a Secretaria de Saúde se furtar à adoção de todas medidas tendentes à prevenção e ao atendimento dos portadores de coagulopatias, disponibilizando nas unidades públicas de saúde desta Unidade Federada pessoal e material suficiente para tanto.



Outrossim, há informações de que a AJUDE-C estaria dispostas a construir às suas expensas, a unidade de saúde pretendida, com a imediata doação ao Distrito Federal tão logo concluída.

Ante estas especialíssimas circunstâncias e partindo da premissa de que a hipótese, de fato, contempla questão de interesse público relevante, é que ousamos sugerir alternativa jurídica à pretensão expressa nos autos, que a nosso ver encontra autorização no texto e no espírito da Lei nº 8.666/93.

A alternativa legal está prevista no artigo 17 da Lei nº 8.666/93 que trata da alienação (em sentido amplo) de bens da administração pública e, também, no artigo 58, VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal .

Dizem o artigo 17, caput, incisos e parágrafos da Lei nº 8.666/93, que interessam ao presente estudo:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

b) Doação (~~permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo~~)

*texto suprimido pelo STF - ADI MC 927-3

(...)

§ 4º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado.

§ 5º Na hipótese do parágrafo anterior, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e demais obrigações serão garantidas



por hipoteca em segundo grau em favor do doador.

O artigo 58 e inciso VI, da LODF, a sua vez, estabelece o seguinte:

Art. 58. Cabe à Câmara Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 60 desta Lei Orgânica, dispor sobre todas as matérias de competência do Distrito Federal, especialmente sobre:

(...)

VI - autorização para alienação dos bens imóveis do Distrito Federal ou cessão de direitos reais a eles relativos, bem como recebimento, pelo Distrito Federal, de doações com encargo, não se considerando como tais a simples destinação específica do bem

Apresenta-se viável a doação, pela AJUDE-C, ao Distrito Federal, do hospital (Complexo Especializado em Enfermidades Crônicas - CEE/DF), desde que previamente autorizada por lei específica (que reforçará o interesse público justificador da inexigibilidade de licitação), e mediante o estabelecimento das seguintes obrigações a serem cumpridas por aquela associação: a) construção do hospital pretendido, em prazo a ser fixado, que deve atender a todas as características técnicas necessárias ao fim a que se destina; e b) tão logo concluída a nova unidade de saúde, que seja ele imediatamente doada, agora com encargo, ao Distrito Federal, de manter em funcionamento o complexo e atender especificamente os pacientes portadores de coagulopatias. (original sem grifo)

Ante o exposto, APROVAMOS PARCIALMENTE O PARECER Nº 312-PROCAD/PGDF, de autoria da ilustre Procuradora DRA. MARIDALVA DE ALMEIDA VIEIRA, acrescendo-lhes os argumentos supra e determinando o retorno dos autos à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

Encaminhe-se cópias deste parecer ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - PROSUS e ao Corregedor do Distrito Federal, visto que demonstraram



interesse no deslinde da questão tratada nestes autos.

39. Contudo, apesar de a PGDF ter sinalizado possibilidade de avanço acerca da proposta da AJUDE-C, diante da existência de lei local que previa o interesse público, no tratamento de coagulopatias, o processo foi arquivado na SES, enquanto a proposta da ABRACE de construção de hospital com regime de co-gestão foi adiante, agravando a irregularidade no caso, ferindo a impessoalidade e a moralidade administrativa.

40. Nesse campo, vale comentar que a situação da ABRACE demonstra-se muito parecida com a do Hospital Regional de Santa Maria, sob a gestão da Real Sociedade Espanhola, contratada sob o manto da Lei 4081/08, que foi considerada parcialmente inconstitucional pelo TJDF, mediante o Acórdão nº 470862, anotando que ... a dispensa de licitação aplica-se à celebração do contrato de gestão, mas não à seleção da entidade privada candidata a qualificar-se como organização social, não devendo o Poder Público furtar-se a selecionar a melhor capacitada a executar o objeto do contrato de gestão, preservando-se os princípios do interesse público, da moralidade e da isonomia.:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS DISTRITAIS NºS 4.081/08, 4.249/08 E LEGISLAÇÃO REVOGADA - QUALIFICAÇÃO DE ENTIDADES PRIVADAS COMO ORGANIZAÇÕES SOCIAIS - CONTRATOS DE GESTÃO - PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA PREJUDICADA E DE INCOMPETÊNCIA DO TJDF PARA O JULGAMENTO DA AÇÃO REJEITADA - MÉRITO: O AUTOR IMPUTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 3º, INCISO VI, 15, INCISO VI, 19, CAPUT, 26, 48, 49, 51 E 151, INCISO IV, TODOS DA LODF - JULGOU-SE PARCIALMENTE PROCEDENTE A AÇÃO, COM EFEITOS EXTENSIVOS E EFICÁCIA ERGA OMNES - MAIORIA.

41. De destacar que, no Processo nº 4027/09, que cuida da regularidade e economicidade do Contrato de Gestão nº 01/2009-SES/DF e Real Sociedade Espanhola de Beneficência, foram identificadas diversas irregularidades na qualificação da referida entidade, por não preencher os requisitos necessários para o objeto da contratação.

42. No mesmo caminho, no Processo nº 39440/09, foram apontadas irregularidades na execução do referido Contrato de Gestão, dentre as quais, destacamos algumas no Parecer nº 1189/2012:



(...)

45. O que queremos demonstrar com as exposições acima, de vários processos, é que essas contratações realizadas pela SES, além de ilegais, mostram-se incompatíveis com a boa gestão dos recursos repassados, com descaso de gestores, executores e de encarregados da fiscalização devida. Considerando o tempo decorrido, pode até resultar na instauração de TCE, porém sem a garantia do retorno dos recursos mal aplicados.

46. Nesse campo, considerando a correspondência direta com o Convênio 14/2004-SES/ABRACE, torna-se imprescindível também citar as relevantes considerações apresentadas no PARECER N.º 1361/2013-DA (Processo n.º 24.165/2011), onde o MPC demonstrou a necessidade de observância das normas de regência e a prevalência dos Princípios Administrativos em relação ao Contrato de Gestão n.º 01/2011 entre a SES e o ICIPE, já que o referido pacto apresenta diversos vícios, conforme a seguir:

(...)

47. Conforme bem demonstrado pelo MPC, o Contrato de Gestão n.º 01/2011-SES também se encontra eivado de vícios, como o Convênio 14/04. E nessas circunstâncias, lamentavelmente, o pacto da ABRACE/SES (Convênio 14/2004) já avançou para celebração de novo ajuste destinado à fabricação e montagem do Bloco II do Hospital da Criança de Brasília - HCB, além da aquisição e instalação de móveis hospitalares, equipamentos médico-hospitalares e outros utensílios e instrumentais. Cabe notar que do valor ajustado, R\$ 102.225.100,00, R\$ 82.000.000,00 são de responsabilidade da Concedente (Secretaria de Saúde) e US\$ 10.500.000,00 da Conveniente, conforme cláusula quarta, fl. 438 do Anexo II.

48. O Processo n.º 16647/12 foi aberto para examinar a regularidade do precitado pacto, tendo o Corpo Técnico, mediante Informação n.º 162/2012, solicitado as seguintes diligências:

(...)

57. Assim, na questão de possível parceria, em se tratando de interesse público, a solução jurídica aceitável e que se amoldaria aos princípios legais seria a doação, mediante lei específica, com encargo à entidade para construção do hospital, em prazo fixado, e a sua imediata



destinação e dos bens ao Distrito Federal, para que a Administração Pública os gerencie diretamente, sem a participação de qualquer organização social, conforme defendido pelo Procurador-Geral do Distrito Federal, Dr. Túlio Márcio Cunha e Cruz Arantes, citado alhures.

58. Portanto, diante de tudo que foi dito, deve o TCDF considerar irregular o Convênio nº 14/2004, devendo a Secretaria de Saúde adotar a solução acima indicada para as questões envolvendo parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, para construção de centros e hospitais especializados.

59. Por fim, considerando a gravidade dos fatos tratados no Convênio 14/2004 e seus desdobramentos, reitero o pedido feito no OFÍCIO Nº 012/2014-CF, no sentido de priorizar o exame deste feito e dos demais que se correlacionam, Processos nºs 24.165/11 (Contrato de Gestão nº 01/2011 - SES e o Instituto do Câncer Infantil e Pediatria Especializada - ICIPE), 12.269/12 (prestação de contas do exercício de 2011), e 23.354/13 (prestação de contas do exercício de 2012), pois já se vão mais de 3 anos sem que o TCDF tenha analisado a regularidade das contas prestadas ou a economicidade e a legalidade dos ajustes. Em relação às contas de 2013, foi aberto o Processo nº 5934/2014."

É o relatório.

VOTO

Examina-se, na presente fase processual, a legalidade do Convênio nº 14/2004-SES/DF, celebrado entre o Distrito Federal, por intermédio da **Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal SES/DF** e a **Associação Brasileira de Assistência às Famílias de Crianças Portadoras de Câncer e Hemopatias – ABRACE**, para a construção do então **Instituto Pediátrico - IP**, atualmente denominado **Hospital da Criança de Brasília José de Alencar**.

Após cotejar os termos da Representação nº 34/2007-CF com as contrarrazões ofertadas pela **Associação Brasileira de Assistência às Famílias de Crianças Portadoras de Câncer e Hemopatias – ABRACE** e pela **Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal SES/DF**, no tocante à legalidade do ajuste em questão, a Secretaria de Acompanhamento conclui pelo arquivamento do feito, tendo em conta que restaram esclarecidas todas as questões suscitadas pelo Ministério Público de Contas no presente feito, sobretudo no que tange ao posicionamento da Procuradoria-Geral do Distrito



Federal - PGDF, à criação do Comitê de Gestão; aos atrasos ocorridos na execução da obra, aos recursos repassados à **Associação Brasileira de Assistência às Famílias de Crianças Portadoras de Câncer e Hemopatias – ABRACE** por intermédio do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente - FDCA/DF, à regularidade da Prestação de Contas e às possíveis irregularidades decorrentes de fatos relacionados ao Convênio nº 14/2004-SES/DF.

Por sua, vez o Ministério Público de Contas defende a irregularidade do convênio, sustentando, ao final, que a solução jurídica aceitável seria "... a doação, mediante lei específica, com encargo à entidade para construção do hospital, em prazo fixado, e a sua imediata destinação e dos bens ao Distrito Federal, para que a Administração Pública os gerencie diretamente, sem a participação de qualquer organização social, conforme defendido pelo Procurador-Geral do Distrito Federal, Dr. Túlio Márcio Cunha e Cruz Arantes, citado alhures."

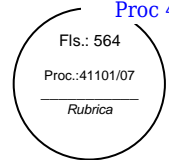
No tocante ao gerenciamento do hospital diretamente, sem a intervenção de organização social, deixo de me manifestar neste momento, tendo em conta que a discussão acerca desse tema será objeto de exame por esta Corte no Processo nº 24.165/2011, que cuida da análise da regularidade da qualificação da Organização Social - OS contratada e do Contrato de Gestão nº 01/2011-SES/DF, celebrado com o Instituto do Câncer e Pediatra Especializada ICIPE, para organização, implantação e gestão das ações de assistência à saúde no **Hospital da Criança de Brasília – HCB**. O referido processo encontra-se em fase de exame de recurso.

No que tange à doação, penso que a matéria encontra-se prejudicada, uma vez que, nos termos da Clausula Terceira, item "b", do ajuste, foi concedido direito real de uso à **Associação Brasileira de Assistência às Famílias de Crianças Portadoras de Câncer e Hemopatias – ABRACE** para a construção do hospital, bem como que, conforme ressalta a Instrução (fl. 523), após 09 (nove) anos da assinatura do convênio, o Bloco I do hospital já foi construído, inaugurado e encontra-se em funcionamento. Para a construção do Bloco II, foi assinado convênio com a Organização Mundial da Família, em exame no Processo nº 16.647/2012, cujo feito se encontra em fase de diligência.

Quanto à destinação do bem, a **Associação Brasileira de Assistência às Famílias de Crianças Portadoras de Câncer e Hemopatias – ABRACE** ressalta que o item "d" da Cláusula Segunda do ajuste prevê a incorporação do hospital ao patrimônio do Distrito Federal (fl. 309), bem como que já encaminhou o Ofício nº 93/2009 à SES, disponibilizando o Bloco I para entrega e incorporação ao patrimônio distrital (fl. 314).

Por sua vez, a **Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal SES/DF** informa que ainda se encontra pendente a definição acerca do que será feito do imóvel após o termino do ajuste (fls. 348/349).

Assim, divergindo em parte das conclusões lançadas pela Unidade Técnica e pelo douto *Parquet*, entendo que ainda pende de



esclarecimento a destinação final dos bens resultantes do Convênio nº 14/2004-SES/DF, a ser esclarecida pela Secretaria de Estado de Saúde.

Diante do exposto, **VOTO** no sentido de que o egrégio Plenário:

- I - tome conhecimento dos argumentos ofertados pela **Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal SES/DF** e pela **Associação Brasileira de Assistência às Famílias de Crianças Portadoras de Câncer e Hemopatias – ABRACE**, em atenção à Decisão nº 4.807/2011;
- II - determine à **Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal SES/DF** que adote as providências necessárias à incorporação dos bens resultantes do Convênio nº 14/2004-SES/DF ao patrimônio do Distrito Federal, na forma prevista no item “d” da Cláusula Segunda do referido ajuste, informando a esta Corte, em 30 (trinta) dias, as medidas adotadas;
- III - determine o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para devidos fins.

Sala das Sessões, em 03 de abril de 2014.

ANTONIO RENATO ALVES RAINHA
Conselheiro Relator