

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

**PROCESSO Nº: 41.407/2017e
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
PARECER Nº: 181/2018-CF**

EMENTA: Representação 47/2017 – CF, com pedido liminar. Possíveis irregularidades envolvendo o Edital de Chamamento Público 1/2017 da Polícia Militar do Distrito Federal, que tem como objeto a celebração de termo de colaboração com Organizações da Sociedade Civil (OSC), sem fins lucrativos, para, em parceria com a Corporação, operacionalizar as ações do Pronto Atendimento do Centro Médico da PMDF. Nesta fase: análise de mérito. Pedido de cautelar prejudicado na forma requerida em virtude da perda de objeto. Pela procedência parcial da exordial. Por determinação à jurisdição. **Parecer parcialmente divergente. Inaplicabilidade da Lei 13.019/2014 regulamentada pelo Decreto 37.843/2016 à contratação de serviços de saúde. Irregularidades no chamamento. Nulidade do procedimentos. Determinações à PMDF.**

Tratam os autos da Representação 47/2017 – CF com pedido liminar, formulada pelo MPC/DF, acerca de possíveis irregularidades envolvendo o Edital de Chamamento Público 1/2017 (Processo Administrativo 054.002.948/2017) da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, relativamente à contratação de **Organizações da Sociedade Civil** para gerenciamento, operacionalização e execução das ações assistenciais e não assistenciais de saúde no Pronto Atendimento (PA) do Centro Médico da PMDF – Cmed.

2. A Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal, *ad referendum* do Plenário, proferiu a Decisão Liminar 19/2017 – P/AT, indeferindo a cautelar e concedendo prazo à PMDF para apresentar esclarecimentos, no que foi referendada pelo Tribunal, por meio da Decisão 25/2018.

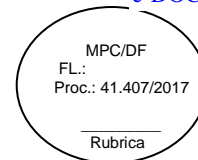
3. A PMDF apresentou informações por intermédio do Ofício 1610/17 – GCG (peça 15).

4. Nesta fase processual, serão apresentados os esclarecimentos da PMDF, a análise do CT e a manifestação do MPC/DF.

DOS ESCLARECIMENTOS PRESTADOS PELA PMDF (peça 15)

5. A Unidade Técnica sintetizou as informações trazidas pela PMDF, no seguinte sentido:

a) a escolha da aplicação da Lei Federal nº 13.019/14 foi baseada em um estudo prévio realizado por comissão selecionada



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

especialmente para buscar alternativas para que o sistema de saúde da PMDF não entrasse em colapso;

b) a necessidade de se realizar tal estudo se deu após a suspensão do andamento do processo de qualificação de organizações sociais de saúde que participavam do Chamamento Público nº 01/2016. Nesse cenário, a Corporação não teve outra alternativa, senão, revogar o certame por falta de instituições que pudessem atender as exigências editalícias;

c) a ausência de instituições qualificadas no âmbito do Governo do Distrito Federal inviabilizou o prosseguimento de qualquer outra tentativa de contratação nos moldes da Lei nº 9.637/1998, cenário este que se mantém até hoje;

d) a contestação do TCDF no sentido de que o instrumento convocatório do Chamamento Público nº 01/2016 se encontrava eivado de vícios, principalmente no que tange à falta de orçamento e à não observância dos ditames da Lei Federal nº 8.666/1993, não merece prosperar, tendo em vista que:

[...] o modelo de ajuste proposto pela Lei nº 9.637/1998 é o contrato de gestão que tem por definição, como o próprio título já denota, a finalidade de gerir, realizar a gestão de um projeto mais amplo, dentro do universo de atuação, onde as atividades não devem ser fragmentadas.

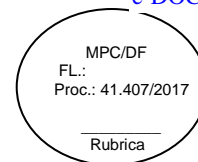
Nessa ordem de considerações, entende-se que o preço a ser contratado é balizado por métrica de indicadores de desempenho e qualidade, e que após estabelecidos os serviços a serem prestados, os valores são fornecidos pelas proponentes, inclusive, servindo a proposta de técnica e preço como parâmetro de seleção da melhor oferta, e que a exigência de orçamentos unitários e personalizados não se coadunam com o bojo de um termo de um contrato de gestão uma vez que ao fazê-lo, a Administração estaria interferindo diretamente na elaboração das propostas, intervindo na criatividade e inovação do modelo perquirido pela Corporação.

e) a modalidade de credenciamento adotada como única alternativa para a não descontinuidade da oferta dos serviços de saúde possui custos exponencialmente crescentes e desproporcionais ao orçamento consignado para sua execução;

f) estudos apontam uma economia de cerca de 30% no custo global da oferta de serviços, quando esses são prestados em estrutura própria. Desse modo, é mister que haja um empenho de esforços para a operacionalização do Centro Médico da PMDF;

g) o CMed já se encontra inaugurado há 4 anos, e, em que pese seja possível o seu aparelhamento com os materiais permanentes e insumos necessários para sua operacionalização, existem impeditivos legais para a contratação de efetivo assistencial, bem como falta previsão normativa para a contratação de pessoal para atuar nas atividades de suporte médico;

h) quanto à motivação jurídica para a celebração da parceria, aduz que:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

[...] as parcerias entre a Administração Pública e o terceiro setor são regulamentadas por apenas 3 (três) Leis Federais, a depender do tipo de organização do terceiro setor.

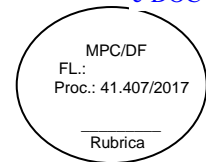
A primeira lei é a 9.637/98. Tal normativo trata das Organizações Sociais que sejam pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. Como no Distrito Federal não há instituições qualificadas nestes moldes na área de saúde até o presente momento, assim, a celebração do contrato de gestão restou-se inviável.

[...]

O segundo normativo é a Lei n. 9.790/99 que trata de parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, cujo instrumento de repasse é o termo de parceria. Após consulta, não se encontrou qualquer Oscip disposta a contratar, com a PMDF. Destarte, no período de manifestação de interesse em participar do Chamamento Público, não houve a inscrição de qualquer Organização dessa natureza.

Por fim, em caráter residual, e em inexistindo qualquer vedação expressa, fora cogitada a aplicação da Lei Federal nº 13.019/2014, a fim de celebrar uma parceria entre a PMDF e uma Organização da Sociedade Civil sem fins lucrativos e de interesse público [que] poderia servir de sustentáculo para realizar o pacto do termo de colaboração para a operacionalização do pronto atendimento do CMed, pelos aspectos a seguir:

- A assistência à saúde prestada pela PMDF a seus beneficiários, assegurada pela Lei Federal nº 10.486/02 não guarda qualquer relação com as diretrizes estabelecidas para Sistema Único de Saúde (SUS). Trata-se de um modelo assistencial com orçamento próprio para atender a uma população específica que contribui compulsoriamente para este fim;*
- O programa a ser desenvolvido com a celebração de um termo de colaboração possui um escopo delimitado em relação a prazo, e sua dimensão representa uma fragmentação da prestação do serviço de saúde que continuará a cargo da PMDF, configurando uma complementação assistencial, buscando-se um mútuo benefício onde, ao final do prazo contratual, espera-se a transferência de conhecimentos para gestão própria. Fato este que desconfigura a subcontratação total de serviços e o ajuste não se encaixa no conceito de contrato de gestão como descrito previamente, tendo em vista seu caráter estritamente complementar. Revertendo-se, na realidade, em um programa cujo objetivo é explícito, qual seja, de adquirir a expertise necessária para gerir e operacionalizar pronto atendimento do CMed por meio de uma gestão própria no futuro.*
- O Edital de Chamamento Público nº 01/2017 prevê a apreciação, por meio de critérios objetivos e metodologia padrão para a escolha da OSC que operacionalizará as ações do pronto*

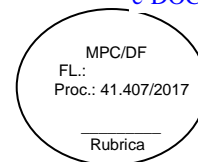


MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

atendimento do CMed. Perquire-se avaliar não só critérios como titulação, mas a real capacidade técnica e operacional para a execução das atividades do Pronto Atendimento a serem monitoradas por meio de ações e metas previstas no plano de trabalho. Bem como não serão olvidadas as providências administrativas para se constatar a idoneidade da proponente vencedora, o que será observado na fase de habilitação, que é posterior à atual fase em que o certame se encontra, conforme disposição expressa do Artigo 28 da Lei 13.019/2014.

- O termo de colaboração a ser celebrado, será monitorado por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação, que terá como mister a incumbência não só de fiscalizar e auditar todas as atividades da OSC a ser contratada, bem como acompanhar o estrito cumprimento de todas as obrigações assumidas com a Corporação. Não obstante, nenhuma decisão será tomada sem a aquiescência da Corporação com a constante transparência exigida na Legislação aplicada e nos princípios gerais do Direito Administrativo.*

- Sabe-se que existe divergência doutrinária acerca da aplicabilidade da Lei 13.019/14 para os fins de assistência à saúde. A doutrina que defende a inaplicabilidade invoca dois argumentos, o primeiro deles é que dada a característica da imposição constitucional de prestação contínua de saúde, a terceirização não poderia ser realizada com fundamento na Lei 13.019/14, pois esta teria uma característica exclusiva para implementação de "programa", ainda que o Artigo 10 desta norma fale tão somente em "consecução de finalidades de interesse público recíproco". O segundo argumento, diz respeito ao quesito "complementariedade", e que, portanto, toda a saúde não poderia ser terceirizada. Acerca do primeiro argumento, aduz-se que a Lei nada fala sobre a característica de programa, mas ainda que assim fosse compreendido, é exatamente o que a PMDF intenta, realizar um programa, aprazado, para adquirir a expertise necessária para gerir e operacionalizar o CMed, até mesmo porque existe um programa de trabalho específico para prestar assistência médica-auxílio e médica-odontológica aos Policiais Militares e seus dependentes legais (10.301.6002.4057.0001). O segundo argumento diz respeito à imposição constitucional que somente autoriza a terceirização de saúde, conforme artigo 199, parágrafo 1º em caráter complementar. Ora, conforme já exposto, o que se pleiteia é a operacionalização do pronto atendimento do CMed, pois se trata de um projeto piloto de menor complexidade. Em nenhum momento haverá a subcontratação integral dos serviços, posto que a gestão continuará a cargo da PMDF, assim como as demais áreas médicas de atendimentos eletivos, perícias, etc. Por fim, aduz-se ao fato de que, mesmo a doutrina divergente, essa aborda aspectos relativos, e específicos ao Sistema Único de Saúde, cuja natureza não guarda similitude com a prestação de saúde fornecida pela PMDF, que mais se aproxima, em*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

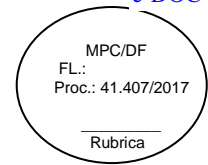
caráter técnico-jurídico, a um plano de saúde corporativo. Por fim, convém ressaltar que o Artigo 30, inc. VI da Lei 13.019/14, incluído pela Lei 13.204/2015; fala expressamente em atividades vinculadas a serviços de saúde, o que, portanto, chancela a aplicação da Lei para celebração de Termo de Colaboração para a área de saúde com o único intuito de satisfazer o interesse público pretendido sempre endossado pelos princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade, indisponibilidade do interesse público e supremacia do interesse público. Portanto, o que se perquire é a adequada prestação da saúde, com o máximo de eficiência, e adequado às peculiaridades da realidade orçamentária e financeira da PMDF baseado em modelos assertivos de outras unidades da Federação que serviram de paradigma para nortear a atuação da Administração.

- i) a Comissão de Seleção designada por ato do chefe do Departamento de Saúde e Assistência ao Pessoal, ao conduzir o procedimento administrativo, cumpriu com todos os requisitos legais exigidos no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), na Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) e no Decreto nº 37.325/2016 ;*
- j) no que tange às irregularidades apontadas pelo Ministério Público praticadas, em tese, pelas organizações GAMP e ISAC, que participam atualmente do certame, ressalta que todo o histórico de irregularidades, bem como a verificação da capacidade técnica e da idoneidade serão objeto de análise na fase de habilitação, conforme o disposto no art. 28 da Lei nº 13.019/2014, a fim de exaurir as diligências possíveis para se evitar uma má contratação;*
- k) na hipótese de eventual irregularidade ou desvio de finalidade na aplicação dos recursos da parceria, a instituição será devidamente penalizada na forma da Lei e do edital de Chamamento Público. Ademais, serão adotadas todas as medidas legais para a reapropriação de valores no caso de dano causado ao erário;*
- l) não é o intuito da Administração buscar um artifício jurídico para realizar a contratação do terceiro setor. Trata-se de uma necessidade latente e inadiável para superação do cenário atual que onera exponencialmente a PMDF. “Com o referido ajuste não se pretende terceirizar a prestação do serviço, mas se busca apoio a uma situação crítica que, conforme os estudos e dados apresentados, certamente vão promover dispêndio de recursos menores e mais eficientes”.*

DA ANÁLISE DO CT

6. O CT indica que o cerne da presente análise consiste na verificação dos seguintes pontos suscitados na Representação 47/2017 – CF:

- a) a aplicabilidade da Lei Nacional 13.019/2014 à contratação de serviços de saúde;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

- b) subsidiariamente, caso se conclua pela aplicabilidade da referida lei, há de se averiguar se as mesmas ilegalidades anteriormente indicadas no Processo 14.820/2016, por meio da Decisão 6.096/2016, subsistem no novo procedimento levado à cabo pela Polícia Militar do Distrito Federal;
- c) irregularidades envolvendo as empresas Grupo de Apoio à Medicina Preventiva – GAMP e Instituto de Saúde e Cidadania – ISAC.

a) a aplicabilidade da Lei Nacional 13.019/2014 à contratação de serviços de saúde

7. A Unidade Técnica, assim, se posicionou:

24. *O excerto do artigo “O Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil” seguiu essa mesma linha ao debater sobre a atividade complementar ao SUS (vide § 12).*

25. *Por sua vez, o trecho do trabalho sobre a improbidade administrativa na nova Lei de Parcerias trouxe discussão relacionada aos tipos de entidades do terceiro setor: organizações sociais – OSs, organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs e organizações da sociedade civil – OSCs.*

26. *Quanto à manifestação proferida pela Procuradora do Ministério Público de Contas da Bahia, Camila Luz, em palestra acerca da Lei nº 13.019/2014, não constam dos autos e não se localizou em pesquisa à internet dados que indiquem sob quais circunstâncias se daria a inaplicabilidade da lei aos convênios na área de saúde (se, por exemplo, no âmbito do SUS e nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal).*

27. *Ao abordar esse ponto da representação, a jurisdicionada argumentou que a assistência à saúde prestada pela Corporação a seus beneficiários é assegurada pela Lei Federal nº 10.486/2002 e não guarda qualquer relação com as diretrizes estabelecidas para o Sistema Único de Saúde.*

...

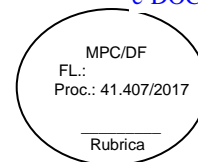
28. *Salientou tratar-se de um modelo assistencial com orçamento próprio para atender a uma população específica que contribui compulsoriamente para este fim. Nesse sentido, confira-se:*

...

29. *Com efeito, a partir dos dispositivos reproduzidos nos §§ 27/28, verifica-se que o acesso aos serviços de saúde ofertados pela PMDF se dá mediante contribuição pecuniária (arts. 28 e 33) e é limitado aos militares, a seus dependentes e pensionistas (art. 32).*

30. *De forma diversa, o Sistema Único de Saúde garante acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país, sem distinção. Confira-se o que dispõe a Lei Federal nº 8.080/1990 (Lei Orgânica do SUS):*

...



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

31. *Isso posto, entende-se procedente o argumento ofertado pela Polícia Militar no sentido de que a assistência à saúde prestada pela Corporação não guarda relação com as diretrizes estabelecidas para o SUS, o que afasta a aplicação dos dispositivos legais e dos trabalhos mencionados pelo Parquet de Contas.*

32. *Continuando seu esclarecimento, a PMDF destacou que o art. 30, inciso VI, da Lei nº 13.019/14, incluído pela Lei nº 13.204/2015, expressamente menciona atividades vinculadas a serviços de saúde, fato que permitiria a aplicação da norma para a celebração do termo de colaboração pretendido:*

...

33. *Destaca-se que idêntica previsão também consta do decreto regulamentador distrital:*

...

34. *Ao tratar das ações e procedimentos relacionados à parceria, a norma distrital ainda dispôs:*

...

35. *Assim sendo, havendo expressa menção legal, não se vislumbra óbice à aplicação da Lei nº 13.019/2014 à contratação de serviços de saúde por parte da PMDF.*

36. *Por fim, o MPJTCDF destacou que a terceirização do serviço público de saúde não é proibida, desde que revestida de um caráter complementar.*

...

38. *Em relação a esse assunto, a jurisdicionada informou que a parceria sub examine pleiteia a operacionalização do pronto atendimento do CMed, na forma de um projeto piloto de menor complexidade.*

39. *Defendeu que não “haverá a subcontratação integral dos serviços, posto que a gestão continuará a cargo da PMDF, assim como as demais áreas médicas de atendimentos eletivos, perícias, etc.”*

40. *Com efeito, a especificação do objeto do Edital de Chamamento Público nº 01/2017 (peça 17) corrobora seu argumento:*

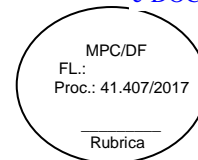
...

41. *Ante a análise discorrida, conclui-se pela improcedência deste ponto suscitado na Representação nº 47/2017 – CF. Em outras palavras, entende-se não haver óbice à aplicação da Lei Nacional nº 13.019/2014 para a contratação de serviços de saúde, com o adendo de que cada caso deve ser analisado de acordo com a legislação cabível e conforme os princípios que regem a Administração Pública, em especial quanto à verificação da eficiência/vantajosidade do modelo de gestão pretendido.*

OPINIÃO DO MPC

8. Discordamos da análise do CT.

9. Inicialmente, convém destacar que, diferentemente do alegado pela PMDF de que: “a assistência à saúde prestada pela Corporação a seus beneficiários é assegurada pela Lei Federal nº 10.486/2002 e **não guarda**



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

qualquer relação com as diretrizes estabelecidas para o Sistema Único de Saúde” e “trata-se de um modelo assistencial com orçamento próprio para atender a uma população específica que contribui compulsoriamente para este fim”, as contribuições e indenizações obrigatórias descontadas da remuneração ou proventos militares são contribuições sociais arrecadadas pela União (fonte 106).

10. Nesse contexto, convém destacar que o assunto foi marginalmente abordado na Informação S/N/2016¹, de onde se transcreve o excerto:

“Contribuições sociais:

Segundo o Manual Técnico de Orçamento (MTO 2017)

“Classificada como espécie de contribuição, por força da Lei no 4.320, de 1964, a contribuição social é tributo vinculado a uma atividade estatal que visa atender aos direitos sociais previstos na CF, tais como a saúde, a previdência, a assistência social e a educação. A competência para instituição das contribuições sociais é da União, exceto das contribuições dos servidores estatutários dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que são instituídas pelos respectivos entes. As contribuições sociais para a seguridade social (§ 6º do art. 195 da CF) estão sujeitas ao princípio da anterioridade nonagesimal, ou seja, somente poderão ser cobradas noventa dias após a publicação da lei que as instituiu ou majorou.”

À exceção das contribuições previdenciárias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios, compete exclusivamente à União instituir as contribuições sociais, bem como as contribuições de intervenção no domínio econômico.

Nesse contexto, veja-se um exemplo típico de não afetação das finanças do Distrito Federal. É cediço que compete à União a organização e manutenção da área de segurança do Distrito Federal:

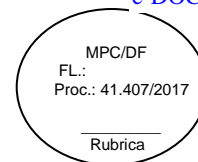
Art. 21. Compete à União:

[...]

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Em virtude disso, tem-se que as contribuições dos servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos Bombeiros Militares compõem o rol de contribuições sociais arrecadadas pela União. A tabela abaixo discrimina as receitas principais, e deixa de listar as receitas assessórias (multas e juros, multa e juros da dívida ativa), associadas a cada fato gerador:

¹ A Informação S/N-2016 abordou os efeitos da Emenda Constitucional nº 93, de 08.09.16, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar por mais 8 (oito) anos - pois produz efeitos a partir de 1º de janeiro de 2016 -, a desvinculação de receitas da União (DRU).



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

Nat. da despesa	Descrição
1210.06.11	Contribuição para a Assistência Médico-Hospitalar dos Policiais Militares do Distrito Federal – Principal
1210.06.21	Contribuição para a Assistência Médico-Hospitalar dos Bombeiros Militares do Distrito Federal – Principal
1210.05.11	Contribuição para o Custeio das Pensões Militares - Principal
1210.04.21	Contribuição do Servidor Ativo Civil para o RPPS - Principal
1210.04.31	Contribuição do Servidores Inativos e Pensionistas Cíveis para o RPPS – Principal
12100451	Contribuição do Servidor Ativo Civil ao RPPS Oriunda de Sentenças Judiciais – Principal
12100461	Contribuição do Servidor Inativo Civil e do Pensionista Civil ao RPPS Oriunda de Sentenças Judiciais – Principal

Nessas rubricas são agregadas as receitas originadas da contribuição para assistência médico-hospitalar e pensões militares dos Policiais Militares e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Como as despesas são custeadas pela União, por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal FDCT, não há impactos sobre as finanças do Distrito Federal.

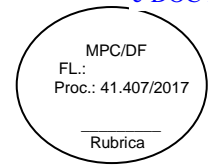
Consta do Anexo II a esta Informação o Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA/17 para o FDCT, aprovado pelo Congresso Nacional em 14.12.2016, ainda não promulgado.

Conforme se extrai do citado anexo, 95,3% da despesa total do FCDF para 2017 será financiada recursos ordinários (fonte “00 – Recursos Ordinários), e a execução orçamentária até 19.12.16, e aponta crescimento do PLOA 2017 em 11,23% em relação à execução 2016. Portanto, sem efeitos da DRU.”

11. Desta forma, os recursos aplicados com a assistência médica da PMDF **são públicos e não próprios** como quer fazer crer a Corporação.

12. Ressalte-se ainda que o art. 196 da CF/1988 é claro ao indicar que **a saúde é direito de todos e dever do Estado**. Assim, o fato de a Lei 10.486/2002 prever a complementariedade dos serviços de saúde por meio da **assistência médica**, não retira a natureza de que esses serviços deveriam ser providos plenamente pelo Estado, no caso, pelo Sistema Único de Saúde – SUS (arts. 196 a 200 da CF/1988). E, como não são, podem ser complementados nos termos indicados no Diploma Constitucional.

13. Nesse contexto, plenamente aplicável à situação o disposto no § 1º do art. 199 da CF/1988:



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

Art. 199. A **assistência à saúde** é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, **mediante contrato de direito público ou convênio**, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

14. Observa-se do **caput** do referido artigo a previsão explícita quanto a prestação da **assistência à saúde (assistência médica)** se dar mediante contrato ou convênio.

15. Deste modo, improcedem os argumentos trazidos quanto a não ter os serviços relação com o SUS. Reprise-se os recursos utilizados são públicos.

16. Por sua vez, mostra-se que a Lei Nacional 13.019/2014 e o Decreto 37.843/20016, ao contrário do que a PMDF e o CT afirmaram, não previu a possibilidade de seu uso para a contratação de serviços de saúde.

17. Destaca-se do art. 5º da Lei 13.019/2014 que o regime jurídico de que trata o referido dispositivo legal **destina-se a assegurar**, o seguinte:

*I - o reconhecimento da **participação social como direito do cidadão**;*

*II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de **cidadania e de inclusão social e produtiva**;*

*III - a promoção do **desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável**;*

*IV - o direito à **informação, à transparência e ao controle social** das ações públicas;*

*V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de **participação social**;*

*VI - a valorização da **diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa**;*

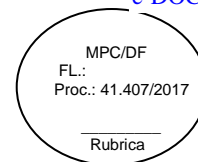
*VII - a **promoção e a defesa dos direitos humanos**;*

*VIII - a **preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente**;*

*IX - a valorização dos **direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais**;*

*X - a **preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro**, em suas dimensões material e imaterial.*

18. Da sua leitura verifica-se que não há qualquer menção à prestação de serviços de saúde.



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

19. Com relação ao inciso VI do art 30 da Lei 13.019/2014 que dispõe “no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, **saúde** e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política”, embora haja menção a saúde, entendemos que nesses casos se tratem de **ações de promoção da saúde**, ou seja, **aquelas voltadas para redução de risco à saúde. Esse entendimento pode ser confirmado pela redação do art. 84C que no inciso IV é explícita quanto à promoção da saúde.**

20. Há de se distinguir entre a prestação de serviços de saúde (ambulatoriais e de internação) daqueles de promoção à saúde (prevenção da diabetes, do HIV etc.).

21. Nesse sentido, interessante trazer à baila o artigo “A aplicabilidade do MROSC nas parcerias da Saúde”² que muito bem pontua a questão:

*A aplicabilidade do MROSC nas parcerias da Saúde
Publicado em: 5 de outubro de 2017*

*Por Lucas Seara**

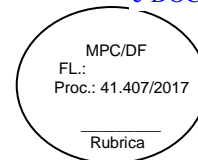
A Lei nº 13.019/2014, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as OSC, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Trata-se de um novo ambiente político normativo onde se estabelecem as regras para as parcerias estabelecidas entre o Poder Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) com as organizações.

Este novo regime apresenta uma exceção que vem suscitando diversos questionamentos para os atores que atuam no campo da saúde: o MROSC aplica-se ou não às parcerias com OSC que atuam no campo da saúde? Os gestores públicos da saúde devem seguir o MROSC ao estabelecer as parcerias com OSC?

Essa questão surge a partir do art. 3º, IV, da Lei nº 13.019/2014, quando afirma que esta Lei não se aplica aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal.

Este dispositivo da Constituição Federal (art. 199, § 1º) informa que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada, cujas instituições

² Disponível em: <https://www.orzil.org/noticias/a-aplicabilidade-do-mrosc-nas-parcerias-da-saude/>. Acessado em 16.1.2018



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

*poderão participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS), segundo suas diretrizes. **Esta complementaridade se dará mediante contrato de direito público ou convênio, com preferência para entidades filantrópicas e aquelas sem fins lucrativos.***

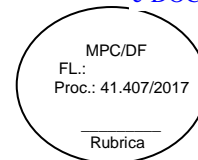
A Lei nº 8080/1990, que regulamenta o SUS, reconhece a relevância pública e ratifica a participação da iniciativa privada, desde que sigam os princípios éticos do SUS e as normas específicas para as atividades de serviços privados de saúde.

*Esta norma define “participação complementar”, ao estabelecer que o SUS poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, **cujos acordos serão formalizados mediante contrato ou convênio (Lei nº 8080/1990, arts. 24 a 26).***

Evidencia-se, de logo, que a natureza complementar dessa participação decorre da insuficiência na “cobertura assistencial”, ou seja, na oferta de vagas ou leitos. Uma vez configurada a insuficiência da cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Poder Público poderá: fomentar entidades civis sem fins lucrativos que atuem no campo da assistência à saúde, como as instituições filantrópicas, via celebração de convênio ou outro ajuste do gênero; ou contratar serviços no mercado junto a entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, observando a tabela de preços do SUS. Isto é a participação complementar. Marco Regulatório.

*Tais situações se enquadram na Portaria MS nº 1.034/2010 (art. 3º, § único, I e II), que regulamenta as disposições da já citada Lei nº 8.080/1990: o convênio deve ser firmado nos casos de parceria entre o Poder Público e a entidade civil sem fins lucrativos para a prestação de serviços assistenciais à saúde; **por sua vez, o contrato é cabível quando o objeto for a compra de serviços de saúde, junto a entidades civis com ou sem fins lucrativos.***

Segundo esta Portaria, além das condições técnicas, operacionais e outras exigências fixadas pelos gestores do SUS, as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos deverão seguir os requisitos constantes na Lei nº 12.101/2009, que trata da certificação como entidade beneficente de assistência social.



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

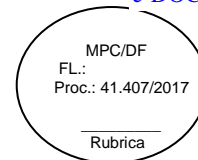
A Lei nº 12.101/2009, por seu turno, estabelece que a certificação ou sua renovação será concedida à entidade que: tenha regularidade jurídica; comprove a prestação dos serviços assistenciais, com base nas internações e nos atendimentos ambulatoriais realizados; que informe ao SUS a totalidade das internações e atendimentos ambulatoriais realizados para os pacientes usuários (e não usuários) do SUS; registros no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES); submeter-se a avaliações sistemáticas, de acordo com o Programa Nacional de Avaliação de Serviços de Saúde (PNASS); atender as diretrizes da Política Nacional de Humanização (PNH); submeter-se ao Controle Nacional de Auditoria (SNA).

Toda essa normativa deixa evidente que não se aplica a Lei nº 13.019/2014 para as OSC que prestam serviços de internações e ambulatoriais em complementaridade ao SUS. Veja-se que esta aplicabilidade não decorre exclusivamente da competência de atuação do ente Público no campo da saúde, isto é, não basta saber se o ator público é o Ministério da Saúde ou são as Secretarias de Saúde, estaduais, distrital ou municipais.

A aplicabilidade do MROSC depende essencialmente da natureza e do objeto do ajuste, além do tipo de atuação que a OSC desempenhará na parceria. Com isto, se a OSC presta serviços assistenciais na área de saúde, como internações e atendimentos ambulatoriais, cabem os convênios e contratos, conforme já disposto acima, afastando-se o novo regime MROSC.

Mas há casos onde as OSC não se configuram como prestadoras de serviços, atuam em ações classificadas como promoção à saúde, aquelas voltadas para redução de risco à saúde, tais como: prevenção ao câncer, ao vírus da imunodeficiência humana (HIV), às hepatites virais, à tuberculose, à hanseníase, à malária e à dengue; redução da morbimortalidade em decorrência do uso abusivo de álcool e outras drogas; e, prevenção da violência.

Nestes casos, onde o Poder Público estabelece parcerias com OSC para ações que não se enquadram na categoria de complementares ao SUS, devem ser observadas todas as normas estabelecidas pelo MROSC. Primeiro porque a Lei nº 13.019/2014 afasta a aplicabilidade da Lei nº 8.666/1993, ao contrário da normativa específica, que estabelece a aplicação da Lei de Licitações para contratação das ações complementares do SUS.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

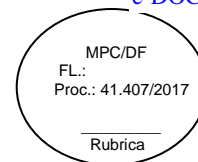
Também se deve considerar a Lei 8.142/1990, quando conceitua o Conselho de Saúde como órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários (art. 1º, § 2º). Aqui aparece uma distinção entre aquelas que atuam de forma complementar, ocupando o espaço dos “prestadores de serviços”, com relação as demais entidades da sociedade civil, que ocupam as vagas de “usuários”.

Aliás, estudo realizado pelo Ministério da Saúde, reconhece que as linhas de financiamento (fomento) aprovadas pelo gestor federal, estadual, distrital ou municipal da saúde com o objetivo de fomentar projetos e atividades em saúde, serão regidas pelas disposições da Lei nº 13.019, por não se enquadrarem no regime de participação complementar da entidade privada no âmbito do SUS. Nesses casos, o Poder Público deverá selecionar as entidades a serem fomentadas mediante chamamento público e celebrar termo de fomento, à luz dos regimentos do MROSC.

*Seguem, portanto, os desafios para que as OSC e a gestão pública se ajustem as novas regras e procedimentos estabelecidos pelo MROSC. No campo da saúde, destaca-se a discussão sobre a aplicabilidade do novo marco nas parcerias estabelecidas pela gestão pública, tendo em vista a exceção aberta pela lei, para os casos de entidades que atuam em regime de complementaridade ao SUS. **Se a parceria envolve prestação de serviços, atendimento ambulatorial, tem-se o regime de contrato ou convênio; por outro vértice, se a parceria inclui prevenção de IST/HIV/AIDS, estratégias de redução de danos para pessoas que usam álcool e outras substâncias psicoativas, ou outras ações consideradas como promoção à saúde, aplica-se o MROSC.***

Se o objeto da parceria não se configurar como atuação complementar ao SUS, diante do contexto aqui indicado, entendo que os editais baseados na Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) e a utilização de convênios são irregulares diante do novo regime estabelecido pela Lei nº 13.019/2014. A opção por estes institutos jurídicos, a meu ver, não são compatíveis com uma interpretação das novas diretrizes e conceitos estabelecidos pelo novo regime das parcerias.

Neste sentido, a gestão pública da saúde, ao decidir pela realização de parcerias com OSC, deverá acionar sua capacidade de planejamento, executando com cuidado a fase preparatória dos



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

ajustes, adotando medidas como a capacitação de pessoal e provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários para assegurar a sua capacidade técnica e operacional para o acompanhamento destas parcerias.

** Lucas Seara. Advogado. Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social (EA/UFBA). Coordenador do Projeto OSC LEGAL, voltado ao Direito e Gestão Social (www.osclegal.org.br).*

22. Revela notar também que o **Ministério da Saúde**, por meio da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, apresentou o estudo intitulado **“APLICAÇÃO DO NOVO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE”**³, de 2016, que foi realizado no âmbito da parceria entre o **Ministério da Saúde e a Organização Pan-Americana da Saúde**, estabelecida por meio do 88º Termo de Cooperação – Aperfeiçoamento e Qualificação da Gestão Estratégica e Participativa do Sistema Único de Saúde (cópia anexa).

23. Do referido estudo vale a pena transcrever diversas passagens que concluem pela impossibilidade da contratação de serviços de saúde por meio da Lei 13.019/2014. Vejamos:

“ ...

3.1. Os ajustes celebrados com entidades civis sem fins lucrativos dentro do regime de complementariedade da participação da iniciativa privada no âmbito do SUS

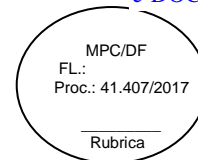
Conforme já analisado no Capítulo II, as parcerias celebradas com entidades civis sem fins lucrativos, no âmbito do SUS, dentro do regime de complementariedade à Rede SUS, não estão sujeitas às disposições da Lei nº 13.019, de 2014, por se enquadrarem na exceção prevista no art. 3º, inciso IV daquela Lei.

...

3.2. Os contratos administrativos com entidades civis com ou sem fins lucrativos para compra de serviços de assistência à saúde

Os contratos administrativos celebrados pelos gestores do SUS com entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, para compra de serviços de assistência à saúde da população, para

³ Disponível em: <http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2017/janeiro/34/14.Estudo-sobre-a-aplicabilidade-das-disposicoes-da-Lei-n-13019-DEZ2016.pdf>



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

complementar os oferecidos pela Rede SUS, também não se regem pelas disposições da Lei nº 13.019, de 2014, em primeiro lugar, por se incluírem na exceção prevista no inciso IV do art. 3º daquela Lei; e em segundo lugar, por não se tratarem de parceria (objeto da Lei nº 13.019) mas de compra de serviços, conforme visto no Capítulo anterior.

...

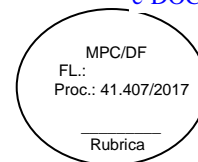
CONCLUSÃO.

A incidência das disposições da Lei nº 13.019, de 2014 sobre as relações estabelecidas entre os órgãos e entidades integrantes do SUS e entidades civis sem fins lucrativos é residual, restringindo-se a eventuais convênios não enquadráveis pelas disposições do art. 3º da Lei e às parcerias porventura celebradas com fundações de apoio; entidades de desenvolvimento e pesquisa e outras entidades do gênero, podendo, ainda, nesses casos, ser dispensada ou mesmo inexigível a realização de chamamento público.

*Por esse baixo impacto da Lei no setor da Saúde Pública, muito se deve à atuação determinante dos representantes do Conselho Nacional de Saúde; do CONASS, do CONASEMS e da Confederação das Misericórdias do Brasil – CMB e especialistas por eles convidados, assim como de Congressistas da área da Saúde Pública, no processo de discussão do projeto de lei de conversão da Medida Provisória nº 684. **O PLV nº 21/2015, de autoria do Deputado Eduardo Barbosa reformulou drasticamente o texto original da Lei nº 13.019, para corrigir equívocos conceituais e procedimentais, tendo desobrigado, da observância de suas disposições: (a) as parcerias e contratações celebradas pelo Poder Público com entidades civis para a complementação dos serviços de assistência à saúde da rede pública, disponibilizados à população (art. 3º, inciso IV); e (b) as transferências de recursos destinadas às entidades civis constituídas por autoridades públicas, como é o caso dos conselhos de secretários de saúde.***

...

24. No referido estudo do Ministério da Saúde acima é indicado que a reformulação do Projeto de Lei de Conversão 21/2015 (MP 681/2015 que deu origem à Lei 13.204/2015) deu nova redação ao inciso IV do art. 3º da Lei 13.019/2014. A alteração exposta no Parecer 89/2015-CN (MP 684, de 22.7.2015 – Mensagem 260/2015) é expressa quanto à proibição da utilização do novo regime previsto na Lei 13.019/2014 para a complementariedade dos



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

serviços do SUS (serviços de saúde). Não há margem de dúvidas quanto à vontade do legislador no sentido de proibir a utilização de OSC para a prestação de serviços de saúde: Vejamos:

...

COMISSÃO MISTA DESTINADA A EXAMINAR E EMITIR PARECER SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 684, EDITADA EM 21 DE JULHO DE 2014 E PUBLICADA NO DIA 22 DO MESMO MÊS E ANO, QUE "ALTERA A LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014, QUE ESTABELECE O REGIME JURÍDICO DAS PARCERIAS VOLUNTÁRIAS, ENVOLVENDO OU NÃO TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FINANCEIROS, ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, EM REGIME DE MÚTUA COOPERAÇÃO, PARA A CONSECUÇÃO DE FINALIDADES DE INTERESSE PÚBLICO; DEFINE DIRETRIZES PARA A POLÍTICA DE FOMENTO E DE COLABORAÇÃO COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL; INSTITUI O TERMO DE COLABORAÇÃO E O TERMO DE FOMENTO; E ALTERA AS LEIS NºS 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992, E 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999."

...

1.3.2 Conteúdo

1.3.2.1 Alterações incidentes sobre a Lei nº 13.019, de 2014

1.3.2.1.1 Abrangência do diploma legal

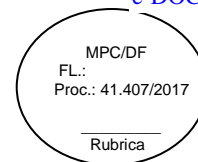
As alterações inseridas em emendas parlamentares mantidas por seus autores que possuem como propósito comum alterar a abrangência normativa da Lei nº 13.019, de 2014, apresentam o seguinte conteúdo:

...

- excluem o SUS do âmbito de parcerias disciplinadas na lei: emendas nºs 002, 012, 033 e 039;

- exclui o SUS e o SUAS do âmbito de parcerias disciplinadas na lei: emenda nº 093;

25. Mostra-se, ainda, que as conclusões acima vão ao encontro de várias outras.



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

26. Interessante destacar que o entendimento acima também foi manifestado no artigo “O Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil⁴”, referente a Lei 13.019/2014:

5. *A atividade complementar ao SUS – Sistema Único de Saúde*

Merece especial referência a exceção prevista no inciso IV, do art. 3º, quanto à não aplicação da Lei das Parcerias aos “convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal”. Para tanto, é necessário reprimir o conteúdo da CF, no art. 199, que assim estabelece:

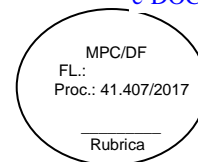
Art. 199 - A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos. (Grifou-se)

Nesse sentido, efetivamente, para o desempenho das atividades complementares específicas ao SUS, não se aplica a Lei das Parcerias. E a motivação para essa regra exceptiva reside no fato de que o regime jurídico da complementariedade ao Sistema Único de Saúde, por parte do setor privado, não se adapta precisamente às definições de colaboração ou de fomento estatuídos pelo art. 2º, VII e VIII da mencionada Lei nº 13.019/2014. Isso porque a complementariedade é uma forma de suprir o SUS de serviços que não são realizados em sua completude pelo poder público, não se podendo falar em um programa aprazado, como aqueles instituídos por termos de colaboração ou de fomento, mas sim de integração de serviços em um sistema de grande complexidade organizativa (que prevê a atuação em rede de atendimento, região de saúde, com direção única em cada esfera de governo), e que são prestados de forma contínua.

Assim, especificamente para essas atividades complementares ao SUS (atendimentos hospitalares e outros procedimentos na área da saúde), desenvolvidas por essas OSCs, não são aplicáveis os regramentos contidos na Lei nº 13.019/2014, devendo as contratações com essas entidades se submeterem às regras estabelecidas na Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93).

⁴ Escrito pelo Auditor Público Externo do TCE-RS, Valtuir Pereira Nunes. Disponível no IRB: <http://www.irbcontas.org.br/site/index.php/2014-11-07-12-36-15/publicacoes/item/686-artigo-o-novo-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil-por>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

Contudo, é importante frisar que outras atividades que venham a ser desenvolvidas pela mesma Entidade (por exemplo, na área de assistência social, assistência ao idoso, recuperação de drogados, entre outras) deverão atender aos ditames da Lei das Parcerias. Ou seja, não é a natureza jurídica da entidade que a dispensa da incidência da Lei, mas sim o objeto, a motivação específica da política pública e das atividades que serão desenvolvidas com os recursos públicos repassados. Grifo nosso.

27. Ressalta-se também que a Procuradora do Ministério Público de Contas da Bahia, Camila Luz, em palestra, intitulada “MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL - MROSC (Lei 13.019/2014): Alguns aspectos relevantes a respeito da celebração, execução e controle dos novos instrumentos de parceria”, também se manifestou no sentido da inaplicabilidade da Lei 13.019/2014 à contratação de serviços de saúde.

28. Destaca-se ainda o trabalho publicado no site do Ministério Público do Estado do Espírito Santo⁵, no qual também foi abordada a questão e indicada a impossibilidade de utilização da Lei 13.019/2014 para a contratação de serviços de saúde:

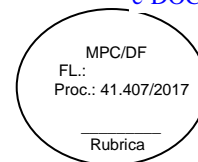
Importante destacar que, segundo o art. 3º, estão fora do alcance da Lei nº. 13.019/2014 as transferências voluntárias regidas por lei específica, naquilo em que houver disposição expressa em contrário, e aos contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais, na forma da Lei Federal nº 9.637/98. Por outro lado, conforme o art. 4º da Lei nº. 13.019/2014 aplicam-se, no que couber, aos termos de parceria celebrados com as OSCIP's, nos moldes da Lei Federal nº 9.790/99. Isso significa que as disposições da Lei das OSCIPS que contrariar o novo marco regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil devem ser consideradas revogadas pelo último.

Sendo assim, conforme destaca Marco Aurélio Marrafon,

Com essas alterações, as parcerias entre a Administração Pública e o terceiro setor serão regulamentadas apenas por três leis federais, a depender do tipo de entidade do terceiro setor:

i) Lei 9.637/1998, que trata das Organizações Sociais que sejam pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à

⁵ Disponível em: <https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/ea719ddf-4fa4-41fa-abe3-cb6b212672c6.doc>. Acessado em 8.12.2017



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

proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. Para este tipo de entidade, a parceria será o contrato de gestão.

ii) Lei 9.790/1999 para parcerias entre o Estado e as Oscips, cujo instrumento de repasse é o termo de parceria;

*iii) Lei 13.019/2014 para **as organizações da sociedade civil que não se enquadram nas hipóteses anteriores**, com as quais poderá o Poder Público celebrar termo de colaboração e termo de fomento.*

Grifos nossos

29. Na prática, podemos observar o **Termo de Convênio do Município de Itaporanga/SP** firmado com o Hospital e Maternidade Nossa Senhora das Graças de Itaporanga, no qual indica as normas aplicáveis à prestação de serviços de saúde, **sendo explícita a menção a não aplicação da Lei 13.019/2017 por não se inserir à hipótese:**

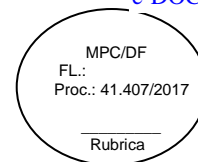
Art. 1º - Rege o presente instrumento o que dispõe a Constituição Federal, em especial os seus artigos 195 a 200; a Constituição do Estado de São Paulo, Lei Municipal nº 2.312, de 27/12/2017, em especial o seu artigo 143, Inciso II; as Leis Federais 8080/90, 8142/90, 8666/93 e; não aplicação da Lei 13.019/2014, em razão do conveniado estar dentro das exceções do art. 3º inciso IV da Lei 13.019/2014; com suas alterações; e demais disposições legais e regulamentares aplicáveis à espécie, cujas disposições se dão por integrantes deste instrumento, como se aqui transcritas estivessem.

30. Com isso, verifica-se que padece de ilegalidade a escolha da PMDF pela contratação de serviços de saúde sob a égide da Lei 13.019/2014, regulamentada no DF pelo Decreto 37.843/2016.

31. Frise-se que não se está a impedir que PMDF tenha sua assistência médica, mas a indicar que a terceirização dos serviços, via Organizações Sociais ou Organizações da Sociedade Civil, fere gravemente o disposto na Constituição Federal de 1988, bem como é ilegal a utilização do regime de parcerias previsto na Lei 13.019/2014 para a prestação de serviços de saúde.

32. Por outro lado, convém ressaltar que a própria PMDF, em resposta a indagações do MPC/DF⁶, indica que “assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social aos policiais militares” do DF e seus dependentes é “custeada por recursos federais do Fundo

⁶ Todas as informações prestadas pela PMDF foram anexadas à Representação 49/2017 (eDoc 1B2CD7F0-e)



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

Constitucional do Distrito Federal – FCDF, complementado por recursos do Fundo de Saúde – FSPM/DF”.

33. No quadro apresentado pela Corporação é discriminando o montante arrecadado com as Contribuições para o Fundo de Saúde PMDF, **fonte 106 do Orçamento da União**, com R\$ 10,3 milhões em 2015, R\$ 13,5 e R\$ 6,4 milhões em 2016 e 2017, respectivamente. Segundo a Unidade, **as contribuições em tela representam 6,38%, 8,51% e 7,76% do orçamento total disponibilizado para o Programa de Assistência Médica e Odontológica para os Policiais e seus dependentes nos anos de 2015, 2016 e 2017**, respectivamente. Ou seja, ainda que esses recursos fossem próprios, mostra-se que não chegam nem a 10% do valor total aplicado, assim, a complementação com recursos do FCDF representa quase que a totalidade gasta, o que torna improcedente a justificativa apresentada.

34. Com relação à **terceirização**, não podemos aceitar o simples argumento de que “não haverá a subcontratação integral dos serviços, posto que a gestão continuará a cargo da PMDF, assim como as demais áreas médicas de atendimentos eletivos, perícias, etc.”, sem que a Corporação traga aos autos a composição dos serviços de saúde prestados no CMed, destacando quais são eletivos, perícias, daqueles que se pretende terceirizar. A partir desses dados é que poderíamos indicar o grau de terceirização dos serviços. Qual seria o quantitativo dos serviços eletivos e de perícias em relação aos de pronto atendimento?

35. Das informações trazidas, fica evidente a terceirização total do pronto atendimento. Qual a seria a alegada gestão da PMDF sobre os serviços de emergência?

36. Assim, entendemos improcedentes os esclarecimentos apresentados pela PMDF.

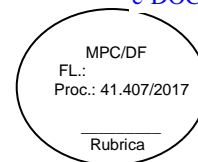
b) averiguação se as mesmas ilegalidades anteriormente indicadas no Processo TCDF 14.820/2016, por meio da Decisão 6096/2016, subsistem no novo procedimento levado à cabo pela Polícia Militar do Distrito Federal:

DA ANÁLISE DO CT

37. O CT aduziu o seguinte:

52. *A instrução técnica que subsidiou a Decisão nº 6.096/2016 (Informação nº 135/2016, peça 37 do Processo nº 14.820/2016) tomou por base, em sua análise, o seguinte arcabouço jurídico:*

a) Lei Distrital nº 4.081/2008, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências;



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

- b) Decreto Distrital nº 29.870/2008, que regulamenta a Lei nº 4.081, de 04 de janeiro de 2008, e dá outras providências;
- c) Resolução nº 01/2011, da lavra do Conselho de Gestão das Organizações Sociais, que estabelece os processos e critérios para seleção de Organizações Sociais no âmbito do Distrito Federal; e
- d) Lei Federal nº 9.637/1998, que dispõe, dentre outras coisas, sobre a qualificação de entidades como organizações sociais.

53. Como se vê, referido arcabouço trata da contratação pelo Poder Público, por meio de contrato de gestão, de organizações sociais – OS para a prestação de serviços públicos e difere da modelagem proposta no Chamamento Público nº 01/2017, qual seja, a celebração de termo de colaboração com organizações da sociedade civil – OSC. Esse novo modelo de parceria é regido pela seguinte legislação:

- a) Lei Federal nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; e
- b) Decreto Distrital nº 37.843/2016, que regulamenta a aplicação da Lei Nacional nº 13.019/2014, para dispor sobre o regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública distrital e as organizações da sociedade civil no âmbito do Distrito Federal.

54. A diferença jurídica destacada acima inviabiliza uma comparação direta e integral tendente a verificar se as ilegalidades, da forma como foram identificadas no bojo do Processo nº 14.820/2016, persistem no atual modelo de contratação. Faz-se necessário, portanto, extrair a essência de cada falha, analisando-a sob a ótica da legislação aplicável ao caso em tela.

Seguindo essa linha, confira-se:

Item IV.a da Decisão nº 6.096/2016 (ausência de avaliação dos custos)

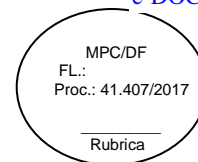
De: Ausência de justificativa dos preços e de detalhamento do valor orçado para implementação do contrato de gestão.

Para: Ausência de justificativa dos preços e de detalhamento do valor orçado para implementação do termo de colaboração.

Item IV.b (ausência de estudo de viabilidade)

De: Ausência de estudo de viabilidade que comprove adequadamente a vantajosidade da opção pelo modelo de gestão mediante contrato de gestão firmado com organização social sobre o modelo atual utilizado.

Para: Ausência de estudo de viabilidade que comprove adequadamente a vantajosidade da opção pelo modelo de gestão mediante termo de colaboração firmado com organização da sociedade civil sobre o modelo atual utilizado.



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

Adendo: Entende o MPjTCDF que o estudo de viabilidade deve considerar também a opção de se contratar oficiais de saúde temporários para atender às necessidades da Corporação Militar, a exemplo da prática adotada pelo Exército Brasileiro e pelos Governos dos Estados do Paraná e do Rio Grande do Norte, em suas polícias militares.

Item IV.c (restrição da competitividade do certame)

Item excluído da presente análise.

Motivo: No Processo nº 14.820/2016, a restrição de competitividade restou configurada em face da exigência editalícia (item 6.1.1 do Edital de Chamamento Público nº 01/2016) de que as participantes já estivessem qualificadas como Organização Social antes mesmo da celebração do Contrato de Gestão pela vencedora, conforme se observa abaixo:

<p align="center">6 – DAS CONDIÇÕES E RESTRIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO</p>

*6.1 – Poderá participar do processo seletivo a Organização Social de Saúde interessada no objeto que, **obrigatoriamente:***

*6.1.1- **Seja qualificada como Organização Social** nos termos da Lei do Distrito Federal nº 4.081, de 04 de janeiro de 2008 (DODF de 07.01.2008 — dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências), regulamentada pelo Decreto nº 29.870, de 18 de dezembro de 2008;*

(grifos acrescidos)

Por sua vez, a Lei nº 13.019/2014 e o Decreto nº 37.843/2016 não exigem a obtenção de qualificação por parte da organização da sociedade civil, bastando que a entidade atenda aos requisitos estabelecidos na legislação (por exemplo, arts. 2º, inciso I, 33, 34 e 39 da norma federal).

Assim, ante a inexistência legal de qualificação formal de uma entidade como OSC, não se vislumbra a ilegalidade na forma analisada no Processo nº 14.820/2016.

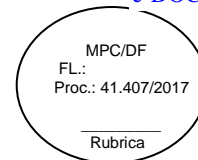
Item IV.d (ausência no Contrato de Gestão de estipulação dos limites e critérios para despesas com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções)

Item excluído da presente análise.

Motivo: No Processo nº 14.820/2016, a fundamentação desse item de ilegalidade tomou por base a afronta ao disposto no art. 7º, inciso II, da Lei nº 4.081/2008 e ao art. 8, inciso II, do Decreto nº 29.870/2008, que assim dispõem:

Lei nº 4.081/2008

Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

moralidade, publicidade e economicidade e, também, os seguintes preceitos: [...]

II - a estipulação dos limites e critérios para despesas com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

Decreto nº 29.870/2008

Art. 8º. Na elaboração do contrato de gestão deverão ser observados os seguintes preceitos: [...]

II - a estipulação dos limites e critérios para despesas com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

Não há exigência semelhante na Lei nº 13.019/2014, tampouco no Decreto Distrital nº 37.843/2016.

Item IV.e (ausência de regras para a contratação de obras e serviços pela Organização Social)

Item excluído da presente análise.

Motivo: No Processo nº 14.820/2016, a fundamentação desse item de ilegalidade tomou por base a afronta ao art. 17 da Lei nº 4.081/2008⁷, que assim dispõe:

Lei nº 4.081/2008

Art. 17. O Poder Público baixará normas complementares contendo procedimentos que a organização social adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para as compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

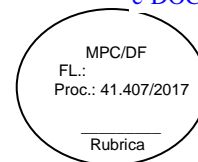
Não há previsão semelhante na Lei nº 13.019/2014, tampouco no Decreto Distrital nº 37.843/2016.

56. Em resumo, serão avaliadas as seguintes impropriedades relacionadas ao Edital de Chamamento Público nº 01/2017:

- 1 - Ausência de justificativa dos preços e de detalhamento do valor orçado para implementação do termo de colaboração;*
- 2 - Ausência de estudo de viabilidade que comprove adequadamente a vantajosidade da opção pelo modelo de gestão mediante termo de colaboração firmado com organização da sociedade civil sobre o modelo atual utilizado.*

1 - Ausência de justificativa dos preços e de detalhamento do valor orçado para implementação do termo de colaboração:

⁷ Não havia no Projeto Básico, no Edital do Chamamento Público nº 01/2016 nem na Minuta do Contrato qualquer referência ao Decreto Distrital nº 33.390, de 06.12.2011, que dispõe sobre a contratação de obras, serviços e aquisição de bens pelas Organizações Sociais qualificadas no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências.



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

57. Cabe registrar, inicialmente, que diversos itens do Projeto Básico estipulam exigências a serem cumpridas pela futura contratada, sem que tenha sido realizada uma quantificação estimativa de seus custos, tais como:

...

58. Note-se a previsão de adequações estruturais a serem realizadas no CMed (Anexo XI – Adequações Estruturais do PB, fls. 80/81 da peça 18), atentando-se, em especial, para os Pontos de Atenção, assim descritos:

...

59. No item 5 do Projeto Básico (5 – Estimativa do valor do contrato) a jurisdicionada, utilizando dados relativos à 85% da capacidade instalada de procedimentos, remunerados de acordo com os valores praticados pela rede credenciada junto à Corporação, estimou a um dispêndio médio mensal de R\$ 1.247.324,00 (fl. 21 da peça 18), totalizando R\$ 29.935.776,00 no período de 2 anos.

60. A PMDF fixou também um desembolso da ordem de R\$ 1.100.000,00 para aquisição de bens, considerando a relação descrita no Anexo VII (Modelo de relação dos bens cedidos pela Administração e adquiridos pela OSC).

61. Da documentação em análise (Processo Administrativo nº 054.002.948/2017, associado), verifica-se que não foi realizado um levantamento prévio de custos, considerando as especificidades da demanda (em especial as despesas correntes) para o novo modelo de gestão. Também não consta memória de cálculo que indique a pertinência dos valores estimados.

62. No que concerne à matéria, destaca-se que a redação original da Lei nº 13.019/2014 impunha como requisito para a celebração de termo de colaboração a demonstração da compatibilidade dos valores estimados com os preços praticados no mercado. Nesse sentido, confira-se:

...

63. Entretanto, com a publicação da Lei nº 13.204, de 14.12.2015, os dispositivos supratranscritos foram revogados. Além disso, foi dada nova redação ao art. 84 da norma, nos seguintes termos: Lei nº 13.019/2014

Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios:

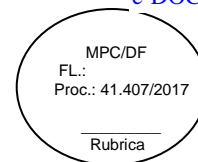
I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;

II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º.

Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84.

(grifos acrescentados)

64. Nesses termos, verifica-se que a utilização da figura clássica dos convênios ficou restrita (art. 84-A) a ajustes entre entes federados (art. 84, inciso I) ou às hipóteses de ajuste entre o Poder



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

Público e entidades filantrópicas e sem fins lucrativos da área da saúde, para complementação do Sistema Único de Saúde (art. 84, inciso II).

65. Assim, as demais parcerias, outrora celebradas mediante convênio, firmadas pelo Estado com entidades privadas que se enquadrem no conceito de organização da sociedade civil serão formalizadas por intermédio dos instrumentos previstos na Lei nº 13.019/2014.

66. Seguindo essa linha, para o termo de colaboração pretendido pela PMDF passou a valer a regra geral insculpida no caput do art. 84, de inaplicabilidade da Lei nº 8.666/1993.

67. Ressalta-se que a implementação dessa regra, todavia, não isenta a Administração de proceder a um **levantamento prévio de custos**, ainda que de forma simplificada. É o que prevê o art. 23, parágrafo único, inciso IV, c/c art. 24, § 1º, incisos I e VI, da Lei nº 13.019/2014:

...

68. Entende-se que a sondagem prévia de custos pela PMDF possibilitaria indicar se o orçamento de R\$ 31.000.000,00 para o período de 2 anos e o cronograma de desembolso financeiro propostos comportariam toda a demanda especificada pela Corporação, que envolve (item 4 do Projeto Básico – Especificação do Serviço):

...

69. Como se vê, a demanda é complexa, especialmente no que se refere às despesas correntes. Uma verificação prévia e simplificada dos gastos constituiria importante indicativo se a modelagem, na forma como proposta, é viável e orientaria os interessados na elaboração de suas propostas e planos de trabalho (art. 23, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 13.019/2014).

70. Repisa-se que, para a estimativa das despesas correntes (aproximadamente 96,5% dos gastos, R\$ 29.935.776,00 em R\$ 31.000.000,00), a Polícia Militar considerou basicamente as despesas de custeio junto a seus credenciados:

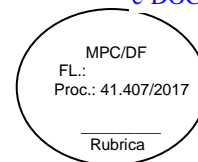
...

71. Por oportuno, pontua-se que, no bojo do Processo nº 14.820/2016, foi destacada a necessidade de (a) uma avaliação precisa dos custos dos serviços e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim (b) de elaboração de planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão. Tal fator motivou a determinação constante do item IV.a da Decisão nº 6.096/2016.

72. Nessa mesma linha, manifestou-se o MPJTDF em sua representação quanto à necessidade de:

a) estabelecer a avaliação precisa dos custos dos serviços almejados mediante o novo modelo de gestão, tanto para as Despesas Correntes quanto para as Despesas de Capital, elaborando planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução do contrato;

73. Tem-se que para a celebração de contrato de gestão (caso analisado no Processo nº 14.820/2016) é exigida por parte da Administração a justificativa de preços, com orçamento detalhado em



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

planilhas, por força do disposto no art. 24, inciso XXIV, c/c os arts. 26, parágrafo único, inciso III, 7º, § 2º, inciso II, e § 9º, da Lei de Licitações e Contratos.

74. *Entretanto, para a celebração de termo de colaboração entende-se que essa exigência prévia de avaliação precisa de custos e de elaboração de planilha detalhada não prevalece, em decorrência da inaplicabilidade da Lei de Licitações às parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014.*

75. *Ressalta-se que esse entendimento não significa que, com o advento do novo ordenamento jurídico, as parcerias poderão ser celebradas sem que haja uma adequada avaliação de seus custos.*

76. *A uma, porque o art. 23, parágrafo único, inciso IV, c/c art. 24, § 1º, incisos I e VI, da Lei nº 13.019/2014 não isenta a Administração de proceder a um levantamento prévio de custos, ainda que de forma simplificada, para a fase de chamamento público. Esse levantamento, além de orientar os interessados na elaboração de suas propostas, possibilita demonstrar que o novo modelo de gestão é economicamente viável.*

77. *A duas, porque o controle de compatibilidade dos custos com os valores praticados no mercado, ora revogado na Lei nº 13.019/2014, foi previsto para ser realizado pela Administração Pública distrital em momento posterior ao planejamento e à publicação do edital. É o que se verifica da norma regulamentadora distrital:*

...

78. *Consoante a norma, a orçamentação precisa e detalhada do termo de colaboração deverá ocorrer mediante a elaboração de plano de trabalho por parte da entidade interessada.*

79. *Seguindo essa linha, mostra-se improcedente o ponto da Representação nº 47/2017 – CF concernente à obrigação de a Administração elaborar planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução do termo de colaboração.*

80. *Por outro lado, identifica-se como impropriedade relacionada ao Chamamento Público nº 01/2017 a ausência de levantamento prévio de custos que considere as especificidades da demanda (em especial as despesas correntes) para a implementação do termo de colaboração.*

81. *Dessa forma, propõe-se ao Tribunal que determine à PMDF promover um levantamento prévio, ainda que simplificado, de custos dos serviços almejados mediante o novo modelo de gestão, de maneira a:*

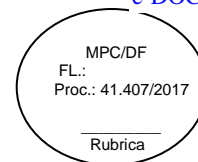
a) *demonstrar:*

a.1) *a pertinência dos valores estimados;*

a.2) *que a modelagem, na forma como proposta no Edital e no Projeto Básico do Chamamento Público nº 01/2017, é viável (art. 24, § 1º, incisos I e VI, da Lei nº 13.019/2014);*

b) *orientar os interessados na elaboração de suas propostas (art. 23, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 13.019/2014).*

...



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

OPINIÃO DO MPC/DF

38. Preliminarmente, como defendido anteriormente, entendemos pela não aplicabilidade da Lei 13.019/2014 às contratações de serviços de saúde. Assim, a contratação de serviços de saúde, que não se trate de terceirização, somente poderia se dar por meio de contrato de gestão, convênios ou pela Lei 8.666/1993.

39. Todavia, caso reste superada a preliminar, entendemos equivocados alguns pressupostos do CT.

40. Inicialmente, revela notar que, apesar de a Lei Nacional 13.019/2014 ter no seu art. 84 indicado a não aplicabilidade às parcerias firmadas sob a égide daquele diploma a Lei 8.666/1993, o art. 5º é explícito ao indicar como fundamento a **transparência na aplicação dos recursos públicos** e os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da **moralidade**, da publicidade, da **economicidade**, da **eficiência** e da **eficácia**.

41. **E mais**, ainda que não houvesse essa clara determinação, esses fundamentos já são consagrados no Diploma Constitucional no seu art. 37.

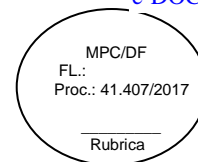
42. Nesse sentido, mostra-se imperioso que a Administração, neste caso representada pela PMDF, em vista dos princípios elencados acima faça um adequado levantamento dos custos, por meio de planilhas detalhadas, de modo a avaliar se as propostas apresentadas estão compatíveis com os preços praticados e se são vantajosas para a Administração.

43. Mostra-se também necessário que sejam estabelecidos no edital limites e critérios claros para despesas com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações, no exercício de suas funções. O fato de não haver previsão na Lei 13.019/2014, não exime as OSC do dever de observância dos princípios da Administração Pública, a exemplo da impessoalidade, moralidade, economicidade, eficiência e eficácia.

44. De outra forma, há também que se **diferenciar o procedimento interno** a que deve ser submetida toda e qualquer contratação, seja pela forma de contratos, convênios, parcerias etc., do procedimento externo do qual vão participar as interessadas.

45. Naquele caso, torna-se necessário que a Administração Pública fundamente adequadamente a contratação/aquisição, demonstrando a vantajosidade em eventual terceirização, diante da prestação dos serviços diretamente pelo órgão. E isso, não foi feito.

46. E, diferentemente do entendimento do CT, o referido procedimento simplificado, a que se refere o art. 23 da Lei 13.019/2014 deve se



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

dar em relação aos interessados na fase externa. Isso não implica que a Administração deva fazê-lo também em sua fase interna.

47. Parece-nos absurdo que uma contratação da ordem de R\$ 16 milhões anuais se dê em total afronta aos princípios da transparência e economicidade.

48. Outro equívoco da Unidade Técnica é que, o fato de estar previsto que o controle de compatibilidade dos custos com os valores praticados no mercado (§ 3º do art. 28 do Decreto 37.843/2016) será realizado pela Administração Pública distrital após a convocação da entidade selecionada, com a apresentação do Plano de Trabalho, não significa que não deva haver, na etapa de planejamento (fase interna), a discriminação de todos os custos, bem como a colheita dos preços públicos e de mercado.

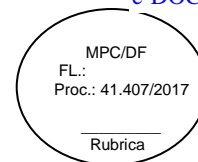
49. Na etapa posterior, a Administração já deve ter todos os dados disponíveis para a comparação, uma vez que se não o fez, como alegar que há vantajosidade na escolha da opção.

50. E, mais absurdo, nos parece é que nos moldes como foram cotados os valores não haverá nenhuma economia ao erário, ao contrário, a referida prestação será mais onerosa. Pelas informações prestadas pela PMDF o preço estimado da contratação se deu pelos quantitativos médios demandados e valores pagos em relação às credenciadas. Isto é, utilizou-se dos valores atuais pagos:

*Para os cálculos dos custos **foram considerados os valores de consultas, procedimentos e diárias praticados pela PMDF junto à rede credenciada.** Segundo estes cálculos foi estimado um valor mensal de R\$ 1.247.324,00, que **foi acrescido a um valor destinado ao investimento inicial de R\$ 1.100.000,00**, perfazendo um total de R\$ 31.000.000,00 a ser investido em 24 (vinte e quatro);*

51. Como se observa, do valor previsto, R\$ 1.247.324,00, se for procedida à contratação da GAMP a economia estimada aos cofres seria quase nula, cerca de R\$ 1.500,00 ao mês, uma vez que o valor da proposta da vencedora GAMP foi de R\$ 1.245.833,80.

52. E, se considerarmos que ainda será gasto R\$ 1,1 milhão em investimentos, teríamos que o valor gasto pela PMDF ao mês, durante a vigência do contrato (24 meses) será de R\$ 1.291.667,14. Ou seja, qual seria a economia proposta pela PMDF, se para os quantitativos pagos hoje às credenciadas, a OSC vai receber mais, sem ter nenhum custo? E os gastos com energia elétrica e água serão pagos pela entidade? Parece que não. E a manutenção predial e dos equipamentos, correrão por conta de quem, uma vez que das propostas apresentadas, algumas não possuem nenhuma previsão e



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

outras nos parecem muito aquém das necessidades de uma unidade de saúde?

53. Assim, mostra-se extremamente equivocada a metodologia empregada pela PMDF para estimar os custos dos serviços.

54. Nesse contexto, entendemos que, independentemente, da forma escolhida para a contratação dos serviços, deve ser demonstrada a vantagem dessa opção e, para isso, deve a PMDF apresentar planilhas com os custos unitários devidamente discriminados, bem como os preços praticados no mercado (públicos e privados) fazendo-se um cotejo analítico em relação às opções disponíveis.

2 - Ausência de estudo de viabilidade que comprove adequadamente a vantagem da opção pelo modelo de gestão mediante termo de colaboração firmado com organização da sociedade civil sobre o modelo atual utilizado e sobre o modelo definido pela Lei Federal nº 9.637/1998 (contrato de gestão):

ANÁLISE DO CT

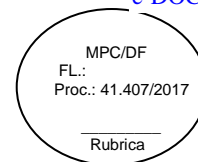
55. O CT, assim, se manifestou:

82. *Por meio do Ofício nº 1610/17 – GCG (peça 15), a PMDF argumentou que a opção pela celebração de termo de colaboração, com amparo na Lei Federal nº 13.019/14, foi baseada em um estudo prévio realizado por comissão selecionada especialmente para buscar alternativas para que o sistema de saúde da PMDF não entrasse em colapso.*

83. *No que concerne a matéria tratada nestes autos, referido estudo, acostado às fls. 218/222 da peça 15, assim dispôs:*

84. *Dos trechos grifados, depreende-se o seguinte:*

Consideração	Informação extraída	
[...] atualmente o orçamento do DSAP é da ordem de 154 milhões de reais, dos quais 80% são gastos na rede credenciada e que, deste montante, 75% são empregados nos serviços de urgência e emergência [...].	Orçamento (a):	R\$ 154.000.000,00
	Gastos com a rede credenciada (b = 80% de a):	R\$ 123.200.000,00
	Gastos com serviços de urgência e emergência (c = 75% de b):	R\$ 92.400.000,00
[...] do total de atendimentos em urgência e emergência [...] tão somente 3% são configurados como casos reais de atendimento de urgência e emergência.	Gastos com serviços de urgência e emergência (c):	R\$ 92.400.000,00
	Total de casos reais configurados como de urgência e emergência (d = 3% de c):	R\$ 2.772.000,00
	Diferença obtida (e = c – d):	R\$ 89.628.000,00



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

85. *Ora, se grande parte (97%) dos atendimentos realizados no pronto socorro não é caso real de urgência e emergência, isso denota que o atendimento em caráter eletivo está sendo prestado de forma insuficiente e que a demanda não suprida está sendo direcionada ineficientemente para o serviço de pronto atendimento.*

86. *Em termos econômicos, isso representa uma ineficiência na ordem de R\$ 89.628.000,00, o que corresponde a 58,20% do orçamento total do Departamento de Saúde e Assistência ao Pessoal.*

87. *Nesse cenário, questiona-se:*

a) *Esse fato destacado nos §§ 85/86 foi levado em consideração pela PMDF ao optar pela celebração de parceria para operacionalizar o seu Pronto Atendimento?*

b) *Há de se considerar que determinados casos não poderão ser atendidos diretamente no CMed. Essa hipótese inclusive encontra previsão no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei nº 10.486/2002. Foi feito um levantamento da quantidade de atendimentos de urgência e emergência que potencialmente remanesceriam na rede credenciada? O impacto financeiro desse levantamento foi mensurado e considerado pela PMDF?*

88. *Ademais, dado que a formalização de termo de colaboração com uma OSC foi apontada como uma alternativa de curto prazo, questiona-se também: quais as medidas (plano de ação detalhado) serão tomadas pela PMDF de forma a viabilizar a gestão própria do CMed ao final da parceria, uma vez que, passados 4 anos desde a inauguração, essa autossuficiência da gestão ainda não foi alcançada (motivada, dentre outros fatores, por impeditivos legais e ausências de previsões normativas)?*

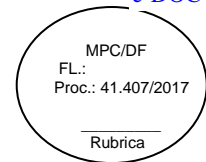
...

89. *Entende-se que esses pontos suscitados nos parágrafos anteriores, dentre outros, deveriam constar de um estudo de viabilidade que demonstrasse que a opção pela celebração de termo de colaboração com entidade do terceiro setor é a mais adequada para a Administração, em observância ao princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput).*

90. *O estudo prévio transcrito no § 83 e os dados apresentados pela jurisdicionada não se mostram suficientes para comprovar sua alegação de que o modelo de ajuste irá "promover dispêndio de recursos menores e mais eficientes". Ademais, destaca-se não constar do Processo nº 054.002.948/2017, associado, qualquer estudo ou documentação que demonstre os ganhos de eficiência esperados com a parceria.*

91. *Entende-se procedente, portanto, este ponto da Representação nº 47/2017 – CF.*

92. ***Há de se registrar ainda que não foram apresentados esclarecimentos diretos ao questionamento efetuado pelo Ministério Público junto ao TCDF no sentido de que fosse comprovada a vantajosidade da parceria sobre um modelo de gestão que considere a contratação de oficiais de saúde temporários para atender às necessidades dos integrantes da Corporação Militar (e seus dependentes), a exemplo da prática***



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

adotada pelo Exército Brasileiro e pelos Governos dos Estados do Paraná e do Rio Grande do Norte, em suas polícias militares.

93. *Em resumo, à vista de todo o exposto, propõe-se ao Tribunal que determine à PMDF que apresente estudos comprovando adequadamente a vantajosidade da opção pelo modelo de gestão mediante termo de colaboração do Pronto Atendimento do CMed firmado com organização da sociedade civil sobre o modelo atual por ela utilizado, de acordo com as observações descritas neste tópico, e sobre um modelo de gestão que considere a contratação de oficiais de saúde temporários para atender às necessidades dos integrantes da Corporação Militar (e seus dependentes), a exemplo da prática adotada pelo Exército Brasileiro e pelos Governos dos Estados do Paraná e do Rio Grande do Norte, em suas polícias militares.*

...
Grifos nossos

OPINIÃO DO MPC/DF

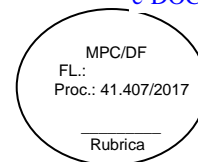
56. Concordamos com o CT, na medida em que as justificativas apresentadas pela PMDF não elidem as irregularidades apontadas, bem como não existe qualquer estudo demonstrando a vantajosidade pelo modelo de terceirização via organizações da sociedades civil e/ou organizações sociais em detrimento de outras opções e mesmo diante da atual prestação via rede credenciada.

57. Interessante destacar o exame apresentado pelo CT no § 84 da Informação 10/2018 – 1ª DIACOMP/SEACOMP. Verifica-se que a PMDF informar que de um total de R\$ 92 milhões gastos com atendimentos tidos por emergência/urgência apenas 3% **poderiam ser realmente assim qualificados**. Ou seja, cerca de R\$ 3 milhões.

58. Nesse contexto, causa estranheza que mesmo a PMDF **reconhecendo, expressamente**, que a sua maior demanda seriam outros atendimentos (por exclusão, seriam os eletivos e perícias) 97%, previu para a contratação do Pronto Atendimento despesas de cerca de R\$ 16 milhões de reais ao ano, isto é, um custo de cerca de 533% superior ao indicado pela Corporação como realmente necessário (3%, R\$ 2.772.000,00).

59. E, mais: porque ao invés de manter essa **previsão superdimensionada para os serviços de pronto atendimento** não se optou por **ampliar os serviços de atendimentos eletivos/perícias?** Parece-nos que esses serviços teriam custos bem menores, uma vez que não demandaria atendimentos de 24 horas, plantões, adicionais noturnos etc.

60. Observa-se, ainda, das informações prestadas que a PMDF afirma que “baseado em estudos que apontam uma economia de cerca de 30% no custo global da oferta de serviços quando esses são prestados em estrutura própria, é mister que haja um empenho de esforços para a operacionalização



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

do nosso Centro Médico”. **Todavia, não se vê da “estimativa” de custos apresentada que tenha havido qualquer desconto em relação aos valores já pagos.** Repita-se: como haverá economia ao erário, se a previsão de repasse se dá sem qualquer desconto? Não nos parece que foi considerado que eventual entidade que venha a gerir os serviços não incorrerá em despesas com locação e/ou aquisição de imóvel, energia elétrica e água, não terá como objetivo lucro etc., uma vez que a “estimativa” considerou os custos das credenciadas que, além de incluírem esses valores como despesas, já têm embutidos o lucro.

61. Deste modo, revela-se que falta à PMDF um melhor planejamento e estudos devidamente fundamentados que indiquem uma solução menos onerosa para atender a sua demanda.

62. Outro ponto que se deve questionar é que a PMDF alega que a colaboração **terá prazo determinado** e que ao final “espera-se a **transferência de conhecimentos para gestão própria**”.

63. **Porém,** não há no edital ou projeto básico qualquer cláusula que contenha a alegada transferência de conhecimentos e como isso se daria. Será que os sistemas instalados na CMed serão disponibilizados gratuitamente à Corporação? Como ficarão os prontuários eletrônicos? As bases de dados serão acessíveis por qualquer sistema que venha a substituir o instalado? Existe em andamento algum estudo para quando ao final da contratação (alegados 24 meses) a Corporação possa assumir a prestação direta dos serviços?

64. Veja-se que são várias as dúvidas que necessitam ser esclarecidas, de modo a demonstrar a legalidade e regularidade da contratação.

c) irregularidades envolvendo as empresas Grupo de Apoio à Medicina Preventiva – GAMP e Instituto de Saúde e Cidadania – ISAC

65. A Unidade Técnica se posicionou, nos seguintes termos:

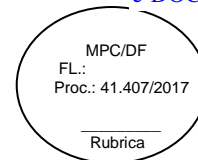
...

95. *De seu lado, a PMDF argumentou que “todo o histórico de irregularidades, bem como a verificação da capacidade técnica e da idoneidade serão objeto de análise na fase de habilitação, conforme o disposto no art. 28 da Lei nº 13.019/2014, a fim de exaurir as diligências possíveis para se evitar uma má contratação”.*

96. *Aludido dispositivo estabelece que:*

...

97. *Dado que a etapa de verificação dos requisitos ainda não foi alcançada, não se mostra razoável vedar a participação de interessados no procedimento seletivo, sob pena de restrição à competitividade.*



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

98. *Entende-se que, se o Tribunal assim procedesse diante do apontado pelo Parquet, estaria incorrendo em pré-julgamento do caso concreto, além de indevidamente estar avocando obrigação da Administração prevista no art. 28 da Lei nº 13.019/2014.*

99. *Entende-se improcedente, portanto, este ponto da Representação nº 47/2017 – CF.*

OPINIÃO DO MPC/DF

66. Divergimos da manifestação do CT, neste ponto.

67. Inicialmente, importa destacar quais são as fases para a celebração de parcerias com OSC, nos termos do que determina a Lei 13.019/2014, regulamentada no DF por meio do Decreto 37.843/2016.

68. Conforme disposto no art. 29 do Decreto 37.843/2016, as fases são as seguintes:

Art. 29. A celebração dos instrumentos de parceria demandará a adoção das seguintes providências pela administração pública distrital:

I - chamamento público, ressalvadas as hipóteses de inexigibilidade ou dispensa e a hipótese de não aplicação, com as seguintes fases:

- a) planejamento e publicação do edital;*
- b) recebimento das propostas;*
- c) análise e classificação das propostas;*
- d) habilitação da entidade selecionada;*
- e) homologação do resultado;*

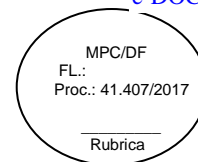
II - indicação de dotação orçamentária;

III - entrega, análise e aprovação do plano de trabalho;

IV - emissão de parecer técnico, que avaliará:

- a) compatibilidade do objeto da parceria com os objetivos, finalidades institucionais e capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil selecionada;*
- b) adequação do mérito da proposta em relação ao objeto da parceria;*
- c) identidade e reciprocidade de interesse dos partícipes na realização da parceria em mútua cooperação;*
- d) viabilidade de execução da parceria;*
- e) adequação do cronograma de desembolso;*
- f) descrição de meios disponíveis para fiscalização e monitoramento da execução da parceria; e*
- g) orientação técnica sobre a designação do gestor da parceria e da comissão de monitoramento e avaliação;*

V - designação do gestor da parceria;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

VI - designação da comissão de monitoramento e avaliação;

VII - emissão de parecer jurídico, observado o disposto no parágrafo único do art. 15; e

VIII - assinatura do instrumento de parceria.

Parágrafo único. Como condição para a celebração da parceria, a administração pública poderá solicitar que as organizações da sociedade civil apresentem os seguintes documentos:

I - declaração do representante legal da organização da sociedade civil sobre as instalações e condições materiais da organização, inclusive quanto à salubridade e segurança, quando necessárias para a realização do objeto pactuado; e

II - prova da propriedade ou posse legítima do imóvel cujas instalações serão necessárias à execução do objeto da parceria, como escritura, matrícula do imóvel, contrato de locação, comodato, outorga ou outro tipo de relação jurídica regular.

69. Para a presente demanda o que interessa seria a fase disposta no inciso I, ou seja, o chamamento público:

I - chamamento público, ressalvadas as hipóteses de inexigibilidade ou dispensa e a hipótese de não aplicação, com as seguintes fases:

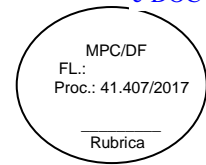
- a) planejamento e publicação do edital;*
- b) recebimento das propostas;*
- c) análise e classificação das propostas;*
- d) **habilitação da entidade selecionada;***
- e) homologação do resultado;*

70. Extraí-se da leitura do referido inciso que dentro da etapa do chamamento público ocorrem **duas fases**, a da **seleção**, disposta até a alínea “c” e a **habilitação** subsequente, alínea “d”.

71. Da redação da alínea “d” fica claro que a seleção ocorre na alínea “c”, uma vez que se refere à habilitação da entidade **selecionada**. Assim, a partir **da análise e classificação das propostas é selecionada a entidade mais bem classificada** que conforme dispõe o art. 18 do referido decreto será convocada para comprovar o cumprimento de requisitos para habilitação.

72. Ou seja, deveria ter havido a **declaração de seleção** da entidade mais bem classificada. Mas não foi isso que ocorreu, uma vez que ao contrário do alegado pela PMDF, na publicação do DODF 233, de 7.12.2017, **foi declarada vencedora a entidade GAMP**.

73. Por outro lado, nada impedia à Administração tomar cautelas antes mesmo da fase de habilitação, uma vez que tanto o projeto básico quanto o edital (dispostos no Processo 054.002.948/2017) possuem



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

disposições que permitiam que fossem verificadas informações durante o processo de seleção. Vejamos:

Projeto básico

14.6 A Comissão Especial de Seleção pode, a seu critério, em qualquer fase do processo de seleção, promover diligências destinadas a esclarecer ou a complementar a instrução devida do chamamento público.

14.7 Em caso de a concorrente, durante o processo de seleção, apresentar documentos contendo informações inverídicas, estará sujeita às sanções previstas nas legislações civil, administrativa e penal.

Edital

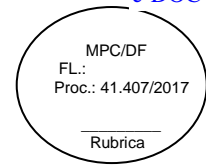
7.4 - A Comissão de Seleção **poderá realizar, a qualquer tempo, diligências para verificar a autenticidade das informações e documentos apresentados pelas instituições concorrentes ou para esclarecer dúvidas e omissões.**

74. Ou seja, mesmo antes do processo de habilitação já poderia haver a análise de informações prestadas pelas entidades.

75. E, neste ponto, tanto a Recomendação do MPDFT e a Representação do MPC/DF se dispuseram a alertar a PMDF quanto às **inúmeras irregularidades em relação às entidades selecionadas, GAMP e ISAC**, que já poderiam ser objeto de um prévio exame e até mesmo um maior aprofundamento.

76. Não nos parece razoável, como quer fazer crer a PMDF em suas justificativas, que mesmo diante de inúmeros fatos (notícias, denúncias etc.) que tivesse que aguardar a fase de habilitação para fazer o exame das irregularidades denunciadas, gerando toda uma movimentação da máquina administrativa (análise das propostas técnicas e preços) para chegar ao final e verificar que a entidade não possuía os requisitos legais para a habilitação, mesmo que advertido anteriormente com base em farta documentação.

77. No que toca a afirmação da Corporação de que **“causa estranheza é o fato de que este modelo de apoio de organizações da sociedade civil no âmbito da Administração Pública em relação a serviços de saúde encontra-se amplamente difundido e apresenta resultados encorajadores em outras unidades da Federação no que tange à melhoria da eficiência e qualidade da prestação do serviço público”**, mostra-se que a PMDF parece estar desinformada a respeito das graves mazelas enfrentadas pelos entes públicos em todo o Brasil que optaram por essa **terceirização**, inclusive com diversas operações policiais que indicam



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

milionários prejuízos aos cofres públicos com as contratações de Organizações Sociais. Vejamos algumas:

0/09/2016 09h00 - Atualizado em 20/09/2016 10h02

*Operação contra desvio de verbas da saúde é deflagrada no **Amazonas** Mandados de prisão e busca e apreensão são cumpridos na capital e interior. Equipes da PF, Receita Federal e CGU atuam na operação.*

...

Investigação

*A investigação teve início em análise da CGU sobre concentração atípica de repasses do Fundo Estadual de Saúde à **organização social** Instituto Novos Caminhos (INC).*

30.11.2017

MP diz que fraudes na saúde 'chegam a milhões' e apura desvios em outros estados

*Operação cumpriu 33 mandados de busca e seis de prisão no estado. Buscas foram feitas no Hospital Ouro Verde e na Prefeitura de **Campinas**; foi apreendido R\$ 1,2 milhão, além de carros de luxo.*

...

*De acordo com o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco), do Ministério Público, apurou-se que **um grupo ligado à Organização Social Vitale**, que administra o Hospital Ouro Verde, utiliza essa entidade para obter indevida vantagem patrimonial.*

*PF deflagra Rêmora contra desvios na Saúde do **Maranhão***

*Operação foi aberta na tarde desta sexta, 2, em meio à ação controlada autorizada pela Justiça que flagrou entrega de dinheiro público desviado a dirigentes de **organização social***

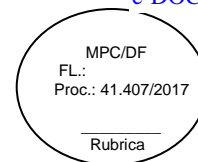
02 Junho 2017 | 17h00

...

PF combate desvio superior a R\$ 18 milhões, por Organização Social, na Saúde do Maranhão

*Justiça condena 12 por desvios na **saúde** e na educação.*

A Justiça Federal condenou 12 dirigentes e associados do Centro Integrado e Apoio Profissional (Ciap) por suposto desvio de R\$ 28,39 milhões entre 2003 e 2010, verba federal destinada a programas



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

públicos de saúde e educação. A sentença é do juiz Sérgio Fernando Moro, da 2.^a Vara Federal Criminal de Curitiba.

AE, Agência Estado

01 Setembro 2011 | 10h27

*Moro destaca que o Ciap, por ser uma **Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)**, não poder ter fins lucrativos. Segundo a sentença, os dirigentes da entidade "apropriaram-se e lavaram recursos públicos federais" recebidos para execução de projetos no Paraná, Maranhão e Rio de Janeiro. As penas variam de 5 a 17 anos de reclusão.*

...

18.1.2016

Das dez OSs que operam no município, oito estão sob investigação

A maioria das investigações teve por base 16 auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Município (TCM)

Leia mais: <https://oglobo.globo.com/rio/das-dez-oss-que-operam-no-municipio-oito-estao-sob-investigacao-18494571#ixzz55Jgk1jQ1>

MP RECOMENDA rescisão do contrato da prefeitura com a OSS em Chapadão do Sul.

jan 24, 2017 [Chapadão do Sul](#), Slide Notícias.

78. Diante do exposto, mostra-se procedente também a representação nesta parte, uma vez que havia meios suficientes para que a PMDF procedesse a um levantamento prévio da situação das eventuais interessadas, de modo a zelar pelos princípios constitucionais que devem prevalecer em quaisquer contratações.

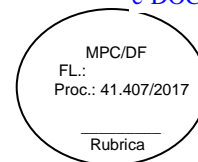
DO JULGAMENTO E CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS TÉCNICA E DE PREÇO DO CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 01/2017

79. O CT, assim, pontuou o tema:

100. Apesar de não constar dos apontamentos da Representação nº 47/2017 – CF, reputa-se pertinente tecer análise acerca do resultado da fase de análise e classificação das propostas do Chamamento Público nº 01/2017, publicado no DODF nº 233, de 07.12.2017, p. 44:

...

101. De acordo com o Anexo IV do Projeto Básico (Parâmetros para julgamento e classificação das propostas técnica e de preço, fl. 58 da peça 18), a pontuação final de cada instituição foi calculada com base nas propostas de técnica e de preço:



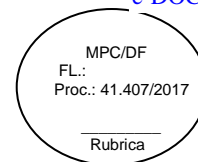
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL**

...
102. Quanto à proposta técnica, conforme o item 8.2 do Edital (fls. 6/12 da peça 17) e o Anexo II do PB (fls. 46/50 da peça 18), a documentação a ser apresentada pelos interessados deveria contemplar:

- 01 – Módulo assistencial;
- 02 – Módulo governança; e
- 03 – Módulo modernização.

103. Para cada um desses módulos, foram estabelecidos critérios, quesitos de avaliação e pontuação, conforme abaixo reproduzido:

QUADRO 01 - MÓDULO ASSISTENCIAL			
Neste item a entidade proponente deverá apresentar os aspectos técnicos e operacionais inerentes ao funcionamento dos Serviços de Pronto Atendimento, visando a eficácia das ações de assistência e a humanização das relações entre equipe profissional e os beneficiários do sistema de saúde da PMDF.			
Item	Critério	Quesito de avaliação	Pontuação
1	Implantação de Fluxos	Fluxos para registros de documentos de usuários e administrativos, Fluxo para materiais esterilizados, Fluxo para resíduos, etc.	0 pontos – não atende 1 ponto – atende em menor parte 2 a 3 pontos - atende em parte 4 a 5 pontos - atende em sua maioria 6 pontos - atende completamente todos os requisitos
2	Implantação de Processos	Apresentação de Manual de Rotinas para Administração Financeira, Apresentação de Manual de Rotinas Administrativas para a Gerência de Almoxarifado e Patrimônio.	0 pontos – não atende 1 ponto – atende em menor parte 2 a 3 pontos - atende em parte 4 a 5 pontos - atende em sua maioria 6 pontos - atende completamente todos os requisitos
3	Implantação de Gestão	Proposta para Regimento Interno da Unidade, Corpo Clínico, Enfermagem e outros serviços como Serviço Social, Psicologia, Fisioterapia e Terapia Ocupacional.	0 pontos – não atende 1 ponto – atende em menor parte 2 a 3 pontos - atende em parte 4 a 5 pontos - atende em sua maioria 6 pontos - atende completamente todos os requisitos
4	Implantação de Protocolos	Apresentação dos seguintes protocolos assistenciais de atenção médica/técnica para os serviços prestados: a) Protocolo de tratamento da sepse no adulto b) Protocolo de tratamento de ASMA na criança c) Protocolo de conduta em dor torácica e AVE d) Protocolo de abordagem do paciente com IVAS e) Protocolo de conduta em luxações e fraturas	0 pontos – não atende 1 a 5 pontos – atende em menor parte 6 a 9 pontos – atende em grande parte 10 pontos – atende na totalidade
5	Comissões Técnicas	Proposta de constituição (membros, finalidade), cronograma de atividade anual: - Comissão de Ética Médica; - Comissão de Qualidade e Satisfação do usuário; - Comissão de Vigilância Epidemiológica; - Comissão de Gestão de Risco; - Comissão de Humanização; - CIPA.	Até 06 pontos
6	Acolhimento/ Atendimento	Proposta para implantação de Serviço Humanizado de Atendimento ao Usuário, Proposta de realização periódica de Pesquisa de Satisfação do Usuário com definição do uso das informações, etc.	0 pontos – não atende 1 a 2 pontos – atende em menor parte 3 a 5 pontos – atende em grande parte 6 pontos – atende na totalidade
TOTAL DE PONTOS PARA O ITEM RELACIONADO COM ASSISTENCIAL			40 pontos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

QUADRO 02 - MÓDULO GOVERNANÇA

Neste item, a proponente deverá demonstrar sua capacidade gerencial comprovada por experiências anteriores bem sucedidas, estrutura diretiva, habilidade na execução das atividades, meio de suporte para a efetivação das atividades finalísticas assistenciais, com profissionais habilitados, na busca de desenvolvimento tecnológico e científico para a saúde coletiva, bem como modelo de transparência das informações a ser adotado.

Item	Critério	Quesito de avaliação	Pontuação
1	Implementação de serviços e funcionamento de equipe interdisciplinar	Apresentação de quadro de pessoal médico/técnico, por área de atenção, compatível com as atividades propostas no Plano de Trabalho, constando forma de vínculo, horário e, quando for o caso, título de especialista dos responsáveis pelo serviço (observar a legislação para cada caso).	0 pontos – não atende 1 a 2 ponto – atende em menor parte 3 a 5 pontos – atende em grande parte 6 pontos – atende na totalidade
2	Implementação e funcionamento de outros serviços	Normas para o funcionamento da administração geral com especificação de estrutura, normas e rotinas, horário e equipe mínima. Normas para realização dos procedimentos de aquisição de materiais e medicamentos, recebimento, guarda e distribuição. Critérios de contratação de terceiros.	0 pontos – não atende 1 a 2 ponto – atende em menor parte 3 a 5 pontos – atende em grande parte 6 pontos – atende na totalidade
3	Ciência e Tecnologia	Apresentação de Projeto de Tecnologia da Informação com vista à melhoria do atendimento ao usuário e ao controle gerencial do serviço.	0 pontos – não atende 1 ponto – atende em menor parte 2 a 3 pontos – atende em grande parte 4 a 5 pontos – atende na totalidade grande parte 6 pontos – atende na totalidade
4	Política de gestão de pessoas	Proposta para estabelecimento de normas para seleção de pessoal, contrato de trabalho e avaliação de desempenho, com sugestões de condutas para combater absenteísmo e estimular produção. Proposta para registro e controle de pessoal e modelo para escalas de trabalho. Apresentação de projeto em educação continuada com vista à capacitação da equipe interdisciplinar.	0 pontos – não atende 1 ponto – atende em menor parte 2 a 3 pontos – atende em grande parte 4 a 5 pontos – atende na totalidade grande parte 6 pontos – atende na totalidade
5	Comprovação, pela entidade, de experiência em gestão de serviços de urgência/emergência	Cada certidão somará 2,5 pontos, podendo ser reconhecida a apresentação de, no máximo, quatro experiências.	0 pontos – não atende 10 pontos – atende na totalidade
6	Política transparência das informações	Proposta para modelo de transparência das informações (publicização da remuneração dos colaboradores, contratos firmados, receita/despesas executadas, etc).	0 pontos – não atende 1 ponto – atende em menor parte 2 a 3 pontos – atende em grande parte 4 a 5 pontos – atende na totalidade grande parte 6 pontos – atende na totalidade
TOTAL DE PONTOS PARA O ITEM RELACIONADO COM ASSISTENCIAL			40 pontos

QUADRO 03 - MÓDULO MODERNIZAÇÃO

Neste item, a proponente deverá demonstrar sua capacidade de propor soluções de melhorias para os serviços a serem executados por meio de captação de outras fontes de recursos a serem destinadas para consecução do presente projeto.

Item	Critério	Quesito de avaliação	Pontuação
------	----------	----------------------	-----------



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA GERAL

1	Projetos inovadores	Apresentação de projetos que objetivem a melhoria assistencial, financiados através de captação de recursos extra-contratuais. Ex: Projeto de Marketing Institucional, convênios com instituições de ensino em saúde.	0 ponto – não atende 10 pontos para cada projeto aprovado pela comissão de seleção
TOTAL DE PONTOS PARA O ITEM RELACIONADO COM ASSISTENCIAL			20 pontos

104. *Observa-se que os quesitos de avaliação estão definidos de forma genérica. Embora o Anexo II do Edital (fls. 21/24 da peça 17) e o III do PB (fls. 51/56 da peça 18) tenham estabelecido um roteiro para subsidiar a elaboração da proposta técnica, não consta do instrumento convocatório critérios objetivos que permitam avaliar a pertinência e a completude das informações técnicas apresentadas pelas entidades interessadas.*

105. *Essa falha torna-se ainda mais relevante quando se verifica o resultado do julgamento técnico juntado às fls. 3110/3114 do vol. 13 do Processo nº 054.002.948/2017, associado, e reproduzido abaixo:*

...

QUADRO 01 - MÓDULO ASSISTENCIAL							
Item	Critério	IDTECH		ISAC		GAMP	
		Análise	Nota	Análise	Nota	Análise	Nota
1	Implantação de Fluxos	Apresentou o fluxo referente à documentação de usuários e administrativos de forma mais sucinta, faltaram detalhes quanto ao desenvolvimento e a sistemática do referido fluxo.	4	Apresentou o fluxo referente à documentação de usuários e administrativos de forma mais sucinta, faltaram detalhes quanto ao desenvolvimento e a sistemática do referido fluxo.	4	Apresentou, na íntegra, os requisitos exigidos.	6
2	Implantação de Processos	Deixou de apresentar o Manual de Rotina Financeira, citando apenas informações de modo genérico.	3	Não apresentou de forma detalhada o Manual de Rotina Financeira, citando apenas informações de modo genérico.	4	Não apresentou de forma detalhada o Manual de Rotinas Administrativas para gerência de Almoxarifado e Patrimônio.	4
3	Implantação de Gestão	Não apresentou o Regimento Interno da Unidade; ausência das atribuições da Diretoria e Membros, e demais funções que farão a gestão do Pronto Atendimento. Não houve maior detalhamento do Corpo Clínico e dos serviços de terapia ocupacional.	1	Ausência do Regimento Interno da Unidade; não apresentou as atribuições da Diretoria e Membros, e demais funções que farão a gestão do Pronto Atendimento. Os serviços sociais foram descritos de forma simplificada, pois o detalhamento das informações se apresentou insuficiente para avaliação do quesito.	3	Não apresentou de forma detalhada as informações atinentes aos serviços sociais.	5
4	Implantação de Protocolos	Atendeu todos os requisitos exigidos.	10	Atendeu todos os requisitos exigidos.	10	Atendeu todos os requisitos exigidos.	10
5	Comissões Técnicas	O detalhamento se revelou insuficiente para a avaliação relativo às Comissões de Vigilância Epidemiológica, Qualidade e Satisfação do Usuário e Comissão de Humanização para atender às necessidades específicas do nosso público-alvo.	4	O detalhamento das informações foi deficitário no que tange às Comissões de Qualidade e Satisfação do Usuário e humanização para atender às necessidades específicas do nosso público-alvo.	4	Atendeu todos os requisitos exigidos.	6



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA GERAL

QUADRO 01 - MÓDULO ASSISTENCIAL							
Item	Critério	IDTECH		ISAC		GAMP	
		Análise	Nota	Análise	Nota	Análise	Nota
6	Acolhimento/Atendimento	Apresentou informações obtidas de Programas relacionados ao SUS. Não realizou análise das necessidades do nosso público-alvo , portanto utilizou-se de critérios já disponíveis na literatura técnica. Não houve maior detalhamento no quesito realização periódica de satisfação do usuário com definição de uso das informações.	4	Apresentou informações obtidas de Programas relacionados ao SUS. Não realizou análise das necessidades do nosso público-alvo , portanto utilizou-se de critérios já disponíveis na literatura técnica. Não há informações completas acerca do quesito "realização periódica de satisfação do usuário com definição de uso das informações" para o caso específico do CMED.	4	Atendeu todos os requisitos exigidos.	6
Total de pontos			26	-	29	-	37

QUADRO 02 - MÓDULO GOVERNANÇA							
Item	Critério	IDTECH		ISAC		GAMP	
		Análise	Nota	Análise	Nota	Análise	Nota
1	Implementação de serviços e funcionamento de equipe interdisciplinar	Ausência das especificações da equipe que desempenhará as funções da Diretoria e de outros setores.	0	Ausência da distribuição e função das equipes interdisciplinares, apresentando apenas um fluxograma . Não apresentou informações objetivas acerca do quantitativo e qualificação dos profissionais a serem empregados.	5	Ausência da distribuição e função das equipes interdisciplinares, apresentando apenas um fluxograma . Não apresentou informações objetivas acerca do quantitativo e qualificação dos profissionais a serem empregados.	5
2	Implementação e funcionamento de outros serviços	Não apresentou as normas, rotinas, horário e equipe mínima para realização das atividades. Não apresentou critérios de logística. Não apresentou em sua totalidade os critérios para contratação de terceiros.	3	Não apresentou as rotinas, horário e equipe mínima para realização das atividades neste item específico. Não apresentou critérios de logística. Não apresentou em sua totalidade os critérios para contratação de terceiros.	3	Atendeu todos os requisitos exigidos.	6

QUADRO 02 - MÓDULO GOVERNANÇA							
Item	Critério	IDTECH		ISAC		GAMP	
		Análise	Nota	Análise	Nota	Análise	Nota
3	Ciência e Tecnologia	Apresentou critérios de integração, sistematização e customização dos serviços de tecnologia da informação, no entanto, o detalhamento se revelou insuficiente do quesito relativo à modelagem tecnológica para o funcionamento do pronto atendimento.	3	A instituição apresentou sistemas tecnológicos e operacionais próprios, porém, em nenhum momento, citou como será a implementação deste sistema em conformidade com os sistemas já existentes na Corporação , como a integração de dados; a customização e compartilhamento de dados.	2	A instituição apresentou sistemas tecnológicos e operacionais próprios, porém, em nenhum momento, citou como será a implementação deste sistema em conformidade com os sistemas já existentes na Corporação , como a integração de dados; a customização e compartilhamento de dados. A proponente foi bastante sucinta quanto às informações acerca dos requisitos exigidos.	1
4	Política de gestão de pessoas	Não apresentou um nível satisfatório de detalhamento das informações requeridas. Não citou nada a respeito do absenteísmo.	3	Não apresentou um nível satisfatório de detalhamento das informações requeridas. Não constam informações acerca da educação continuada.	3	Atendeu todos os requisitos exigidos.	6
5	Comprovação, pela entidade, de experiência em gestão de serviços de urgência/emergência	Deixou de apresentar um certificado de comprovação da experiência dos serviços a serem prestados. Apresentou duas certidões do Hospital Geral de Goiânia, portanto, a Comissão aceitou apenas uma delas.	7,5	Atendeu todos os requisitos exigidos.	10	Atendeu todos os requisitos exigidos.	10
6	Política transparência das informações	A proposta ficou adstrita, neste item, aos aspectos comuns e rotineiros. Não apresentou inovação quanto ao programa de auditoria hospitalar, normativo de controle interno e externo.	2	A proposta ficou adstrita, neste item, aos aspectos comuns e rotineiros. Não apresentou inovação quanto ao programa de auditoria hospitalar, normativo de controle interno e externo	2	Atendeu todos os requisitos exigidos.	6
Total de pontos			18,5	-	25	-	34

QUADRO 03 - MÓDULO MODERNIZAÇÃO							
Item	Critério	IDTECH		ISAC		GAMP	
		Análise	Nota	Análise	Nota	Análise	Nota
1	Projetos inovadores	Apresentou dois projetos, porém o projeto referente à Residência Médica não resta exequível , tendo em vista que o CMED/PMDF não dispõe da estrutura necessária para cumprir com os requisitos constantes da Resolução CNRM nº 04/83 .	10	Atendeu todos os requisitos exigidos.	20	Atendeu todos os requisitos exigidos.	20
Total de pontos			10	-	20	-	20

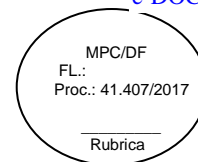
Fonte: Processo nº 054.002.948/2017, fls. 3110/3114 (vol. 13, associado).]

106. *As justificativas apresentadas na análise resumiram-se a repetir vagas e imprecisas definições relacionadas à incompletude das informações:*

Apresentou [...] de forma mais sucinta; faltaram detalhes [...].

Deixou de apresentar [...] citando apenas informações de modo genérico.

Não houve maior detalhamento [...].



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

[...] o detalhamento das informações se apresentou insuficiente para avaliação do quesito.

O detalhamento se revelou insuficiente [...].

O detalhamento das informações foi deficitário [...].

Não apresentou em sua totalidade [...].

Não apresentou um nível satisfatório de detalhamento das informações requeridas.

107. *Em relação ao sistema de pontuação, não foram estabelecidos critérios técnicos para a gradação das notas. A utilização de termos “atende em menor parte”, “atende em grande parte”, “atende na totalidade” são por demais imprecisos, conferem elevada carga de subjetividade aos avaliadores e inviabilizam uma análise objetiva quanto à adequação das notas atribuídas.*

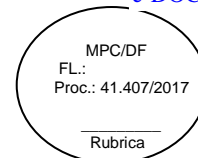
108. *A título de exemplo, questiona-se: como diferenciar objetivamente o que levaria determinada entidade a obter, por exemplo, no item “02.6 – Política transparência das informações”, a pontuação 1 (atende em menor parte), 2 ou 3 (atende em grande parte), 4 ou 5 (atende na totalidade grande parte) ou 6 (atende na totalidade)?*

109. *As informações do edital e do projeto básico não permitem uma resposta exata a esse questionamento.*

110. *A falha discutida fica também evidenciada na análise relacionada ao quesito de “02.3 - Ciência e tecnologia”, acostada às fls. 3095/3096 do vol. 13 do Processo nº 054.002.948/2017, associado:*

[...], foi realizada análise documental das empresas abaixo relacionadas com enfoque nos quesitos tecnológicos do item 6.14,11, do Edital n.º 001/2017 - DSAP. A pontuação final das empresas foram [sic] baseadas na classificação determinada no “QUADRO 02 — MÓDULO GOVERNANÇA” localizada na página 48 do projeto básico. A saber: 0 pontos — não atende; 1 a 2 ponto — atende em menor parte; 3 a 5 — atende em grande parte; 6 pontos atende na totalidade.

Sistema de Registro em Saúde (S-RES)	Empresas		
	GAMP	ISAC	IDTECH
Escalção de Efetivo	INCONCLUSIVO	INCONCLUSIVO	SIM
Registro de admissão e alta	INCONCLUSIVO	SIM	SIM
Prontuário Eletrônico	SIM	SIM	SIM
Prescrição Médica	SIM	SIM	SIM
Emissão de laudos de exames	SIM	SIM	SIM
Solicitação, controle e dispensação de insumos	INCONCLUSIVO	SIM	SIM
Controle de estoque	SIM	SIM	SIM
Serviços de apoio e relatórios gerenciais	INCONCLUSIVO	SIM	SIM
Bancos de dados de RH	INCONCLUSIVO	SIM	SIM
Possibilidade de traçar perfil epidemiológico do público alvo	INCONCLUSIVO	SIM	SIM
Gestão do tempo de atendimento desde a entrada à saída de pacientes	INCONCLUSIVO	SIM	SIM
Possibilidade de integração de dados com outros sistemas de saúde	INCONCLUSIVO	INCONCLUSIVO	INCONCLUSIVO
Solução não exclusiva que permita a integração com outros sistemas de mercado	INCONCLUSIVO	INCONCLUSIVO	INCONCLUSIVO



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

Sistema de Registro em Saúde (S-RES)	Empresas		
	GAMP	ISAC	IDTECH
Atende todos os critérios da Instrução Normativa n.º 04	INCONCLUSIVO	INCONCLUSIVO	INCONCLUSIVO
Sistema de alta performance	INCONCLUSIVO	SIM	SIM
Compatibilidade com as plataformas da PMDF	INCONCLUSIVO	INCONCLUSIVO	INCONCLUSIVO
Controle de Fluxo Financeiro de ponta a ponta	INCONCLUSIVO	SIM	SIM
Pontuação Final da Empresa	1	2	3

A empresa GAMP, apresentou documentação superficial para a análise da maioria dos critérios estabelecidos acima. Já a documentação da ISAC permitiu, a partir da descrição, ainda que genérica, a verificação da maioria dos itens. A IDTECH, foi a instituição que possibilitou uma análise mais apurada de seu sistema, pois foi fornecida documentação com descrições mais detalhadas dos recursos de seu software e da descrição dos serviços ofertados.

Com o intuito de se obter uma análise de Ciência e Tecnologia mais ampla e assertiva, sugere-se o pronunciamento das empresas sobre critérios objetivos como recursos do sistema, caderno de serviço técnico e/ou especificações técnicas mais claras. **Tais informações podem ser apontadas por essas instituições em formulário padrão, com tabelas pré-formatadas, fornecido pela PMDF. Dessa maneira, a análise por parte deste Núcleo de Tecnologia poderia apresentar parecer mais denso** a respeito de itens como a compatibilidade com as plataformas da PMDF; atendimento de todos os critérios da Instrução Normativa N.º 04; a respeito da não exclusividade da solução; e se permite ou não integração com outros sistemas de mercado, por exemplo.

(grifos acrescidos)

111. *A despeito da sugestão grifada acima, depreende-se que nenhuma providência foi tomada por parte da PMDF. Evidência que reforça essa constatação é o fato de, imediatamente após a manifestação reproduzida no parágrafo anterior, ter sido juntado o Ofício nº 09/Comissão P.A., fl. 3097 do vol. 13 do Processo nº 054.002.948/2017, associado, solicitando a publicação do resultado final do processo seletivo no DODF.*

112. *No contexto ora em análise, releva destacar que tanto a Lei nº 13.019/2014 quanto o Decreto nº 37.843/2016 estabelecem que o instrumento convocatório especificará, no mínimo:*

...

113. *Dessa forma, para que o Chamamento Público nº 01/2017 respeitasse o ordenamento jurídico vigente, seria necessário que os critérios de elaboração e avaliação das propostas estivessem suficientemente e objetivamente descritos no instrumento convocatório, deixando claro como seriam aferidas as adequações e a completude das informações apresentadas.*

114. *A ausência de precisão e objetividade quanto aos quesitos de avaliação e pontuação contraria o disposto no art. 24, incisos IV e V, da Lei nº 13.019/2014 e no art. 11, incisos III e IV, do Decreto nº 37.843/2016, colocando em risco a lisura do procedimento conduzido pela PMDF e, por conseguinte, o interesse público. Além*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA GERAL

disso, afronta o princípio da isonomia insculpido no art. 5º, caput, da Constituição Federal/1988, e os princípios da impessoalidade e do julgamento objetivo, mencionados no art. 2º, inciso XII, da Lei de Parcerias.

115. As deficiências não ficam restritas às propostas técnicas. Também foram observadas na análise das propostas de preços. Confira-se:

Quadro 02 - Composição de Custos e Formação de Preços Resumido por Instituição – Mensal

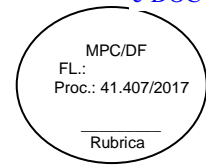
1 - Ingressos de recursos	Empresas					
	GAMP	%	ISAC	%	IDTECH	%
Repasse financeiros	R\$ 1.245.833,33	100	R\$ 1.208.040,00	100	R\$ 1.247.324,00	100
2 - Desembolso – Despesas						
Despesa com Pessoal	R\$ 833.807,80	66,93	R\$ 1.059.293,81	87,69	R\$ 877.930,56	70,39
Despesa Predial e Instalações	R\$ 7.700,00	0,62	R\$ -	0,00	R\$ 3.927,74	0,31
Despesa com Serviços	R\$ 155.038,00	12,44	R\$ 23.700,00	1,96	R\$ 187.041,02	15,00
Despesas Gerais	R\$ 20.900,00	1,68	R\$ 29.120,00	2,41	R\$ 42.899,81	3,44
Divulgação e Marketing	R\$ -	0,00	R\$ 1.500,00	0,12	R\$ 5.450,00	0,44
Despesas Administrativas	R\$ 112.470,00	9,03	R\$ 25.200,00	2,09	R\$ 10.905,50	0,87
Despesas Bancárias	R\$ 910,00	0,07	R\$ 320,00	0,03	R\$ 208,36	0,02
Despesas com Capacitação	R\$ 1.300,00	0,10	R\$ -	0,00	R\$ 1.700,00	0,14
Despesas com Anuidades	R\$ -	0,00	R\$ 650,00	0,05	R\$ 2.200,00	0,18
Despesas com TI (informática)	R\$ 3.000,00	0,24	R\$ 1.500,00	0,12	R\$ 33.774,15	2,71
Tributos	R\$ -	0,00	R\$ 250,00	0,02	R\$ 3.450,00	0,28
Manutenção de Máquinas e Equipamentos	R\$ 5.930,00	0,48	R\$ 1.156,19	0,10	R\$ 10.550,00	0,85
Materiais de Uso e Consumo	R\$ 101.900,00	8,18	R\$ 65.530,00	5,41	R\$ 5.349,86	0,43
TOTAL	R\$ 1.242.955,80		R\$ 1.208.040,00		R\$ 1.185.387,00	
3 - Diferença (1 – 2)	R\$ 2.877,53		R\$ -		R\$ 61.937,00	

Quanto aos outros quesitos de formação da planilha, **fica prejudicada a análise pela falta de conhecimento do edital e a composição de cada item.** O que nos chama a atenção é a **distorção de valores apresentados** entre as Instituições para os componentes dos custos como Materiais de Consumo, Despesas com informática, Despesas com Serviços, Despesas Administrativas e Manutenção.

(fl. 3090, vol. 13 do Processo nº 054.002.948/2017, associado, grifos acrescidos)

116. Os trechos grifados no parágrafo anterior constituem claro reflexo da irregularidade atinente à ausência de levantamento prévio de custos que considerasse as especificidades da demanda para a implementação do termo de colaboração (vide §§ 57/81).

117. Em outras palavras, ao não estabelecer critérios orientadores para a apuração dos custos da contratação, a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

jurisdicionada propiciou que fossem ofertadas propostas com distorções significativas de valores.

118. Ademais, observa-se que, a despeito de a proposta de preços da empresa IDTECH ter apresentado inconsistências relevantes, ela, por ser a de menor valor, serviu de parâmetro para o cômputo da Nota de Preços (NP) de todas as entidades interessadas. Confira-se:

ANÁLISE DAS PLANILHAS DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS

Proposta de Preço para o Pronto Atendimento do Centro Médico da PMDF

[...]

Do que foi analisado constatou-se que as Instituições, na elaboração de suas planilhas de formação de custos, principalmente no quesito despesas com pessoal, deixaram de observar alguns itens que compõem a Planilha de Custos e Formação de Preços, que conforme o Anexo I da IN/MPOG nº 05, de 26 de maio de 2017, é o documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços, podendo ser adequado pela Administração em função das peculiaridades dos serviços a que se destina, no caso de serviços continuados.

O Anexo VII - D da mesma Instrução Normativa, apresenta modelo de planilha de custos e formação de preços e baseado nesse modelo, abaixo são apresentados alguns itens que não constam nas planilhas das Instituições ISAC e IDTECH:

ISAC - Adicionais; Provisão de Férias e Adicional de 1/3; Provisão de Rescisão; Encargos Previdenciários e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, que também incidiriam sobre esses itens.

IDTECH - Provisão para Rescisão e o benefício com o Vale Transporte.

O que se pode observar na análise, que a presença desses itens modificaria os valores apresentados elevando o montante das despesas com pessoal.

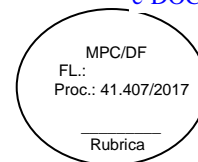
Não há como afirmar que esses valores estariam embutidos no montante informado para os salários dos funcionários, pois devem ser apresentados em separado.

Outro ponto a se destacar, na Despesa com Pessoal, conforme dados apresentados no Quadro 01, mesmo a empresa ISAC tendo apresentado um efetivo total superior a GAMP em 62% (sessenta e dois pontos percentuais), sua despesa com pessoal é 27% (vinte e sete pontos percentuais) acima do valor apresentado pela GAMP (conforme Quadro 02).

Quadro 01 - Quantitativo de Pessoal Médico/Técnico por Instituição

[...]

** A empresa IDTECH não apresentou planilha individualizando o quantitativo de profissionais que serão empregados na execução dos serviços.*



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

(fl. 3094-v, vol. 13 do Processo nº 054.002.948/2017, associado, grifo acrescido)

119. ... Destaca-se não constar dos autos do Processo nº 054.002.948/2017 qualquer manifestação da jurisdicionada tendente a sanear as distorções e as inconsistências apontadas na avaliação das propostas de preços. Tal fato confere uma elevada carga de subjetividade no julgamento técnico final, colocando em risco a lisura do procedimento e, por conseguinte, o interesse público.

120. À vista de todo o exposto, a fim de garantir pleno atendimento ao disposto no art. 24, incisos IV e V, da Lei nº 13.019/2014 e no art. 11, incisos III e IV, do Decreto nº 37.843/2016 e aos princípios da isonomia, da impessoalidade e do julgamento objetivo mencionados no art. 2º, inciso XII, da Lei Federal, sugere-se ao Tribunal que determine à PMDF especificar os critérios técnicos e objetivos relacionados aos quesitos de avaliação, pontuação e preços que serão utilizados na seleção e no julgamento das propostas.

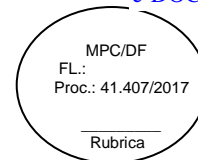
OPINIÃO DO MPC/DF

80. Aquiescemos à análise do CT, uma vez que confirma a fragilidade do processo de contratação de Organizações da Sociedade Civil, bem como corrobora as irregularidades indicadas na representação.

81. Em acréscimo, convém destacar outras falhas, a exemplo, citemos, no “Módulo Governança”, item 5 “Comprovação, pela entidade, **de experiência** em gestão de serviços de urgência/ emergência” em que são apresentadas certidões pelas OSC. Causa perplexidade o fato de não ter havido qualquer **confirmação das certidões apresentadas**, bem como se **existem irregularidades** em relação à atuação das entidades em outras Unidades Federativas quanto às certidões e/ou outros Contratos.

82. Não há como desvencilhar essa análise, uma vez que nos parece ilógico que se dê pontuação a certidões apresentadas, mesmo que as contas de gestões relacionadas a essas certidões estejam manchadas por supostas irregularidades, como as citadas nas representações do MPC. Vejamos alguns fatos que merecem um maior aprofundamento.

83. Por exemplo no caso da **GAMP**, diferentemente do que a PMDF indicou tomar como providência (ida a Canoas/RS para verificação dos serviços lá prestados), deve **proceder à ampla investigação, inclusive, com o auxílio do seu serviço de inteligência**, sobre as suspeitas levantadas: ausência de sede no DF e de filial registrada na Receita Federal do Brasil; diversas irregularidades na Prestação dos serviços no **Município de Avaré/SP**; existência de diversos processos no **TCSP** relativos à irregularidades na



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

prestação de serviços a vários municípios: **Avaré/SP, Prefeitura Municipal de Santa Isabel; Prefeitura Barra do Turvo.**

84. No caso da **ISAC**, o Sr. ALBERTO AGUIAR SANTOS NETO (863.489.141-00), médico da SES/DF e da SES/TO, se apresentou como **representante do ISAC** (fl. 199) e também consta como sócio da **Clínica Vital** (18.813.043/0001-51), que emitiu atestado de capacidade técnica em favor do ISAC (fl. 979).

85. Em relação à IDETCH, é apresentada **Certidão da Prefeitura de Aparecida de Goiás**, assinada pelo então Secretário de Saúde, **Rafael Gouveia Nakamura** que, posteriormente, se apresentou (fl. 185) como **representante da IDTECH** para vistoria na PMDF.

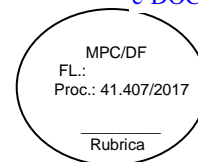
86. Ou seja, são fatos que demonstram a desarrazoabilidade e falta de critérios no julgamento das propostas e que devem ensejar a nulidade de todo o procedimento.

87. Revela-se ainda a existência de vícios no edital que podem permitir a quarterização dos serviços. À fl. 93 a Assessoria de Análise Técnica da PMDF se manifesta no seguinte sentido, em relação à possibilidade de subcontratação:

b) O item 1.2.1, inc. V do projeto básico prevê como uma das diretrizes técnicas, a subcontratação (parcial) e gestão, dos serviços acessórios necessários ao funcionamento dos serviços descritos no projeto básico. Nesta hipótese é conveniente que seja verificado se não se trata de atuação em rede nos moldes do artigo 53 e seguintes do decreto nº 37.843/2016, já que esta forma de atuação está descrita como vedada pela minuta de contrato em sua cláusula décima terceira. Em não sendo este o caso, se não é possível descrever os exatos serviços passíveis de terceirização a fim de conferir maior segurança jurídica ao contrato.

Processo Administrativo nº 054.002948/2017 9/10

88. Ou seja, **haveria a necessidade de um melhor detalhamento de quais serviços poderiam ser subcontratados pela OSC e em qual dimensão**. Todavia, não se viu isso. Inclusive, a PMDF em resposta a dúvidas das entidades interessadas se manifestou no seguinte sentido (fl. 207):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA GERAL

Resposta: Em conformidade com o chamamento público, é facultado a organização proponente a subcontratação de quaisquer serviços, desde que não interfiram negativamente no alcance de metas e indicadores pactuados, nem subcontratação totalmente.

89. Isto é, não há qualquer especificação. E pior, qualquer serviço poderá ser subcontratado, desde que não haja subcontratação de todos os serviços. Mas qual seria o percentual a indicar a quarteirização total, 10%, 80%, 90%, 99%?

90. Desse modo, deve o Tribunal determinar, **preliminarmente**, a **nulidade de todo o processo de seleção de OSC**, bem como **reconhecer a inaplicabilidade da Lei Nacional 13.019/2014 regulamentada pelo Decreto 37.843/2016, às contratações de serviços de saúde**. Caso superada a preliminar que o Tribunal determine a nulidade de todo o procedimento, diante das ilegalidades e falhas indicadas e pelo CT e pelo MPC/DF e que a PMDF só lance novo processo após as correções apontadas e a autorização de continuidade a ser determinada após nova análise pelo Tribunal.

DA MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA

91. A Unidade Técnica informa que o procedimento foi suspenso em 13.12.2017 (Ofício 2183/DSAP, fl. 56 da peça 15), em decorrência da Recomendação Conjunta 1/2017, de 7.12.2017, oriunda das Promotorias de Justiça Militar do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, assim, haveria perda do objeto.

OPINIÃO DO MPC/DF

92. Discordamos desse posicionamento, uma vez que há independência de instâncias. Assim, eventual levantamento da suspensão pelo MPDFT não deve interferir no exame aqui indicado que, inclusive, poderá também determinar a suspensão e/ou anulação do chamamento.

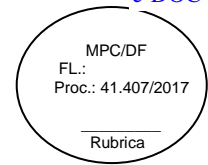
CONCLUSÃO DO CT

93. Ao final, a Unidade Técnica sugere ao Tribunal que:

I. tomar conhecimento do Ofício nº 1610/17 – GCG e anexos (peça 15):

II. considerar:

a) no mérito, parcialmente procedente a Representação nº 47/2017 – CF (peça 3);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

b) prejudicado, por perda de objeto, o pedido de cautelar na forma requerida, tendo em vista que o procedimento encontra-se suspenso desde 13.12.2017, em decorrência da Recomendação Conjunta nº 01/2017, oriunda das Promotorias de Justiça Militar do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

III. condicionar a continuidade do Chamamento Público nº 01/2017 pela Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF à elaboração e à apresentação a esta Corte de:

a) prévio levantamento de custos dos serviços almejados mediante o termo de colaboração, de maneira a demonstrar a pertinência dos valores estimados e a viabilidade da modelagem proposta no Edital e no Projeto Básico do Chamamento Público nº 01/2017 (art. 24, § 1º, incisos I e VI, da Lei nº 13.019/2014) e a orientar os interessados na elaboração de suas propostas (art. 23, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 13.019/2014);

b) estudos comprovando adequadamente a vantajosidade da opção pelo modelo de gestão mediante termo de colaboração firmado com organização da sociedade civil sobre o modelo atual por ela utilizado e sobre um modelo de gestão que considere a contratação de oficiais de saúde temporários para atender às necessidades dos milicianos da Corporação Militar (e seus dependentes), a exemplo da prática adotada pelo Exército Brasileiro e pelos Governos dos Estados do Paraná e do Rio Grande do Norte, em suas polícias militares;

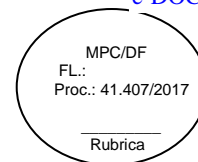
c) critérios técnicos e objetivos relacionados aos quesitos de avaliação, pontuação e preços que serão utilizados na seleção e no julgamento das propostas;

IV. autorizar:

a) a ciência da decisão que vier a ser proferida à PMDF;

b) o encaminhamento de cópia desta instrução à jurisdicionada, com vistas a subsidiar o cumprimento da diligência;

c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.

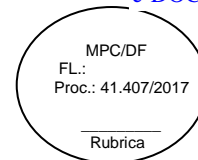


**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL**

CONCLUSÃO DO MPC/DF

94. Nos termos manifestados acima, divergimos parcialmente do CT, sugerindo ao Tribunal:

- I. tomar conhecimento do Ofício 1610/17 – GCG e anexos (peça 15) da PMDF.
- II. considerar, no mérito, procedente a Representação 47/2017 – CF (peça 3);
- III. **preliminarmente:**
 - a) declarar que o disposto na Lei Nacional 13.019/2014, regulamentada no DF por meio do Decreto 37.843/2016, não é aplicável para a prestação dos serviços de saúde;
 - b) por consequência da alínea anterior, determinar a nulidade do Chamamento Público 1/2017-PMDF;
- IV. caso, ultrapassada a preliminar:
 - a) determinar a nulidade de todo o procedimento em razão das diversas irregularidades e ilegalidade indicadas;
 - b) condicionar novo chamamento público pela Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF à elaboração e à apresentação a esta Corte de:
 - 1) **avaliação precisa dos custos dos serviços almejados** mediante o novo modelo de gestão, tanto para as Despesas Correntes quanto para as Despesas de Capital, elaborando planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução do ajuste a ser firmado com organização da sociedade civil (justificativa dos preços e detalhamento do valor orçado);
 - 2) estudos comprovando adequadamente a vantajosidade da opção pelo modelo de gestão mediante termo de colaboração firmado com organização da sociedade civil sobre o modelo atual por ela utilizado e sobre um modelo de gestão que considere a contratação de oficiais de saúde temporários para atender às necessidades dos milicianos da Corporação Militar (e seus dependentes), a exemplo da prática adotada pelo Exército Brasileiro e pelos Governos dos Estados do Paraná e do Rio Grande do Norte, em suas polícias militares;
 - 3) limites e critérios para despesas com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

pelos dirigentes e empregados das organizações da sociedade civil, no exercício de suas funções, tendo em vista os princípios da Administração Pública;

- 4) critérios técnicos e objetivos relacionados aos quesitos de avaliação, pontuação e preços que serão utilizados na seleção e no julgamento das propostas;
- V. caso, superados os itens III e IV, se determine a suspensão do chamamento até o atendimento das recomendações do CT, indicadas no item III do § 129 da Informação 10/2018, tendo em vista a independência de instâncias;
- VI. autorizar:
 - a) a ciência da decisão que vier a ser proferida à PMDF;
 - b) o encaminhamento de cópia da instrução, do parecer e do voto à jurisdicionada, com vistas a subsidiar o cumprimento das determinações;
 - c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.

É o parecer.

Brasília, 23 de fevereiro de 2018.

CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA
Procuradora-Geral