



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 1 de 48
Proc.: 24701/18

Processo nº: 24701/2018-e.

Órgão/Entidade: Instituto de Gestão Estratégica de Saúde (IGESDF) e Secretaria de Estado de Saúde (SES).

Assunto: Representação.

Ementa:

- Representação formulada pelo SINDMÉDICO/DF (peça 3): possíveis irregularidades no Ato Convocatório nº 77/2018, do então IHBDF (atualmente denominado IGESDF), tendo por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de radiologia e imagem;
- Decisão nº 4.073/2018 (peça 8): Conhecimento. Fixação de prazo para manifestação das jurisdicionadas;
- Representação nº 31/2018 – CF (peça 18): Alega possíveis irregularidades no aludido Ato Convocatório nº 77/2018;
- Decisão nº 1.762/2019 (peça 63): Conhecimento da representação formulada pelo MP de Contas. Fixação de prazo para manifestação das jurisdicionadas;
- **Nesta fase:** Análise dos esclarecimentos prestados e apreciação de mérito das representações;
- Corpo Técnico (peça 79): Propõe (i) considerar insatisfatórios os esclarecimentos apresentados; (ii) reiterar a determinação constante do item III da Decisão nº 1.762/2019; e (iii) complementar a referida diligência com a requisição de informações adicionais;
- MP de Contas (peça 82): Acompanha o Órgão Instrutivo;
- **VOTO** parcialmente convergente. Condições de imediato julgamento. Improcedência da representação apresentada pelo SINDMÉDICO/DF. Procedência da representação formulada pelo MP de Contas. Determinações. Realização de diligência para averiguar fatos noticiados em denúncia juntada aos autos.

RELATÓRIO

Cuidam os autos, na origem, de representação formulada pelo SINDMÉDICO/DF (peça 3), na qual são relatadas possíveis irregularidades no Ato Convocatório nº 77/2018, do então IHBDF (atualmente denominado IGESDF, nos termos da Lei nº 6.270/2019), tendo por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de radiologia e imagem.



Após, por intermédio da Representação nº 31/2018 – CF (peça 18), o MP de Contas apresentou questionamentos adicionais em face do mencionado Ato Convocatório nº 77/2018 e requereu atuação desta Corte. Complementando o teor da representação, o *Parquet* especializado acostou aos autos o Ofício 979/2018-MPC/PG e documentos anexos (peças 35 e 36).

Adicionalmente, convém registrar que o MPDFT (peça 42), mediante sua 3ª Procuradoria de Justiça de Defesa da Saúde (3ª PROSUS), bem assim o Presidente da Comissão de Educação, Saúde e Cultura da CLDF (peça 50), solicitaram ao Tribunal cópias dos presentes autos, cujo atendimento ocorreu por meio dos ofícios de peças 47 e 53, respectivamente.

No que importa ao presente momento processual, tem-se que, na última assentada, Sessão Ordinária nº 5.129, de 21/5/2019, o Tribunal prolatou a Decisão nº 1.762/2019 (peça 63), transcrita a seguir:

DECISÃO Nº 1762/2019

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – conhecer da Representação n.º 31/2018-CF e anexos (peças 18/19), bem como do Ofício n.º 979/2018-MPC/PG e anexos (peças 35/36); II – considerar prejudicado o cumprimento da diligência constante do item II da Decisão n.º 5.915/2018; III – **determinar ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde – IGESDF e à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem circunstanciados esclarecimentos quanto aos fatos narrados na Representação nº 31/2018-CF e no Ofício nº 979/2018-MPC/PG;** IV – autorizar: a) o envio de cópia da Representação nº 31/2018-CF, do Ofício nº 979-MPC/PG e respectivos anexos (peças 18, 19, 35 e 36) aos dirigentes das jurisdicionadas indicadas no item III acima, para subsidiar o cumprimento da diligência; b) o retorno dos autos à SEASP para a adoção das providências devidas. O Conselheiro RENATO RAINHA deixou de atuar nos autos, em conformidade com o art. 153, § 1º, do RI/TCDF. (Grifo acrescido)*

Os documentos encaminhados pelo IHBDF/IGESDF encontram-se encartados às peças 30 e 77, e os remetidos pela SES, às peças 31 e 75. Cabe pontuar que as peças 30 e 31 foram protocoladas em atenção à Decisão nº 5.029/2018 e ainda pendem de exame, de modo que serão apreciadas em conjunto com os expedientes mais recentes (peças 75 e 77).

Nessa perspectiva, a presente etapa processual abarca a análise das manifestações encaminhadas pelas jurisdicionadas, cujo conteúdo servirá de lastro para a apreciação de mérito das representações.

Sobreveio, ainda, denúncia anônima (peça 74) encaminhada pela Ouvidoria do TCDF, na qual, em linhas gerais, afirma-se que, apesar de ter havido a contratação de empresa especializada para suprir a demanda por serviços de



radiologia e imagem do IHBDF, muitos dos antigos profissionais permaneceriam lotados no setor de radiologia, porém ociosos e sem serviço.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

A Unidade Técnica, por meio da Informação nº 2/2020 – DIASP3 (peça 79), assim instruiu o feito:

I. Fundamentos

a. da Representação nº 31/2018-CF (e-doc 48302B31-e, Peça nº 18)

8. A Informação nº 160/2018-3ª Diacom (edoc 34B01AD0, Peça nº 20), sintetizou esta peça inaugural, cujo teor reproduzimos a seguir:

“A Representação nº 31/2018-CF, Peça 18, versa sobre o Ato Convocatório 77/2018, relativo à aquisição pelo Instituto Hospital de Base do Distrito Federal – IHBDF de serviço de radiologia e imagem.

Cabe esclarecer que a Representação foi juntada a estes autos por versar sobre matéria correlata, nos termos da Portaria nº 27/2009.

No entender do Representante, os seguintes fatos demandam fiscalização:

- não há justificativa para a adoção pelo IHBDF da Tabela SUS, tendo em vista que os equipamentos, estrutura e alguns insumos serão fornecidos pelo próprio Instituto, ocorrendo, por fim, apenas cessão de mão de obra pela contratada, segundo dispõe o projeto básico;*
- não há precisão nos termos do contrato de manutenção dos aparelhos, que ficaria a cargo da Contratada;*
- não há memória de cálculo relativa ao quantitativo de procedimentos e os valores dos salários que fundamentasse os quantitativos estimados;*
- não houve publicidade adequada do Ato Convocatório, tendo em vista o valor do contrato estimado em R\$ 21 milhões;*
- somente 3 empresas apresentaram propostas no dia da convocação. Duas empresas são oriundas do Estado de Goiás;*
- uma das empresas participantes do chamamento a TARTER E KIPPERT SERVICOS MEDICOS DE DIAGNOSTICOS POR IMAGEM LTDA. foi constituída um mês antes da abertura da seleção com um capital social de R\$ 10 mil, mas não apresentou proposta;*
- há dúvidas quanto a justificativa para a desclassificação por inabilitação da 1ª colocada, pois o fato de a empresa TechCapital não ter apresentado a Certidão CEIS (Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas) poderia ter sido saneada pela Comissão do IHBDF;*
- o recurso apresentado pela empresa desclassificada não foi analisado por outro órgão/entidade superior que não participou da primeira manifestação (duplo grau de jurisdição) em contrariedade com o art. 56, § 1º, da Lei 9.784/1992, recepcionada no DF pela Lei 2834/2001, o art. 109, I e § 4º da Lei 8.666/1993, bem como art. 2º, inciso XII, alínea “e” da Lei nº 5.899/2017.*

Em função dos fatos acima descritos, o Representante requer que o Tribunal ‘empreenda fiscalização no referido Ato Convocatório, mandando ouvir o IHBDF, analisando-se os indícios de irregularidade elencados nesta exordial’.

Esclarece-se que a Representação vem acompanhada do Anexo I (Peça 19), com documentos relativos ao Ato Convocatório 77/2018”.

b. do Ofício nº 979/2018-MPC/PG (e-doc 1388DEB3-e, Peça nº 35)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 4 de 48
Proc.: 24701/18

9. Trata-se das informações prestadas pelo Instituto Hospital de Base do Distrito Federal, concernente ao Ato Convocatório 77/2018, por meio do Ofício SEIGDF 2740/2018 – SES/GAB (e-Doc 34834752), cujo conteúdo aponta que a Gerência de Processamento de Informações Ambulatoriais e Hospitalares da SES apresentou os dados relativos aos quantitativos de exames realizados pela SES nos últimos 3 anos, extraídos do Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS (SIGTA).

10. Dessas informações, o Parquet extraiu os seguintes dados e números:

- a) Enquanto a SES pagou aos 125 profissionais de radiologia em 2017 o valor total de R\$ 11.308.279,24, o IHBDF irá pagar pela nova contratação o valor de cerca de R\$ 19 milhões pela disponibilização de 119;
- b) A produtividade média dos profissionais da SES (HBDF) foi de cerca de 173.242 procedimentos no ano de 2017;
- c) A produtividade máxima dos profissionais da futura contratada será de cerca de 206.400 procedimentos ao ano;
- d) “O valor médio por exame na gestão SES foi de R\$ 65;”
- e) “O valor médio por exame, na nova gestão IHBDF, será de R\$ 92,00;”
- f) “A produtividade média dos profissionais da SES (HBDF) foi de cerca de 1386 exames por profissional;”
- g) “A produtividade média dos contratados do IHBDF será de 1734.”

11. Ainda com base nesses elementos, trouxe algumas conclusões e questionamentos, a saber:

- a) Não há justificativa para os valores que serão pagos, inclusive, observa-se, a partir dos dados acima, que o custo por exame da SES é inferior ao da nova contratação em cerca de 40%;
- b) Parece-nos que a produtividade dos servidores da radiologia da SES pode ser ainda maior, tendo em vista que é recorrente a falta de insumos e manutenção dos equipamentos. Será que se houvesse uma adequada manutenção e fornecimento de insumos as produtividades não seriam ainda melhores, inclusive, chegando aos quantitativos que serão contratados?
- c) Caso haja a paralisação dos serviços por falta de insumos e/ou manutenção que não sejam causadas pela futura contratada, como se dará a remuneração da empresa, uma vez que os profissionais serão disponibilizados, mas não haverá produtividade? Qual seria a forma do pagamento?
- d) Se os serviços serão prestados como forma de terceirização de mão-deobra porque a estimativa de pagamentos não foi feita com base nas planilhas de mão-de-obra, a exemplo dos serviços de limpeza e vigilância?

12. Exarou, ainda, que com relação à Decisão nº 5.029/2019, o IHBDF apresentou, em 14.11.2018, o Ofício 84/2018-IHB/GABP (e-DOC B5F1DF28C2), prestando esclarecimentos ao Tribunal, relativamente aos seguintes pontos:

- 1) A IRRESIGNAÇÃO DO SINDMÉDICO JÁ FOI OBJETO DE DECISÃO JUDICIAL, QUE ENTENDEU PELA LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO REALIZADA PELO IHB;
- 2) DO CENÁRIO QUE ENSEJOU A DEVOLUÇÃO DE MÉDICOS RADIOLOGISTAS AO SEU ÓRGÃO DE ORIGEM (SES-DF);
- 3) DO PROCEDIMENTO DE SELEÇÃO DE FORNECEDORES PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE RADIOLOGIA;
- 4) DA AUSÊNCIA DE PREJUÍZO NA RESIDÊNCIA MÉDICA DO IHB;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 5 de 48
Proc.: 24701/18

- 5) DA AVALIAÇÃO DE METAS DE DESEMPENHO DOS SERVIDORES CEDIDOS PELA SES-DF;
- 4) DA AUSÊNCIA DE PREJUÍZO NA RESIDÊNCIA MÉDICA DO IHB.

13. Registrou, por fim, que o IHBDF não se pronunciou a respeito das possíveis irregularidades indicadas na Representação nº 31/2018, no tocante ao valor, à publicidade e ao julgamento das propostas, havendo “indícios de que os serviços, a serem prestados via terceirização, serão mais onerosos ao erário distrital”.

II. Manifestação da SES/DF (e-doc 2233FC9E-c, Peça nº 75).

a. Termos

14. A SES não se pronunciou efetivamente a respeito dos fundamentos apresentados, limitando-se a posicionar-se no sentido de ter instado o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF/Hospital de Base do Distrito Federal, a atender a determinação deste Tribunal.

b. Análise

15. De fato, deve o IGESDF pronunciar-se a respeito do objeto da Representação nº 31/201-CF e Ofício nº 979/2018-MPC/PG, o que não eximiria o preposto da SES de ser responsabilizado em caso de eventual ausência de manifestação com relação ao cumprimento da Decisão nº 1.762/2019, que, em princípio, colocou as duas unidades como destinatárias desse dispositivo, o que será, conforme sugestões, retificado, tendo em vista as colocações que se farão necessárias no corpo desta instrução.

16. No que tange à SES, deveria pronunciar-se a respeito da motivação para que seus servidores médicos, da carreira de radiologia, fossem devolvidos ao mencionado órgão de origem (processo SEI-GDF nº 000060-00208288/2018-82), desencadeando o Contrato nº 074/2018, uma vez que o Ato Convocatório nº 077/2018 facultava a esses servidores a permanência para a prestação do serviço de radiologia e imagem.

17. No entanto, como veremos no transcorrer desta instrução, as Peças nº 30 e 31 solucionaram em parte esse quesito, em auxílio a outros pontos, conforme fizemos registro no tópico relativo à conclusão – Tópico IV.

III. Manifestação da IGESDF (e-doc 1CF29EED-c, Peça nº 77).

a. Termos

18. Preliminarmente, a seguir os assentamentos constantes do Despacho SEI-GDF IGESDF/DIPRE/GAPRE/ASJUR, de 26/06/2019, (código verificador=24343698, código CRC= 44E87CC6), registre-se que a manifestação do IGESDF assentou-se em diligência junto à empresa RTD para a apresentação de elementos que pudessem subsidiar a resposta a ser enviada a este Tribunal, não sem antes submetê-la à Gerência de Apoio Diagnóstico e Terapêutico - GADT.

19. Dentro dessa perspectiva eleita pela jurisdicionada, torna-se imprescindível que se registre a literalidade dessa segmentação, de modo a melhor cotejar seus termos ante ao que se propõe os fundamentos de mérito da Representação nº 031/2018-CF e Ofício nº 979/2018.

20. De posse dessa estruturação, apresentaremos os termos confeccionados pela empresa RTD para depois focar a avaliação dessa unidade do IGESDF.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHELPágina 6 de 48
Proc.: 24701/18

21. Nessa linha, de acordo com o relato, a empresa RTD exarou:

“1 – O faturamento apresentado no Ofício 979/2018 não reflete a realidade atual. Este valor só deverá atingir estes patamares caso o equipamento de ressonância magnética volte a operar e todos os exames previstos sejam realizados.

2 – A empresa RTD produziu, no segundo semestre de 2018, praticamente o dobro do número de exames por mês em relação ao produzido pela gestão SES-DF, que se deu no primeiro semestre do referido ano, e conforme tabela abaixo:

Dados Consolidados - IHB (hoje IGESDF)							
	Raio X	Tomografia	Densitometria	Mamografia	Ultrassom	Total	Média Mês
Jan a Jul 2018	38.522	9.996	1.680	0	7.813	58.011	8.287
Ago a Dez 2018	43.488	25.946	2.547	1.088	3.408	76.477	15.295

3 – A empresa contratada é responsável, ainda, pelo fornecimento de software, manutenção preventiva dos equipamentos, central de atendimento e custos com revelação de exames (filmes, películas e impressão), que não foram considerados no Ofício 979/2018 e que podem ser notados no contrato 077/20183 celebrado entre o então IHBDF e RTD, conforme segue abaixo:

(...)

Ao observar as cláusulas contratuais pactuadas entre as partes, pode-se compreender que comparar o custo final por exame contratado com o custo médio por mão de obra na gestão da SES/DF seria desarrazoado.

Ainda assim, se contemplássemos estes custos, que por descuido foram esquecidos, pode-se concluir que o custo final por exame na gestão SES/DF seria maior que o custo apresentado e ainda assim também maior que o custo médio do atual contrato.

4 – Outro fator que merecia ser objeto de atenção é que, como o contrato de serviço celebrado entre o então IHBDF e a empresa RTD foi pautado no valor por exames e que cada tipo de procedimento realizado pela empresa possui um valor unitário distinto, é factível que este “custo médio” apresentado possa variar para mais ou para menos à depender da complexidade dos exames realizados no período.

Podemos fazer algumas inferências pelos números apresentados no Ofício 979/2018:

4.1 - o número de exames de Ressonância Magnética na gestão SES/DF representavam 0,57% da totalidade dos exames realizados, enquanto que no contrato com a empresa RTD este número salta para 6,98% da totalidade dos exames contratados.

4.2 – o número de tomografias computadorizadas realizadas na gestão SES/DF representavam 10,84% da totalidade dos exames realizados, enquanto que no contrato com a empresa RTD este número salta para 32,98% da totalidade dos exames contratados.

5 – No mês de Julho de 2018 (quando a empresa assumiu o serviço da radiologia) existiam mais de 8.000 pacientes na fila da regulação esperando pela realização de seu exame de tomografia computadorizada. A fila foi zerada em menos de 200 dias de trabalho.

6 – Os serviços prestados pela empresa contratada serão remunerados mediante o diagnóstico conclusivo do exame realizado, em outras palavras a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 7 de 48
Proc.: 24701/18

empresa receberá por laudo confeccionado. Ou seja, todo o contrato está alicerçado em premissas de produtividade.

7 – O contrato de nº 074/2018 celebrado entre o IGESDF e a empresa RTD Soluções em Imagem Ltda. não se assenta no quesito número de profissionais contratados para a execução do serviço. Logo, qualquer análise de custo médio por exame, em que o denominador matemático ou unidade de medida sejam pessoas, estará eivada de vícios. Então, os valores de custo médio por profissional deve ser rechaçado e descartado destas análises.

8 – Cabe esclarecer, ainda, que todo o contrato 074/2018 foi subscrito em dois alicerces principais: bases de produtividade e com ênfase na qualidade no atendimento e serviço ao paciente. Na Cláusula sexta, bem como em todos os seus parágrafos, elucida-se que a empresa terá que realizar pesquisa de satisfação dos usuários do serviço e apresentar mensalmente relatório corroborativo que a empresa contratada atingiu a zona de qualidade.

A empresa tem entregue um serviço qualificado na zona de excelência, acima de 70 pontos, conforme avaliação pelos usuários do serviço de radiologia do IGESDF. Destarte, o serviço prestado pela empresa RTD possui o dobro de satisfação em relação ao serviço prestado pelos servidores da Secretaria Estadual de Saúde do Distrito Federal.

No que tange aos questionamentos feitos pelo Ministério Público, deve-se esclarecer de forma sincrética (sic) os pontos levantados no Ofício nº 979/2018:

Item 9.a - Conforme demonstrado acima, os valores pagos por exame no modelo de gestão atual não são maiores que os custos da gestão SES-DF. Houve uma análise um tanto quanto enviesada e que levaram a conclusões distorcidas nos valores de custo médio por exame.

Item 9.c – A remuneração se dará por exame laudado. Nesta perspectiva, o modelo de contratação adotado se mostra novamente mais eficiente que o modelo passado. Na gestão SES-DF, se não houvesse produção de exames e laudos ainda assim existiria o custo com a folha de pessoal da unidade, fazendo com que o custo médio por exame tendesse à valores astronômicos enquanto que no modelo atual o custo por exame tenderia a zero.

Item 9.d – A remuneração proposta no contrato se deu por exame, trazendo como alicerce estruturante a produtividade como norte orientador para a empresa na execução de seus serviços. Caso a opção fosse por mão-de-obra contratada, iríamos incorrer novamente no erro anterior, onde se a produção parasse a remuneração seria a mesma. Desta forma, qual seria o estímulo para que a produção e o serviço pudesse ser retomado? Pautar as premissas contratuais com bases estruturantes de performance e produtividade deveria ser o modelo adotado para os demais contratos celebrados entre entidades de direito público e entidades de direito privado”.

22. Depois, como informado, ao avaliar as assertivas acima, a Gerência de Apoio Diagnóstico e Terapêutico aquiesceu aos termos oferecidos pela empresa RTD, na seguinte perspectiva dentro da mesma sistemática apresentada:

“Item 1 – Os dados apresentados no Ofício 979/2018 MPC/PG dos quantitativos apresentados de exames realizados/faturados reflete à toda Rede SES e não apenas ao IHB à época. No referido Ofício 979/2018 – MPC/PG no item 2 menciona: “Da referida documentação é possível verificar que a Gerência de Processamento de Informações Ambulatoriais e Hospitalares da SES apresentou os dados relativos ao quantitativos de exames realizados pela SES nos últimos 3 anos...” – ressalta-se que as informações apresentados no referido Ofício são de dados coletados de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 8 de 88

Proc.: 24701/18

exames realizados por toda a Rede SES, e não houve a separação desses dados para os exames realizados apenas pelo Hospital de Base.

Item 2 – A empresa RTD produziu no segundo semestre praticamente o dobro de exames/mês em decorrência da alta demanda reprimida apresentada através do Sistema de Regulação da SES/DF (SISREGSES/DF), principalmente os exames de tomografia e densitometria óssea. O que poderá ser comprovado nos Relatórios Sintéticos emitidos pela Contratada e disponíveis no Núcleo de Radiologia do HB. Caso queiram conhecer o quantitativo da demanda reprimida da época, os dados são fornecidos pelo próprio SISREG/SES-DF.

Item 3 – A Contratada tem cumprido os itens pactuados no Contrato de Gestão 074/2018 – IHB, no que se refere a: Sistemas de Informação, Sistema de acesso online aos exames, Central de Atendimento, Equipamentos e manutenção. Lembrando que antes da contratação o HB não possuía Sistema PACS/RIS (Sistema de armazenamento de imagens e emissão de laudos), que foi assumido pela Contratada.

Item 4 (4.1 a 4.2) Quanto ao custo final/exame contratado seguem as considerações:

O Contrato realmente é pautado por produtividade dos exames realizados e laudados.

Apresentamos dados atualizados da produção de exames do Hospital de Base. A referida tabela apresenta a produção média mensal para cada tipo de exame realizado na Instituição. Segundo dados oficiais da SES/DF na gestão passada, a produção média mensal do Hospital de Base era cerca de 30% menor que a apresentada no referido ofício.

Se considerarmos a produção extraída dos dados da SES-DF, o custo por exame apresenta-se maior do que o modelo atual. O custo médio mensal nos 11(onze) meses do serviço prestado (Julho de 2018 à Maio de 2019) foi de R\$ 1.109.500,84, conforme notas fiscais e relatórios administrativos emitidos pela Contratada, disponíveis no Núcleo de Radiologia do HB.

Se considerarmos a produção média mensal desse período, que foi de 16.019 exames, chegaremos a um custo médio por exame da ordem de R\$ 69,26.

Segundo os dados extraídos da SES-DF - 10.203 exames por mês e um custo de FOLHA mensal com RH, no valor de R\$ 942.356,63 - o custo médio por exame ficou em R\$ 92,36. Ou seja, o custo foi 33,4% acima do custo médio por exame pago à RTD Soluções em Imagem e ficou 42,1% acima do custo calculado pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal.

Tabela comparativa – Produtividade segundo dados oficiais coletados da SES-HB, MPC/PG e da Contratada

Descrição Exame	Raio X	Tomografia	Densitometria	Mamografia	Ultrassom	Total
Dados SES para o HB*	9.257	151	51	****0	744	10.203
Dados SES do MPC-PG**	11.298	1.565	102	11	1.380	14.356
Exames realizados pela RTD***	8.845	5.549	619	354	652	16.019

*Dados extraídos do relatório da base de dados e informações da Gerência de Processamento de Informações Ambulatoriais e Hospitalares da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, para o ano de 2017 e dos primeiros 06 meses do ano de 2018 para o Hospital de Base.

**Dados apresentados pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal no ofício nº 979/2018



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 9 de 48
Proc.: 24701/18

****Dados de produção de exames realizados pela empresa RTD Soluções em Imagem desde que o serviço foi iniciado até o final do mês de maio, totalizando 11 meses de prestação de serviços.*

***** Produtividade zero exames de mamografia para o Hospital de Base, devido não ter equipamento de mamografia à época. novo equipamento adquirido e instalado em outubro/2018.*

Item 5 - Proceda a informação que à época havia alta demanda reprimida de tomografias computadorizada e densitometria óssea.

Item 6 – Proceda a informação prestada pela RTD

Item 7 – Proceda a informação prestada pela RTD

Item 8 – Proceda a informação prestada pela RTD

Item 9 –

9.a – Os valores pagos por exame são baseados na estimativa tendo como base a Tabela Sigtap, e somente serão pagos à Contratada após os laudos devidamente confeccionados. Se a empresa não produzir e laudar nenhum exame, nenhum valor financeiro é pago à empresa.

9.c e 9.d – Procedem as informações prestadas pela RTD”.

23. Outro expediente encartado no propósito aqui alvitrado, trata-se do Memorando SEI-GDF Nº 134/2019 - IGESDF/DIPRE/GAPRE/ASJUR, de 28 de junho de 2019, (código verificador=24460076 c, código CRC=7DDF92E5), que abordou os temas relacionados ao valor, à publicidade e ao julgamento das propostas.

24. Ao tratar do tema “Valor”, referenciou o Ato Convocatório nº 077/2018, que estipulou os preços a serem pagos por cada exame efetivamente realizado e laudado, baseando-se em preços estimados pela Tabela SUS, alegando que a contratação fundava-se no preço pré-fixado, já que a remuneração tinha por referência esse parâmetro.

25. Nesse sentido, aduziu que, como a Tabela SUS tem aplicação nacional, a despeito de os entes federativos terem autonomia para complementá-la, há presunção de estar configurada a pesquisa prévia de preços.

26. Argumentou, ainda, que ao comparar a tabela de exames do Ato Convocatório (fl. 17) com a planilha de valores propostos pela empresa vencedora (fl. 103), nota-se que para todos os exames – exceto a mamografia – a empresa apresentou preços abaixo daqueles fixados por esse instrumento, uma vez que da proposta inicial na sessão do pregão, R\$ 20.985.600,00, houve redução para R\$ 19.800.000,00.

27. Registrou que caso tivesse havido pesquisa de preços com empresas prestadoras do serviço objeto da contratação, provavelmente ter-se-iam valores muito superiores, posto que os valores praticados pelas empresas superam aqueles estabelecidos na Tabela SUS, justificando-se a escolha pelos valores fixados pela Tabela SUS quanto ao princípio da economicidade - art. 1º do Regulamento de Compras e Contratações.

28. Citou que a exemplo do que ocorre nos casos de Credenciamento, onde a entidade/instituição já fixa em seu Edital/Ato Convocatório os valores que pagará pelo serviço, ocorreu neste caso de contratação dos serviços de radiologia, divergindo do Credenciamento apenas quanto à incerteza em relação à determinação do número exato de empresas a serem contratadas, por isso se argumenta inexistência de competitividade.

29. No presente caso, a área técnica entendeu que uma única empresa conseguiria atender a demanda do Instituto e, conseqüentemente, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 10 de 48
Proc.: 24701/18

interesse público, por isso optou-se pela realização tradicional de seleção de fornecedores, ao invés de um Credenciamento.

30. Nessa hipótese de Credenciamento, os serviços seriam prestados nas dependências das clínicas credenciadas, e não nas dependências do Hospital de Base (HB-IGESDF), o que certamente oneraria a contratação.

31. Complementou que no modelo estipulado, a empresa contratada é responsável ainda pelo fornecimento de software, manutenção preventiva dos equipamentos, central de atendimento e custos com revelação de exames (filmes, películas e impressão).

32. Por fim, aduziu que a motivação para contratar os serviços de radiologia decorreu da solicitação da SES para que seus servidores médicos, da carreira de radiologia, fossem devolvidos ao mencionado órgão de origem (processo SEI-GDF nº 000060-00208288/2018-82); em assim sendo, tendo em vista o número considerável de médicos radiologistas solicitado pela SES-DF, o então IHB se viu diante da necessidade de restabelecer o seu serviço de radiologia, tendo optado pela contratação de empresa para a prestação de serviços.

33. Desse modo, ainda justificou que essas premissas permitem compreender que “foi atendido o princípio da perenidade do fornecimento de insumos e serviços essenciais à assistência à saúde ininterrupta e de qualidade, previsto no art. 1º do RPCC, posto que o IHB precisou adotar uma solução rápida e inteligente para sanar o quadro de funcionários da Radiologia, que passou a ser insuficiente após a devolução dos médicos da SES-DF”.

34. Na outra linha argumentativa, quanto à publicidade, alegou que a publicação da contratação objeto de análise ocorreu no dia 16/06/2018, ou seja, dez dias antes da sessão de pregão presencial, obedecendo, portanto, o art. 6º, I, do Regulamento de Compras e Contratações do Instituto, tendo ocorrido, inclusive em jornal de grande circulação local (Correio Braziliense – fl. 90); também ocorreu no site do Instituto Hospital de Base (www.institutohospitaldebase.com, que já foi encerrado, haja vista a criação do site www.iqbdf.org e, posteriormente, do site atual www.igesdf.org.br), conforme se observa do comprovante em anexo.

35. Desse modo, cumpriu-se o item 3.1 do Ato Convocatório, que estipulou que a convocação geral seria publicada no site do então IHB.

36. Também há indícios que pode ter ocorrido publicação no site da SES, no entanto, não há comprovação nos autos da referida publicação.

37. Por derradeiro, em relação ao último quesito do expediente aludido, no que tange ao julgamento das propostas, rememorou que durante a sessão presencial do pregão foi analisada a documentação da empresa primeira colocada, entretanto ela não apresentou dois documentos exigidos pelo Ato Convocatório, o que ensejou a sua inabilitação.

38. Decorrente disso, passou-se à análise da documentação da empresa segunda colocada, que atendeu todos os critérios definidos pelo Ato Convocatório e apresentou toda a documentação exigida, repisando que “embora a proposta inicial da empresa segunda colocada tenha sido de R\$ 20.985.600,00, na sessão do pregão, quando a empresa primeira colocada restou inabilitada, a empresa segunda colocada reduziu a sua proposta para R\$ 19.800.000,00 (dezenove milhões e oitocentos mil reais)”.

39. Com isso, a proposta final da empresa segunda colocada também ficou abaixo daquela que havia sido apresentada pela empresa primeira



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 11 de 48
Proc.: 24701/18

colocada, que havia sido de R\$ 19.874.832,00 (dezenove milhões oitocentos e setenta e quatro mil oitocentos e trinta e dois reais), revelando vantajosidade na contratação.

40. Por fim, concluiu que “embora o Ofício 979/2019 tenha afirmado que não houve a apresentação de esclarecimentos pelo então IHBDF quanto às possíveis irregularidades indicadas na Representação nº 31/2018, do SINDIMÉDICO, informamos que a Inicial da referida Representação é igual a Inicial do processo judicial movido pelo referido Sindicato, motivo pelo qual o então IHBDF rebateu as alegações por meio dos tópicos mencionados no item 12 (os mesmos da ação judicial) do Ofício nº 979/2018, tendo atendido a clareza da decisão 5029/2018 no sentido de se manifestar sobre a Representação 31/2018”.

b. Análise

41. De modo a não incidirmos em omitir quaisquer dos termos que os manifestantes deveriam abordar, repisaremos objetivamente as questões pontuais incidentes conjuntamente na Representação nº 31/2018-CF e no Ofício nº 979/2018MPC/PG, consoante os fundamentos deliberados pela Decisão nº 1.762/2019.

42. Nesse sentido, destacaremos cada uma das proposituras separadamente, ao passo de analisarmos a satisfação ou não dos fundamentos assinalados.

43. Então, vejamos a seguir.

Propositura 1: Não há justificativa para a adoção pelo IHBDF da Tabela SUS, tendo em vista que os equipamentos, estrutura e alguns insumos serão fornecidos pelo próprio Instituto, ocorrendo, por fim, apenas cessão de mão de obra pela contratada, segundo dispõe o projeto básico.

Análise.

44. De fato, não há justificativa para tomar como parâmetro a Tabela SUS - Portaria nº 321, de 08/02/2007 (Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses/Próteses e Materiais Especiais - OPM do Sistema Único de Saúde – SUS).

45. Duas constatações merecem comentário, antes de avaliarmos o que trouxe a interessada.

46. A primeira, corroborando a assertiva acima da lavra do MPJTCD, visto que, pelo exame dos termos consignados no Ato Convocatório nº 77/2018, a alusão à Tabela SUS surge no Anexo I - Tabela de Exames, em coluna intitulada Valor Máximo Baseado na Tabela SUS, sem qualquer justificativa para a sua adoção no corpo desse ato, daí se poder concluir que podemos tomar essa premissa como absolutamente verdadeira.

47. Junte-se a isso que o normativo de regência citado no parágrafo introdutório desta análise, ao dispor da “Composição do Valor de Procedimentos”, considera, ao fixar preço, todos os custos que envolvem essa Tabela SUS, dispondo no seu item 8:

“8. QUANTO À COMPOSIÇÃO DO VALOR DOS PROCEDIMENTOS

Na Tabela, o valor do procedimento de internação possui dois componentes: Serviços Hospitalares (SH), incorporando os Serviços Auxiliares de Diagnóstico e Terapia (SADT) e Serviços Profissionais (SP). O valor do procedimento ambulatorial tem um componente, Serviços Ambulatoriais (SA).

- O valor da internação hospitalar compreende:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 12 de 48
Proc.: 24701/18

a) *Serviços Hospitalares -SH - incluem diárias, taxas de salas, alimentação, higiene, pessoal de apoio ao paciente no leito, materiais, medicamentos e Serviços Auxiliares de Diagnose e Terapia – SADT (exceto medicamentos especiais e SADT especiais); e*

b) *Serviços Profissionais - SP - Corresponde à fração dos atos profissionais (médicos, cirurgiões dentistas e enfermeiros obstetras) que atuaram na internação.*

-O valor ambulatorial (SA): compreende somente o componente SA, que inclui taxa de permanência ambulatorial, serviços profissionais, materiais, medicamentos, apoio, não está incluído medicamento de dispensação excepcional.

Observação -Considerando que o Pacto de Gestão estabelece a extinção do Tipo 7, ou seja, exclui a desvinculação de honorários de pessoa física, referente à prestação de serviços hospitalares, é necessário rediscutir no prazo definido naquele instrumento normativo, na Comissão Intergestores Tripartite, a forma de absorver o componente SP no valor hospitalar da Tabela”.

48. *Isso denota que essa tabela é composta de mão de obra, equipamentos, materiais e outros insumos que se agregam valor ao custo total.*

49. *Pela leitura, ainda, do aludido Ato Convocatório, conforme item 4 – Especificação do Objeto, subitens 4.1 a 4.6, veremos que sobressai como custo para a contratada a mão de obra envolvida na prestação do serviço, arcando, também, com a parte de informática relacionada, não se justificando tomar como parâmetro a Tabela SUS, em virtude de a mesma ser composta por custos totais, englobando todos os custos inerentes; do modo disposto, haveria sobreposição de custos com essas duas parcelas, senão vejamos a previsão do Ato Convocatório:*

“4.1. A empresa vencedora deverá fornecer equipe médica composta por profissionais especialistas em Radiologia e Diagnóstico por Imagem, responsável técnico com inscrição ativa no Conselho Regional de Medicina; de técnicos ou tecnólogos em radiologia com inscrição ativa no Conselho Regional de Técnicos em Radiologia; profissionais de enfermagem, técnicos e enfermeiros, também com inscrição ativa no Conselho Regional de Enfermagem; e técnicos administrativos.

4.1.1. Os profissionais deverão seguir as regras de inscrição principal e secundária, quando necessário, conforme orientação normativa do Conselho Nacional ou Regional de cada categoria profissional.

4.2. A empresa vencedora utilizará os equipamentos, aparelhos e estrutura física do Núcleo de Radiologia e Imagenologia (NURI) do IHB, responsabilizando-se pela integridade e por seu pleno funcionamento, além de supervisionar e executar os serviços de manutenção (vide item 4.23).

4.3. Para evitar duplicidade em estoques e minimizar os custos finais para a contratação dos exames, a Farmácia do IHB fornecerá os seguintes insumos necessários para a realização dos exames: contraste, anestésico, fármacos injetáveis e materiais descartáveis utilizados nos procedimentos.

4.4. A aplicação do contraste é de responsabilidade da Contratada.

4.5. Caso a Contratada necessite de anestesista em seus procedimentos, deverá acionar o setor responsável do IHB para que seja disponibilizado um profissional do Instituto. Igualmente em caso de reações anafiláticas ou necessidade de atendimento médico de urgência aos pacientes, serão acionados os médicos da emergência do IHB, devendo os profissionais da empresa contratada prestar os primeiros socorros até a chegada do médico, conforme previsto no item 9.14. deste Elemento Técnico.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 13 de 48

Proc.: 24701/18

4.6. A empresa vencedora arcará com todos os custos de aquisição, implementação e manutenção de sistema de PACS (Picture Archiving and Communication System) e de RIS (Radiology Information System) integrados, contemplando todas as modalidades de exames de imagem do Núcleo de Radiologia e Imagenologia do IHB, permitindo acesso a visualizador simplificado a todos os computadores do IHB e acesso remoto. O PACS deve ter certificação digital em conformidade com a ICP-Brasil, permitindo assinatura digital de todos os médicos que emitem laudo no NURI-IHB, inclusive os médicos radiologistas do IHB. A estrutura de hardware, rede, internet, servidores e gravadores será de responsabilidade do IHB”.

50. Como segunda questão, inexistente, igualmente, remissão a justificativas para se dispor dos valores estipulados no Anexo I do aludido Ato Convocatório, mediante a eleição de preços ali dispostos.

51. Para isso, de modo a melhor explicitarmos essa vertente, recorramos aos valores que seriam praticados, à luz do que consta referenciado no Ato Convocatório, em alusão ao Anexo I – Tabela de Exames (e-doc 39EEEA19-e, Peça nº 19), que faz parte da Representação nº 31/2018 para efeitos de registro, senão vejamos do que se trata:

TABELA DE EXAMES PLANILHA DE VALORES E EXAMES/PROCEDIMENTOS DE RADIOLOGIA – TABELA SUS

ITEM	DESCRIÇÃO DO EXAME	VALOR BASEADO NA TABELA SUS	QUANTIDADE ESTIMADA MENSAL
1	RESSONÂNCIA MAGNÉTICA*	R\$ 361,25	1.200
2	TOMOGRAFIA COMPUTADORIZADA	R\$ 138,63	5.500
3	ULTRASSONOGRAFIA (valor máximo baseado na Tabela SUS referente ao procedimento que também utiliza técnica de ultrassonografia, qual seja, transcraniana)	R\$ 117,00	2.000
4	MAMOGRAFIA	R\$ 45,00	750
5	DENSITOMETRIA ÓSSEA	R\$ 55,10	750

ITEM	DESCRIÇÃO DO EXAME	VALOR BASEADO NA TABELA SUS	QUANTIDADE ESTIMADA MENSAL
6	RAIO X (valor máximo baseado na Tabela SUS referente ao procedimento que também utiliza técnica de Raio-X, qual seja, mamografia)	R\$ 45,00	7.0000

*Atualmente o equipamento de Ressonância Magnética encontra-se inoperante. Assim, os valores dos procedimentos realizados neste aparelho somente serão pagos quando o equipamento voltar a operar.

52. Anote-se, ainda, que a disposição contida no rodapé dessa tabela evidencia que o IHBDF forneceria os equipamentos a serem utilizados, não arcando o prestador do serviço com esse custo e outros mais, como já mencionados acima.

53. Agora, vejamos se esses valores correspondem ao que previa a Tabela SUS.

54. Nesse sentido, ao consultarmos essa tabela, Referência Setembro de 2018⁴, podemos constatar:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 14 de 48

Proc.: 24701/18

a. Existem catorze procedimentos intitulados Ressonância Magnética; em apenas um deles, RESSONANCIA MAGNÉTICA DE CORACAO/ AORTA C/ CINE, o preço alcança os R\$ 361,25, conforme exarado nessa tabela do Ato Convocatório. Para todos os demais casos, os preços relacionados estão na casa dos R\$ 97,00 e R\$ 268,75.

b. Existem catorze procedimentos intitulados Tomografia Computadorizada; em apenas dois deles, TOMOGRAFIA COMPUTADORIZADA DE ABDOMEN SUPERIOR e TOMOGRAFIA COMPUTADORIZADA DE PELVE/BACIA/ABDOMEN INFERIOR, o preço alcança os R\$ 138,63, conforme exarado nessa tabela do Ato Convocatório. Para todos os demais casos, os preços relacionados estão na casa dos R\$ 97,00; R\$ 86,75; R\$ 86,76; R\$ 101,10; R\$ 97,44; R\$ 136,41; R\$ 97,44; e R\$ 2.107,22 (TOMOGRAFIA POR EMISSAO DE POSITRONS PET-CT).

c. Existem vinte e um procedimentos intitulados Ultrassonografia; em nenhum deles consta o valor de R\$ 117,00, como disposto na tabela acima; esse valor está registrado apenas para o procedimento ECODOPLER TRANSCRANIANO. Para aquele procedimento, os preços variam na casa dos R\$ 97,00; R\$ 25,43; R\$ 24,20; R\$ 37,95; R\$ 24,20; R\$ 12,00; R\$ 39,60; e R\$ 42,00;

d. Existem três procedimentos intitulados Mamografia; em apenas um deles, MAMOGRAFIA BILATERAL PARA RASTREAMENTO, o preço alcança os R\$ 45,00, conforme exarado nessa tabela do Ato Convocatório. Para todos os demais casos, os preços relacionados estão na casa dos R\$ 22,50 (Mamografia) e R\$ 62,50 (MARCACAO PRE-CIRURGICA DE LESAO NAO PALPAVEL DE MAMA ASSOCIADA A MAMOGRAFIA).

e. Existe apenas um procedimento intitulado Densitometria Óssea, mais especificamente nominado DENSITOMETRIA OSSEA DUOENERGETICA DE COLUNA (VERTEBRAS LOMBARES E/OU FEMUR), cujo preço alcança os R\$ 55,10, conforme exarado nessa tabela do Ato Convocatório.

f. Existe apenas um procedimento intitulado Raio X, mais especificamente nominado BIOPSIA PERCUTANEA ORIENTADA POR TOMOGRAFIA COMPUTADORIZADA / ULTRASSONOGRAFIA / RESSONANCIA MAGNETICA / RAIOS X, que não guarda relação de preço com esse referencial, na casa dos R\$ 97,00. Como já citamos, ao mencionarmos mamografia na alínea "d" acima, o preço relacionado aos R\$ 45,00 refere-se à MAMOGRAFIA BILATERAL PARA RASTREAMENTO.

55. Devemos consignar que mesmo se levarmos em conta o preço unitário contido na proposta comercial, que serviu de esteio ao contrato celebrado, cujo fragmento consta abaixo, conforme Anexo II, fl. 225/250, (e-doc 39EEEA19-e, Peça n.º 19), de menor monta, poderíamos incorrer no mesmo raciocínio, visto que existem inúmeros exames que podem ser detalhados a partir da descrição genérica utilizada com valores inferiores a esses patamares:

PLANILHA DE VALORES E EXAMES/PROCEDIMENTOS DE RADIOLOGIA ()**

ITEM	DESCRIÇÃO DO EXAME	VALOR BASEADO NA TABELA SUS	QUANTIDADE ESTIMADA MENSAL
1	RESSONÂNCIA MAGNÉTICA*	R\$ 314,50	1.200
2	TOMOGRAFIA COMPUTADORIZADA	R\$ 136,00	5.500
3	ULTRASSONOGRAFIA (valor máximo baseado na Tabela SUS referente ao procedimento que também utiliza técnica de ultrassonografia, qual seja, transcraniana)	R\$ 101,00	2.000
4	MAMOGRAFIA	R\$ 37,80	750

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 15 de 48

Proc.: 24701/18

5	DENSITOMETRIA ÓSSEA	R\$ 47,00	750
6	RAIO X (valor máximo baseado na Tabela SUS referente ao procedimento que também utiliza técnica de Raio-X, qual seja, mamografia)	R\$ 37,00	7.0000

(**) O valor estimado anual atende aos quantitativos expressos neste ato convocatório, o faturamento mensal será cobrado com os exames efetivamente realizados ao valor unitário expresso na planilha.

56. Visto isso, fica claro, pela anotação contida no rodapé deste quadro, que os preços prevalentes seriam cobrados com base nessa planilha.

57. Assim, podemos concluir, de toda forma, com base na exposição acima que a premissa do MPJTCDF, no sentido de a Tabela SUS referir-se a custo total que envolve mão de obra e outros insumos que compõem o custo, demonstra que, de fato, foi inadequadamente utilizada, visto que se o IHBDF forneceria equipamentos, materiais, instalações e outros insumos, arcando a contratada apenas com o pessoal e parte dos serviços de informática, não se justificaria sua adoção como referencial de preço.

58. Depois, os preços constantes dessa Tabela SUS, do modo como se encontrava assentado para servir de esteio ao valor envolvido no ajuste, dão margem a sobrepreço, visto que as denominações genéricas com preços mais altos em relação ao conjunto de exames que podem ter a mesma nomenclatura, mas de outra denominação, ensejam cobrança injustificada que pode corresponder a preços muito menores, uma vez que, havendo especificações de toda ordem de exames e não somente ao título genérico adotado, há demonstração inequívoca de total inadequação diante de referenciais genéricos e não específicos no Projeto Básico, diversamente ao que consta do rol dessa tabela.

59. Diante dessas assertivas, podemos concluir, pelo forte indício de sobrepreço, que se poderia determinar encaminhamento para a instauração de Tomada de Contas Especial, mas, por ora, apresentaremos sugestão no sentido de apresentar documentação para dirimir as questões aqui suscitadas, quando da conclusão desta instrução.

60. De todo modo, vejamos a manifestação da jurisdicionada.

61. A manifestação não aborda diretamente a matéria aqui destacada; de modo esparso trouxe considerações que passaremos a avaliar o seu contexto.

62. Nesse sentido, com relação ao argumento de que a empresa contratada seria responsável, ainda, pelo fornecimento de software, manutenção preventiva dos equipamentos, central de atendimento e custos com revelação de exames (filmes, películas e impressão), que não foram considerados no Ofício 979/2018 e que podem ser notados no Contrato 074/2018 celebrado entre o então IHBDF e RTD, temos que a jurisdicionada não apresentou a composição de custo incidente no ajuste em questão para justificar sua representatividade no contexto global.

63. A empresa alega que comparar o custo final por exame contratado com o custo médio por mão de obra na gestão da SES/DF seria desarrazoado; mas não é disso que tratou o tema. A assertiva diz respeito ao fato de que, a despeito do IHBDF fornecer equipamentos, estrutura e alguns insumos e a contratada apenas mão de obra, houve utilização da Tabela SUS, instrumento que contempla todos os custos associados a despesas específicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 16 de 48
Proc.: 24701/18

64. Significa dizer que os custos envolvidos na Tabela SUS contemplam todos os existentes para cada especificidade, mas, ainda assim, in casu, arcando a prestadora do serviço apenas com mão de obra e outros vinculados à informática, beneficiou-se por ter incorporado a esses seus dois custos alegados outros que já estavam devidamente aquinhoados pela legislação de regência (Tabela SUS).

65. Olvidam-se, assim, os defensores que a questão conceitual e valores envolvidos, que é também legal, está dissociada dos elementos formadores do preço, havendo descuido apenas das partes envolvidas no ajuste, mas não deste Tribunal, como afirmaram os interessados (IHBDF e empresa RTD), por terem sido solidários em posicionar-se nesta fase processual.

66. Interessante notar, ainda, assertiva no sentido de o contrato de serviço ter sido pautado no valor por exame e que cada tipo de procedimento realizado pela empresa possui um valor unitário distinto, asseverando ser factível que este “custo médio” apresentado possa variar para mais ou para menos, dependendo da complexidade dos exames realizados no período.

67. Com relação a isso, linhas atrás colacionamos a Tabela de Exames, que serviu de parâmetro para fechamento orçamentário do ajuste, que, de todo modo, acabou por prevalecer para fixação do valor do ajuste; ocorre que os preços ali insertos não garantiriam valores unitários distintos na sua execução, pois, como mencionado, foram listados apenas 4 (quatro) preços dentre 40 (quarenta) minimamente possíveis, se pegarmos a relação disposta na Tabela SUS, dentro de uma análise balizada apenas pelos termos similares dispostos nesse instrumento em relação ao Projeto Básico, mas que podem abranger um número superior a esse rol.

68. Ou seja, diante da descrição de exames com características genéricas (Ressonância Magnética, Tomografia Computadorizada, Ultrassonografia, Densitometria Óssea e Mamografia), com fixação de apenas cinco preços respectivos, difícil mensurar o que prevaleceria quando se deparasse com exames mais baratos dentre uma das modalidades destacadas, uma vez que o referencial não registrou o menor dentre eles para efeitos de eleição do exame, muito pelo contrário.

69. Outro ponto em que os interessados alegam em relação ao Contrato nº 074/2018, cinge-se ao fato de não se poder assentar apenas o quesito número de profissionais contratados para a execução do serviço; devemos ponderar que, além dos custos de informática aludidos, não se consegue vislumbrar que outra medida se poderia ter, dado que todos os demais componentes de custo estão vinculados ao contratante e não ao contratado, gozando de inexplicável benefício na relação contratual.

70. De todo modo, a alegação segundo a qual a prestação do serviço será remunerada por produtividade dos exames realizados e exame laudado, não serve de esteio para propriamente vincular-se à obrigação de pagar; decorre mesmo da característica do objeto, diferentemente, conforme item 2.3.9 do Ato Convocatório:

2.3.9 A empresa vencedora será responsável pela realização dos exames e emissão de laudos de pacientes oriundos do pronto-socorro, assim como de todos os exames classificados como URGÊNCIA e EMERGÊNCIA dentro do IHB, exames no leito e do centro cirúrgico. (...)

71. Aliás, essa previsão é questão essencial para os exames de imagem.

72. Cumpre esclarecer que no ato convocatório não se abordou questão relacionada à produtividade, logo se trata de corolário evocado daquele que tem interesse na manutenção do ajuste nos moldes vigentes, uma vez que



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 17 de 48
Proc.: 24701/18

sua participação foi fundamental para a remessa dos esclarecimentos que deveriam ser prestados exclusivamente pelo IHDB ou pela SES, como se observa pela introdução constante da manifestação contida na alínea anterior.

73. Em assim sendo, equivocam-se os interessados, ou tergiversam, em asseverar que a contraprestação tem como pressuposto a produtividade e o chamado exame laudado; a remuneração baseia-se, ou pelo menos deveria sê-lo, seguindo o mesmo ato convocatório, dentro do que dispõe a vinculação dos valores constantes à Tabela SUS, por fim.

74. Portanto, consideramos os esclarecimentos insatisfatórios.

75. A par dessa insatisfação diante dos termos assinalados para esta propositura, concluímos no sentido do seguinte encaminhamento:

- a Tabela SUS refere-se ao custo total que envolve mão de obra e outros insumos, demonstrando ter sido inadequadamente utilizada, visto que, se o IHBDF forneceria equipamentos, materiais, instalações e outros meios para a prestação do serviço, arcando a contratada apenas com o pessoal e parte dos serviços de informática, não se justificaria sua adoção;

- os preços constantes da Tabela SUS, utilizados no Projeto Básico, do modo como se encontrava assentado para servir de esteio ao preço envolvido no ajuste, dão margem a sobrepreço, visto que as denominações genéricas ensejam cobrança injustificada de exames que podem corresponder a preços muito inferiores, uma vez que, havendo especificações de toda ordem de exames e não somente ao título genérico adotado, há demonstração inequívoca de total inadequação diante de referenciais abrangentes e não específicos;

- decorrente das premissas anteriores, existe forte indício de sobrepreço, razão da necessidade de se prestar esclarecimentos para que se possa dirimir as questões aqui suscitadas, oportunidade que será sugerido encaminhamento da planilha contendo as informações concernentes à relação de todos os exames de radiologia e imagem realizados pela empresa RTD, contendo descrição unitária dos mesmos e preço unitário respectivo cobrado, com totalização parcial e total, mediante estrutura contida no modelo previsto de acordo com o Anexo I do Ato Convocatório nº 077/2018, durante os exercícios de 2018 e 2019, sob a vigência do Contrato nº 074/2018, de 05/07/18.

Propositura 2: Não há precisão nos termos do contrato de manutenção dos aparelhos, que ficaria a cargo da Contratada.

Análise.

76. Não houve manifestação a esse respeito.

Propositura 3: Não há memória de cálculo relativa ao quantitativo de procedimentos e os valores dos salários que fundamentasse os quantitativos estimados.

Análise.

77. Não houve manifestação a esse respeito.

Propositura 4: Não houve publicidade adequada do Ato Convocatório, tendo em vista o valor do contrato estimado em R\$ 21 milhões.

Análise.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 18 de 48
Proc.: 24701/18

78. *Em que pese a alegação de ter ocorrido a publicação da contratação no dia 16/06/2018, dez dias antes do pregão presencial e, também, em jornal de grande circulação, não anexou documentação comprobatória nesse sentido.*

79. *No entanto, na página do IGESDF, consta que publicação desse ato convocatório ocorreu em 31/10/2018; também, no Jornal Correio Braziliense, por meio do processo de contratação, página 120, Peça nº 19, e-doc 39EEEE19, houve registro nesse sentido.*

80. *Devemos rememorar que o próprio MPJTCDf havia indicado que a publicação no jornal havia sido feita, mas a Representação entendeu que tal publicidade seria insuficiente.*

81. *Pondere-se que sobre a convocação geral, o regulamento próprio de compras do IGESDF estabelece em art. 6º, § 7º:*

“§ 7º As modalidades de que tratam os incisos I e III do caput, sem prejuízo de poderem ser divulgados no sítio eletrônico do IGESDF na rede mundial de computadores, terão publicados, em jornal diário de grande circulação local ou no Diário Oficial do Distrito Federal, os avisos contendo os resumos dos instrumentos convocatórios e indicação do local onde os interessados poderão ler e obter os textos integrais”.

82. *Diante dessas considerações, devemos ser pela razoabilidade de a publicação ter atendido os pressupostos contidos nesse Regulamento Próprio de Compras e Contratações, a despeito do mandamento no sentido de se publicar na internet seja visto como o mais efetivo meio de alcance da publicidade almejada, podendo se revestir de procedimento sempre obrigatório, de modo a elidir controvérsias dessa natureza.*

83. *Desse modo, podemos considerar que tenha ocorrido a referida publicidade.*

Propositura 5: Somente 3 empresas apresentaram propostas no dia da convocação. Duas empresas são oriundas do Estado de Goiás.

Análise.

84. *Não houve manifestação a esse respeito.*

Propositura 6: Uma das empresas participantes do chamamento a TARTER E KIPPERT SERVICOS MEDICOS DE DIAGNOSTICOS POR IMAGEM LTDA. foi constituída um mês antes da abertura da seleção com um capital social de R\$ 10 mil, mas não apresentou proposta.

Análise.

85. *Não houve manifestação a esse respeito.*

Propositura 7: Há dúvidas quanto a justificativa para a desclassificação por inabilitação da 1ª colocada, pois o fato de a empresa TechCapital não ter apresentado a Certidão CEIS (Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas) poderia ter sido saneada pela Comissão do IHBDF.

Análise.

86. *Não houve manifestação direta a esse respeito.*

87. *Restringiu-se a descrever formalmente o que teria ocorrido, no sentido formal exarado nos autos originários, no sentido de não ter apresentado dois documentos exigidos pelo Ato Convocatório, o que ensejou a sua inabilitação; tal informação não desconstitui a assertiva contida nesta propositura.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 19 de 48
Proc.: 24701/18

88. Verificando a documentação que consta destes autos, relativamente à fase de habilitação das propostas (e-doc 39EEEA19-e, Peça 19), nota-se que, na verdade, ocorreu a desclassificação em função de falhas formais que poderiam ter sido revertidas, conforme se vê constante dos assentamentos de fls. 223 a 238/250, e-doc 39EEEA19-e.

89. Curioso notar, ainda, que, em que pese prevalecer o formalismo exacerbado, percebemos que a declaração emitida pela empresa RTD apresenta, apesar de seu conteúdo poder refletir o que encontra assentado, termos que tem o condão de desclassificá-la por motivo muito mais relevante.

90. Trata-se de declaração expedida à fl. 222/250, e-doc 39EEEA19-e, no seguinte sentido:

“A empresa RTD SOLUÇÕES EM IMAGEM LTDA., (...), declara, para os fins que se fizerem necessário, que nenhum dos seus diretores, responsáveis legais e técnicos, não estão vinculados ao Hospital da criança de Brasília, bem como não estão vinculados ao IHB”.

91. Lições básicas de hermenêutica e lógica, em que comumente se utilizam desse tipo de colocação chamada de dupla negação, conduzem-nos a interpretar que a empresa RTD afirmou literalmente que declarava que seus diretores, responsáveis legais e técnicos estavam vinculados ao Hospital da Criança de Brasília e também ao IHB, o que conduziria sua inabilitação de imediato ou, no mínimo, verificação desses termos, ao se usar o mesmo critério adotado para a outra empresa desclassificada, restando, pois, a invalidação do certame por ambas as empresas não cumprirem cláusulas editalícias.

92. Isso demonstra que houve máculas na seleção da proposta de prestação de serviços de radiologia e imagem, quiçá formalmente favorecimento, visto aplicação de pesos diferentes para classificação e desclassificação das propostas apresentadas.

93. Corrobore-se a isso a propositura a seguir.

Propositura 8: O recurso apresentado pela empresa desclassificada não foi analisado por outro órgão/entidade superior que não participou da primeira manifestação (duplo grau de jurisdição) em contrariedade com o art. 56, § 1º, da Lei 9.784/1992, recepcionada no DF pela Lei 2834/2001, o art. 109, I e § 4º da Lei 8.666/1993, bem como art. 2º, inciso XII, alínea “e” da Lei nº 5.899/2017.

Análise.

94. Não houve manifestação a esse respeito.

Propositura 9: Enquanto a SES pagou aos 125 profissionais de radiologia em 2017 o valor total de R\$ 11.308.279,24, o IHBDF irá pagar pela nova contratação o valor de cerca de R\$ 19 milhões pela disponibilização de 119.

Análise.

95. Não houve manifestação a esse respeito.

96. Um breve ensaio pôde ser registrado quando os interessados afirmaram que o Contrato de nº 074/2018, celebrado entre o IGESDF e a empresa RTD Soluções em Imagem Ltda. não se assentava no quesito número de profissionais contratados para a execução do serviço, marginalizando qualquer análise de custo médio por exame, em que o denominador matemático ou unidade de medida fossem pessoas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 20 de 48
Proc.: 24701/18

97. Nesse sentido, reafirmamos que a jurisdicionada não conseguiu contrapor esse argumento, visto que além de ter utilizado a Tabela SUS, que por definição abarca todos os custos disponíveis para cada modalidade de gasto, agregou despesa com pessoal e, possivelmente, com informática, ao ajuste celebrado sem qualquer lastro legal e econômico que pudesse respaldá-lo.

98. Mais uma vez fica flagrante esse paradoxo: com o custeio de toda a estrutura para prestação de serviços de imagem gastou-se proporcionalmente muito menos do que preservando boa parte dos custos para a contratante ao passo de ceder lugar ao contratado, que entrou com mão de obra e algum custo relacionado à informática.

99. Essa questão reforça a tese de ter havido sobrepreço.

Propositura 10: A produtividade média dos profissionais da SES (HBDF) foi de cerca de 173.242 procedimentos no ano de 2017.

Análise.

100. Especificamente a respeito do tema acima, não se viu a jurisdicionada tecer comentários a respeito.

101. No entanto, dados esparsos podem ser analisados nesse contexto.

102. Vejamos que, em primeiro lugar, houve mudança nos fundamentos que versam a respeito da produtividade na área de exames radiológicos, visto que sua contagem era realizada a partir de consolidação SES e IHDBDF, tendo mudado apenas para consolidação nesta última entidade.

103. Assim, houve mudança na perspectiva quando se delegou apenas a essa novel entidade, com o advento da flexibilização para se contratar.

104. As informações na oportunidade dispostas apresentam, sem dúvida, senão aumento da produtividade, mas aumento absoluto de exames realizados.

105. A jurisdicionada atestou com veemência a produtividade exercida na contratação, mas esse conceito não se reveste apenas da quantidade, mas de satisfação do usuário e eficácia da sua realização. Tais informações não foram apresentadas, de modo a propiciar os meios que foram utilizados para avaliarmos a preponderância dos fatores associados a essa capacidade.

106. No entanto, dentre os fatores que podem atestar a produtividade, temos o preço como preponderante para influenciar a constatação desse atributo.

107. Como deixamos claro, não houve convencimento em se agregar a Tabela SUS com os demais custos alegados pelo prestador do serviço, sobretudo porque se adicionou mão de obra e custos de processamento, a despeito desse referencial contemplar, por definição, todos os custos envolvidos em qualquer despesa da área de saúde.

108. Assim, essa discussão em torno de produtividade denota disposição totalmente inócua diante de questão que não foi devidamente tratada pela jurisdicionada, no sentido de não justificar a prática dos valores que envolvem o ajuste.

Propositura 11: A produtividade máxima dos profissionais da futura contratada será de cerca de 206.400 procedimentos ao ano.

Análise.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 21 de 48
Proc.: 24701/18

109. A avaliação para este quesito assemelha-se ao anterior, motivo de se poder aproveitá-lo, dada a pouca repercussão que se pode denotar do tema.

Propositura 12: O valor médio por exame na gestão SES foi de R\$ 65.

Análise.

110. Para que pudéssemos fazer uma análise isenta e impessoal seria necessário equacionar algumas premissas basilares que circundam produtividade, valor médio e quantidade de exames em determinado período, tudo isso em uma só base cronológica.

111. A controvérsia instalada entre os dados apresentados pelo MPJTCDF e os aqui interessados são conflitantes, sendo de difícil resolução equacionar os modelos adotados pelas duas partes.

112. No entanto, com o advento do Contrato nº 77/2018 tais contornos se agravaram, segundo observações que já fizemos depositar nesta análise.

113. Estamos tratando a respeito, primeiramente, da exata classificação dos exames de imagem, seguindo a nomenclatura da Tabela SUS e não dos referenciais adotados pelo Anexo I – Tabela de Exames (e-doc 39EEEE19-e, Peça nº 19), visto no § 47.

114. Nossa preocupação relaciona-se com o valor médio exarado nesse modelo, que tem impacto direto no valor total desembolsado ou despesa total.

115. Isso se deve ao fato de entendermos que é possível adotar valor médio diante de exames de imagem que têm características próprias que resultam serem mais baratos do que o preço médio ou mesmo mais caros.

116. Tanto essa questão se firma como razoável que do produto do preço médio e quantidade de exames, que são genéricos na Tabela do Anexo, tem-se o valor contratual do feito.

117. Se alterarmos quaisquer dessas parcelas, o resultado, conseqüentemente, será diverso.

118. Ou seja, não podemos, por ora, afiançar que houve ou não produtividade; que o custo médio seja relevante para nos posicionarmos a respeito dessa mesma questão, visto que sua adoção é totalmente inadequada porque se tem exames muito bem definidos e especificados, que variam de preço em função da complexidade de sua feitura.

119. Também, e mais importante, a própria adoção da Tabela SUS que denota ter inflado o ajuste, tendo em conta a empresa responder pela mão de obra e parte das despesas de informática mais os valores ali constantes, ainda que médios, mudando totalmente o resultado que fora enunciado tanto pela MPJTCDF como pela própria SES/IHDBDF.

120. Necessitar-se-ia de não aplicar valores médios, mas sim valores efetivos, ou seja, correspondentes a valores unitários por modalidade de exame, o que não se viu cogitar até o momento.

121. Tal questão revela ser muito temerária, pois necessitaria de comprovação singular de todos os exames realizados por período e seu valor unitário, não se descartando o impacto no próprio valor total contratado.

122. Nesse sentido, o próprio Regulamento Próprio de Compras e Contratações do Instituto Hospital de Base do Distrito Federal, em seu art.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 22 de 48
Proc.: 24701/18

3º, inciso XIII, prevê que a Pesquisa de Preços é o instrumento de coleta de valores para subsidiar os processos de contratação de obras, bens e serviços; em assim sendo, o valor contratado está eivado de inconsistência em função da adoção de parâmetros que não refletem o valor total envolvido.

123. Vejamos, ainda, que, de toda sorte, tem-se como pressuposto o valor total do contrato para estabelecer bases comparativas para efeitos de produtividade, valor médio e quantidade de exames

124. Como aqui não está em exame a prestação de serviço oriunda no período da SES, mas apenas no antigo IHDBDF, entendemos que devemos nos circunscrever apenas a este último.

125. Nessa linha, de modo a solucionar não somente esse espectro, mais uma vez, cogitamos da necessidade de instauração de uma TCE para resolver também essa questão, visto que o aludido Anexo I do Ato convocatório nº 077/2018, que apresenta preços não correspondentes ao valor unitário de todos os exames de imagem, a despeito de o objeto do contrato ter como referência a Tabela SUS; depois, e não menos importante, a já disposta sobreposição de custos em concomitância com a Tabela SUS.

126. Portanto, há necessidade de primeiro estabelecer essas medidas para depois elucubrarmos a respeito dos efeitos da produtividade incidentes na relação contratual objeto desta fase processual.

127. As questões a seguir – Proposituras 13/16, estão associadas ao tema aqui disposto, mas iremos consigná-los de modo a obedecer a sistemática adotada.

Propositura 13: O valor médio por exame, na nova gestão IHBDF, será de R\$ 92,00.

Análise.

128. Trata-se de questão contraditória que o IHDBDF refutou, mas que não goza de parâmetros que possam comprová-la, visto que as questões incidentais expostas, sobretudo no item anterior, podem ser tidas como prejudicadas, sendo temerária qualquer avaliação nesse sentido pelas considerações contidas na Propositura 12.

Propositura 14: A produtividade média dos profissionais da SES (HBDF) foi de cerca de 1386 exames por profissional.

Análise.

129. Idem aos dois itens precedentes – Proposituras 12/13.

Propositura 15: A produtividade média dos contratados do IHBDF será de 1734.

Análise.

130. Idem aos três itens precedentes – Proposituras 12/14.

Propositura 16: Não há justificativa para os valores que serão pagos, inclusive, observa-se, a partir dos dados acima, que o custo por exame da SES é inferior ao da nova contratação em cerca de 40%.

Análise.

131. Mais uma vez essa questão cogita dos pressupostos que circundam a instauração de uma TCE, que já tratados anteriormente – Propositura 12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 23 de 48
Proc.: 24701/18

Propositura 17: Parece-nos que a produtividade dos servidores da radiologia da SES pode ser ainda maior, tendo em vista que é recorrente a falta de insumos e manutenção dos equipamentos. Será que se houvesse uma adequada manutenção e fornecimento de insumos as produtividades não seriam ainda melhores, inclusive, chegando aos quantitativos que serão contratados?

Análise.

132. Entendemos que a questão se encontra prejudicada diante do que já constatamos anteriormente, especialmente quanto ao que consta do Anexo I do Ato Convocatório nº 077/2018, visto que apresenta preços que não correspondem ao valor unitário de todos os exames de imagem, a despeito de o objeto do contrato ter como referência a Tabela SUS; depois, a já disposta sobreposição de custos em concomitância com a Tabela SUS, que caracteriza o aspecto financeiro-orçamentário do ajuste em relação a essa mesma tabela.

Propositura 18: Caso haja a paralisação dos serviços por falta de insumos e/ou manutenção que não sejam causadas pela futura contratada, como se dará a remuneração da empresa, uma vez que os profissionais serão disponibilizados, mas não haverá produtividade? Qual seria a forma do pagamento?

Análise.

133. Pelo que respondeu a jurisdicionada, caso haja a hipótese deflagrada, o custo será nulo, pois somente se pagaria pelos exames que fossem municiados dos respectivos laudos, tratando-se apenas de possibilidade.

Propositura 19: Se os serviços serão prestados como forma de terceirização de mão-de-obra porque a estimativa de pagamentos não foi feita com base nas planilhas de mão-de-obra, a exemplo dos serviços de limpeza e vigilância?

Análise.

134. Não se pronunciou a respeito. Mas diante de tudo que já depositamos para esta fase processual, de fato, há necessidade de instauração de TCE, visto que parece deflagrado a sobreposição de custos em concomitância com a Tabela SUS, o que tem o condão de responder tal questionamento diante do que sugere que pode ter havido a eleição de uma condição em relação a outra, resultando ausência de vantagem.

135. Note-se pela similaridade do tema apresentado a seguir, essa perspectiva vai ser contemplada indiretamente.

Propositura 20: O IHBDF não se pronunciou a respeito das possíveis irregularidades indicadas na Representação nº 31/2018, no tocante ao valor, à publicidade e ao julgamento das propostas, havendo “indícios de que os serviços, a serem prestados via terceirização, serão mais onerosos ao erário distrital”.

Análise.

136. Para a primeira parte da propositura (valor, publicidade e julgamento das propostas), houve pronunciamento.

137. Com relação ao valor, discordamos que a Tabela SUS possa ter a presunção de equiparar-se à Pesquisa de Preços no caso específico tratado, pois, como já dito, não podemos aceitar que o referencial de valor possa corresponder a valores descaracterizados do unitário, bem como que



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 24 de 48
Proc.: 24701/18

seja decorrente de sobreposição de custos em concomitância com essa tabela.

138. A alegação de diminuição de valor da cotação inicial do pregão não afasta as premissas que consignamos no parágrafo anterior.

139. É ineficaz argumento relativo ao que poderia ter acontecido caso tivesse havido pesquisa de preços com empresas prestadoras do serviço objeto da contratação, uma vez que não foi isso que entrou no mundo jurídico; nem tampouco ao fato de assemelhar o ato convocatório ao Edital de Credenciamento. Tais comparações são hipotéticas e de difícil prognóstico de resultado, visto que não ocorreram.

140. Questão relevante colocada diz respeito ao fato de a SES ter motivado a devolução dos seus servidores, o que acabou esvaziando previsão no sentido de aproveitar esse quadro de pessoal e surgindo a contratação terceirizada, em alusão ao Processo SEI-GDF nº 000060-00208288/2018-82, levando o IHB a restabelecer o seu serviço de radiologia, tendo optado pela contratação de empresa para a prestação de serviços.

141. Tal assertiva mereceria da SES pronunciamento nesta oportunidade, mas como registramos nesta instrução, assim não o fez a respeito de qualquer tópico.

142. De todo modo, as considerações registradas na Propositura nº 04 podem ser aproveitadas para esta oportunidade igualmente, motivo de considerarmos superado esse aspecto relacionado à publicidade.

143. Por fim, em que pese haver informado a respeito do questionamento inerente ao julgamento das propostas, no sentido dos motivos que levaram a desclassificação da primeira colocada no certame, indicou no documento próprio que os detalhes da sessão do pregão constavam da Ata que fora anexada; no entanto, não consta da documentação acostada qualquer documentação nesse sentido.

144. Em assim sendo, não podemos emitir nenhuma consideração quanto à satisfação desse quesito relacionado ao julgamento da proposta.

145. Quanto à segunda parte desta última propositura, de posse de todas as considerações consignadas nesta fase processual, há fortes indícios que, de fato, o Contrato nº 074/2018 passou a ser mais oneroso ao erário distrital.

146. No entanto, também como já expusemos, as informações quanto a esse ajuste carecem do devido balizamento no sentido de individualizar todas as imagens realizadas no período de 2018, de modo a valorar não somente a adequação do preço unitário, que deveria ser pago individualmente, bem como avaliar se não houve sobreposição nos valores pactuados.

147. Nesse sentido, uma vez que a Tabela SUS possui características de composição total de custos, por definição, diante de questão indiscutível que tem a contratante como fornecedora de grande parte dos custos que dão suporte à contratação, como instalações, equipamentos, materiais e outros insumos, torna-se inexplicável o ajuste sob o ponto de vista do valor pactuado.

IV. Conclusão

148. Preliminarmente, devemos registrar que o antigo IHBDF se valeu da prerrogativa de remeter ao prestador do serviço RTD pronunciar-se a respeito das questões que foram suscitadas a ele próprio por ocasião do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 25 de 48
Proc.: 24701/18

atendimento do objeto desta fase processual - Representação nº 31/2018-CF, do Ofício nº 979-MPC/PG.

149. De todo modo, deveria ser questão de juízo formulado pelo dirigente responsável, que pode não ter atentado para o risco empreendido, sobretudo pela anuência com os seus subordinados em relação aos termos formulados pela prestadora de serviços.

150. Das questões suscitadas pelo Parquet, dividimo-las em 20 (vinte) proposituras.

151. As que não consideramos a manifestação satisfatória, reputamos como prejudicadas em função da suspeição que paira em torno do referencial aplicado no certame e, conseqüentemente, no ajuste.

152. Entendemos que questões levantadas pelo MPJTCDF, relacionadas à produtividade, não podem ser discutidas nesta oportunidade, visto não se ter a exata dimensão da precificação dos exames de radiologia e imagem realizados, de modo a conferir-lhes mensuração para podermos cotejar tais atributos frente ao desenho de 2017, quando se prestava esse tipo de serviço à SES; nem nos arriscaríamos a fazê-lo frente à ausência de elementos probatórios.

153. Também com relação à vantajosidade desse novel ajuste.

154. Isso em função de estarem acobertados tais parâmetros pela própria execução do contrato, em função de não se ter cogitado pronunciamento a respeito do número de exames que foram feitos no exercício de 2018 e o montante individualizado para cada modalidade unitária, uma vez que fora adotada a Tabela SUS, de modo precário ao relacionar algumas modalidades para compor o Projeto Básico com preços que não refletem todas as modalidades existentes.

155. Devemos ponderar a respeito da prejudicialidade de alguns desses temas, até mesmo porque não houve a devida acuidade da SES em tratar a matéria na fase embrionária do certame, que perdurou consequência até a celebração do ajuste, sobretudo devido a dúvidas que permeiam a utilização da Tabela SUS para fixação dos valores de exame de radiologia e imagem.

156. Dado que as descrições retrataram titulação genérica, mesmo essa Tabela possuindo as mais diversificadas classificações específicas dentro da natureza tratada, impactou diretamente no preço que deveria ser pago, com veemente indicativo que podem ter sido realizados exames de menor preço, seguindo a Tabela SUS, mas que, na verdade, restou onerado em função de o pagamento ter sido fixado seguindo o projeto básico, estando o ajuste em total desacordo com os termos que deveriam prevalecer na avença.

157. Agrava-se a situação em função daquilo que representa a Tabela SUS, tida como representativa de valores condensados ou fixados a partir da composição de custos totais para cada modalidade que se possa utilizar dentre a nomenclatura constante dos itens ali dispostos, sobretudo porque a contratante arcaria com equipamentos, materiais e outros tantos insumos, descaracterizando o enquadramento nessa tabela.

158. A partir desses dois pressupostos, podemos concluir que a Tabela SUS, ao referir-se a custo total que envolve mão de obra e outros insumos que compõem o custo total, foi inadequadamente utilizada, visto que se o IHBDF forneceria equipamentos, materiais, instalações e outros insumos, arcando a contratada apenas com o pessoal e parte dos serviços de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 26 de 48
Proc.: 24701/18

informática, não se justificaria sua adoção como referencial de preço, ficando deflagrado sobreposição de valores ou custos.

159. Depois, os preços constantes dessa Tabela SUS, do modo como se encontrava assentado para servir de esteio ao valor envolvido no ajuste, dá margem a sobrepreço, visto que as denominações genéricas com preços mais altos em relação ao conjunto de exames realizados, que podem ter a mesma nomenclatura, mas de outra denominação, poderiam ensejar cobrança injustificada que pode corresponder a preços muito menores, uma vez que, havendo especificações de toda de ordem de exames e não somente ao título genérico adotado, há demonstração inequívoca de total inadequação diante de referenciais genéricos e não específicos contidos no Projeto Básico, carreados para o contrato respectivo consequentemente.

160. Por fim, não poderíamos deixar passar despercebido que o antigo IHDBDF informou que a motivação para contratar os serviços de radiologia decorreu da solicitação da SES para que seus servidores médicos, da carreira de radiologia, fossem devolvidos ao mencionado órgão de origem (processo SEI-GDF nº 00006000208288/2018-82); em assim sendo, tendo em vista o número considerável de médicos radiologistas solicitados pela SES-DF, o então IHB se viu diante da necessidade de restabelecer o seu serviço de radiologia, tendo optado pela contratação de empresa para a prestação de serviços.

161. Isso demandaria da SES pronunciamento a esse respeito.

162. Nesse ponto, a despeito de encontrarmos posicionamento parcial dessa matéria, conforme se verifica nas Peças nº 30/31, devemos ponderar que a responsabilidade pela criação do então IHDBDF, bem como dotação dos meios para seu funcionamento, decorreria, em primeira mão, de ações da própria SES, inclusive quanto à devolução de servidores que se encontrassem cedidos, à luz da Lei Distrital nº 5.899/2017, art. 2º, § 6º.

163. Em assim sendo, poder-se-ia vislumbrar encerramento da discussão pela aplicação direta desse dispositivo, que previu tal ação da SES, conferindo-lhe agir em conformidade com essa possibilidade.

164. Mais importante que isso, reputamos retomar as despesas realizadas pelo IGESDF, tendo em vista indícios que nos permitem avançar em eventual prejuízo que possa ter ocorrido decorrente da utilização do Ato Convocatório nº 077/2018, durante os exercícios de 2018 e 2019, sob a vigência do Contrato nº 074/2018, de 05/07/18.

165. De todo exposto nesta instrução, apesar de todos os indícios conduzirem a procedência da Representação nº 31/2018-CF e dos termos contidos no Ofício nº 979/2018-MPC/PG, por ora, devemos apenas considerar insatisfatórios os esclarecimentos prestados para a presente fase processual, remanescendo análise das questões alvitadas para melhor tratamento da matéria em fase posterior, sucedânea ao encaminhamento dos pontos pendentes assinalados.

166. Nesse sentido, cabe enfatizar que as proposituras apontadas nesta instrução, oriundas da exordial, merecerem ser avaliadas no contexto das informações a serem prestadas, sobretudo quanto à planilha contendo as informações concernentes à relação de todos os exames de radiologia e imagem realizados pela empresa RTD, contendo descrição unitária dos mesmos e preço unitário respectivo cobrado, com totalização parcial e total, mediante estrutura contida no modelo previsto de acordo com o Anexo I do Ato Convocatório nº 077/2018, durante os exercícios de 2018 e 2019, sob a vigência do Contrato nº 074/2018, de 05/07/18.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 27 de 48

Proc.: 24701/18

167. A par dessas informações, ainda, tais proposituras poderão ser retomadas para avaliação frente a esses dados que reputamos essenciais para se concluir a respeito de inúmeras questões aqui levantadas a respeito do ajuste em tela, ressaltando que carecem de posicionamento, aqui divididas mediante os seguintes registros:

Propositura 1: Não há justificativa para a adoção pelo IHBDF da Tabela SUS, tendo em vista que os equipamentos, estrutura e alguns insumos serão fornecidos pelo próprio Instituto, ocorrendo, por fim, apenas cessão de mão de obra pela contratada, segundo dispõe o projeto básico.

Propositura 2: Não há precisão nos termos do contrato de manutenção dos aparelhos, que ficaria a cargo da Contratada.

Propositura 3: Não há memória de cálculo relativa ao quantitativo de procedimentos e os valores dos salários que fundamentasse os quantitativos estimados.

Propositura 5: Somente 3 empresas apresentaram propostas no dia da convocação. Duas empresas são oriundas do Estado de Goiás.

Propositura 6: Uma das empresas participantes do chamamento a TARTER E KIPPERT SERVICOS MEDICOS DE DIAGNOSTICOS POR IMAGEM LTDA. foi constituída um mês antes da abertura da seleção com um capital social de R\$ 10 mil, mas não apresentou proposta.

Propositura 7: Há dúvidas quanto a justificativa para a desclassificação por inabilitação da 1ª colocada, pois o fato de a empresa TechCapital não ter apresentado a Certidão CEIS (Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas) poderia ter sido saneada pela Comissão do IHBDF.

Propositura 8: O recurso apresentado pela empresa desclassificada não foi analisado por outro órgão/entidade superior que não participou da primeira manifestação (duplo grau de jurisdição) em contrariedade com o art. 56, § 1º, da Lei 9.784/1992, recepcionada no DF pela Lei 2834/2001, o art. 109, I e § 4º da Lei 8.666/1993, bem como art. 2º, inciso XII, alínea "e" da Lei nº 5.899/2017.

Propositura 9: Enquanto a SES pagou aos 125 profissionais de radiologia em 2017 o valor total de R\$ 11.308.279,24, o IHBDF irá pagar pela nova contratação o valor de cerca de R\$ 19 milhões pela disponibilização de 119.

Propositura 10: A produtividade média dos profissionais da SES (HBDF) foi de cerca de 173.242 procedimentos no ano de 2017.

Propositura 11: A produtividade máxima dos profissionais da futura contratada será de cerca de 206.400 procedimentos ao ano.

Propositura 12: O valor médio por exame na gestão SES foi de R\$ 65.

Propositura 13: O valor médio por exame, na nova gestão IHBDF, será de R\$ 92,00.

Propositura 14: A produtividade média dos profissionais da SES (HBDF) foi de cerca de 1386 exames por profissional.

Propositura 15: A produtividade média dos contratados do IHBDF será de 1734.

Propositura 16: Não há justificativa para os valores que serão pagos, inclusive, observa-se, a partir dos dados acima, que o custo por exame da SES é inferior ao da nova contratação em cerca de 40%.

Propositura 17: Parece-nos que a produtividade dos servidores da radiologia da SES pode ser ainda maior, tendo em vista que é recorrente a falta de insumos e manutenção dos equipamentos. Será que se houvesse uma adequada manutenção e fornecimento de insumos as produtividades não seriam ainda melhores, inclusive, chegando aos quantitativos que serão contratados?



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 28 de 48

Proc.: 24701/18

Propositura 18: Caso haja a paralisação dos serviços por falta de insumos e/ou manutenção que não sejam causadas pela futura contratada, como se dará a remuneração da empresa, uma vez que os profissionais serão disponibilizados, mas não haverá produtividade? Qual seria a forma do pagamento?

Propositura 19: Se os serviços serão prestados como forma de terceirização de mão-de-obra porque a estimativa de pagamentos não foi feita com base nas planilhas de mão-de-obra, a exemplo dos serviços de limpeza e vigilância?

Propositura 20: O IHBDF não se pronunciou a respeito das possíveis irregularidades indicadas na Representação nº 31/2018, no tocante ao valor, à publicidade e ao julgamento das propostas, havendo “indícios de que os serviços, a serem prestados via terceirização, serão mais onerosos ao erário distrital”.

168. Em assim sendo, entendemos que cabe reiterar os termos o item III da Decisão nº 1.762/2019 apenas ao IGESDF seguindo a temática elaborada no parágrafo anterior, em decorrência da relação contratual existente (IGES e SES - Contrato de Gestão 1/2018), possuindo os dois entes personalidade jurídica própria, alertando o titular da unidade destinatária a respeito da possibilidade de aplicação da multa prevista no inciso IV do art. 57 da Lei Complementar nº 1/1994, concedendo-lhes prazo de 60 (sessenta) dias para cumprimento das medidas.

169. Por fim, urge que se disponibilizem os autos originários, em meio digital, para formar eventual fonte permanente de consulta, tendo em vista a necessidade de esclarecer questões relacionadas não somente ao processo licitatório, mas, também, a própria execução orçamentária da despesa.

Ao final de seu exame, o Órgão Instrutivo sugeriu ao e. Plenário os seguintes encaminhamentos:

I.tomar conhecimento da presente instrução, bem como das peças que se prestaram à análise desta fase processual;

II.considerar insatisfatórios os esclarecimentos prestados em face da Decisão nº 1.762/2019, item III;

III.reiterar os termos o item III da Decisão nº 1.762/2019 apenas ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF, agora seguindo a temática elaborada no parágrafo 167 desta instrução, alertando o titular da unidade destinatária a respeito da possibilidade de aplicação da multa prevista no inciso IV do art. 57 da Lei Complementar nº 1/1994, concedendo-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para cumprimento das medidas;

IV.complementarmente, determinar a essa mesma jurisdição que, no mesmo prazo aludido no item anterior:

a. encaminhe planilha contendo as informações concernentes à relação de todos os exames de radiologia e imagem realizados pela empresa RTD, contendo descrição unitária dos mesmos e preço unitário respectivo cobrado, com totalização parcial e total, mediante estrutura contida no modelo previsto de acordo com o Anexo I do Ato Convocatório nº 077/2018, durante os exercícios de 2018 e 2019, sob a vigência do Contrato nº 074/2018, de 05/07/18, cabendo, outrossim, alerta expedido no item precedente;

b. disponibilize acesso ou remeta os autos originários que culminaram com a celebração desse ajuste, em meio digital, para formar eventual



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 29 de 48
Proc.: 24701/18

fonte permanente de consulta, tendo em vista a necessidade de esclarecer questões relacionadas não somente ao processo licitatório, mas, também, a própria execução orçamentária e financeira da despesa;

V. autorize:

a. encaminhamento desta instrução, do voto condutor e da decisão que vier a ser proferida aos interessados SES/DF, IGESDF e SINDMEDICO/DF;

b. retorno destes autos à SEASP.

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O MP de Contas, por intermédio do Parecer nº 200/2020 – GPCF (peça 82), da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, acompanhou a instrução lançada pela Unidade Técnica.

É o Relatório.

VOTO

O Tribunal foi provocado para apreciar as questões suscitadas em representações do SINDMÉDICO/DF e do MP de Contas, ambas alusivas ao Ato Convocatório nº 77/2018, publicado pelo então IHBDF (atual IGESDF), visando a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de radiologia e imagem (ressonância magnética, tomografia computadorizada, ultrassonografia, mamografia, densitometria óssea e radiografias convencionais para pacientes internados, de emergência e ambulatoriais).

Calha registrar que o momento processual desafia o exame meritório das aludidas representações, o que se dará a partir do cotejamento dos esclarecimentos encaminhados pelas jurisdicionadas.

Em sua instrução, a Área Técnica considerou insatisfatórias as manifestações encartadas, tendo proposto a reiteração do item III da Decisão nº 1.762/2019 ao IGESDF, acrescentando a essa diligência a requisição de outras informações julgadas pertinentes. Não houve posicionamento meritório acerca das representações, diferindo-se tal apreciação para fase posterior. O *Parquet* especializado endossou tais proposições em seu parecer.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 30 de 48
Proc.: 24701/18

Desde logo, deixo assentado possuir avaliação parcialmente dissonante para o que propuseram os referidos opinativos. Tal discordância de encaminhamentos será descortinada ao longo deste Voto.

Antes, porém, de avançar nas questões postas a desate, faz-se necessário tecer breves considerações sobre o procedimento de contratação controvertido, as normas de regência e a fiscalização a cargo do TCDF.

Nos termos da Lei nº 5.899/2017 (com as modificações promovidas pelas Leis nºs 6.270 e 6.425/2019), o IGESDF é pessoa jurídica de direito privado instituída na forma de serviço social autônomo. Em regime de cooperação com o Poder Público distrital, o referido instituto presta assistência médica exclusiva e gratuita aos usuários do SUS. Essa cooperação é instrumentalizada mediante contrato de gestão celebrado com o DF¹, por intermédio da SES, a quem compete realizar a supervisão finalística do ajuste.

Conquanto não integre formalmente o complexo administrativo distrital, o IGESDF se sujeita a ações de fiscalização desta Corte de Contas no exercício do controle externo, na medida em que a entidade se beneficia de recursos públicos repassados pelo GDF. Consoante dispõe o art. 2º, XVI, da Lei nº 5.899/2017, o TCDF deve fiscalizar a execução do contrato de gestão entabulado com o IGESDF, cabendo-lhe determinar a adoção de medidas que julgue necessárias para corrigir falhas ou irregularidades identificadas.

Relativamente às aquisições e contratações, o IGESDF não está submetido à Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993), mas se obriga a realizá-las conforme seu próprio regulamento de compra e contratações, que deve observar as seguintes diretrizes (art. 2º, XII, da Lei nº 5.899/2017): i) princípios da publicidade, da impessoalidade, da moralidade, da economicidade e da eficiência; ii) princípio do julgamento objetivo; iii) julgamento das propostas feito de acordo com os critérios fixados no edital; iv) igualdade de condições entre todos os fornecedores; e v) garantia ao contraditório e à ampla defesa.

A contratação deflagrada pelo Ato Convocatório nº 77/2018 (peça 3, fls. 78-119) foi regida pelo regulamento próprio de compras e contratações vigente à época, aprovado pela Resolução CA/IHBDf nº 2/2017². Registre-se que tal regulamento foi posteriormente alterado pela Resolução CA/IGESDF nº 1/2019³, mas apenas para efeito de adequação do nome do referido instituto, conforme modificação promovida pela Lei nº 6.270/2019.

¹ Disponível em: <<http://www.saude.df.gov.br/contrato-de-gestao-igesdf/>>.

² Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/8e3a9f55299844d1a97afba95fb73fdd/Resolu_o_2_01_12_2017.html>.

³ Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/81cb6fc4111b441fbdf7d73975182eb2/Resolu_o_1_20_03_2019.html>.



Fincadas essas anotações preambulares, prossigo na análise das representações.

Da Representação Apresentada pelo SINDMÉDICO/DF

No que diz respeito à peça acostada pelo SINDMÉDICO/DF, verifico que a entidade sindical busca, em suma, impugnar a realização da referida contratação, alegando que tal procedimento, de um lado, representaria terceirização dos serviços de radiologia do então IHBDF e, de outro, implicaria na vedação imposta pelo art. 73, V, da Lei nº 9.504/1997, *in verbis*:

Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;*
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;*
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;*
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;*
- e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;*

De plano, convém salientar que a referida representação (protocolada em 6/8/2018) repete integralmente as questões que haviam sido suscitadas na petição inicial da Ação Civil Pública nº 0706298-14.2018.8.07.0018, promovida pelo mesmo sindicato, a qual foi ajuizada um mês antes (em 5/7/2018), perante a 3ª Vara da Fazenda Pública do DF. De se anotar que a entidade só veio provocar a atuação do TCDF após a prolação de decisão interlocutória que indeferiu a suspensão liminar do Ato Convocatório nº 77/2018.

Em consulta à tramitação do aludido processo, observo que os pedidos do sindicato autor foram julgados improcedentes pelo juízo *a quo*.



Irresignado, o SINDMÉDICO/DF interpôs recurso de apelação, que foi distribuído para a Terceira Turma Cível. Na sessão de julgamento realizada em 18/12/2019, após voto da desembargadora relatora negando provimento - no que foi acompanhada pela primeira vogal -, pediu vista o segundo vogal. Até a data da feitura deste voto, a apelação não havia sido incluída em pauta de julgamento.

Pois bem. Não obstante a reconhecida independência de instâncias que há entre as Cortes de Contas e o Poder Judiciário (mormente em se tratando de juízo cível), avalio que as questões de mérito arroladas pelo SINDMÉDICO/DF foram adequadamente enfrentadas na sentença proferida pelo juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública do DF, que, frise-se, as considerou integralmente improcedentes. Sem embargo disso, reputo pertinente tecer os comentários a seguir, os quais vêm a endossar os argumentos despendidos pelo juízo *a quo*.

De início, não há se falar em terceirização ilegal dos serviços de radiologia. O art. 2º, VII, da Lei nº 5.899/2017 autoriza a celebração de *“contratos de prestação de serviços com quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, sempre que considere ser essa a solução mais econômica para atingir os objetivos previstos no contrato de gestão”*. Vê-se, portanto, que o modelo de cooperação delineado pela referida norma não afasta a possibilidade de que certos serviços possam ser prestados de forma indireta, mediante contratações de terceiros. Vale notar que tais contratações devem aderir ao programa de trabalho fixado no contrato de gestão, bem como serem realizadas em consonância com o regulamento de compras.

No tocante à alegada violação ao art. 73, V, da Lei nº 9.504/1997, o argumento é de que a contratação em curso causaria espécie de remoção ilegal de servidores em período eleitoral. O raciocínio não merece acolhida. Tais servidores encontravam-se cedidos ao HBDF, não havendo qualquer desconformidade no retorno deles ao órgão de origem (SES), mormente quando o cedente está sabidamente com quadro deficitário de funcionários. Ademais, tal medida administrativa encontra amparo no art. 3º, § 6, da Lei nº 5.899/2017, em que se diz que *“A qualquer momento, os servidores cedidos podem ser devolvidos à Secretaria de Estado de Saúde, por solicitação própria ou por decisão do IHBDF”*.

Tenho por improcedente, portanto, a representação formulada pelo SINDMÉDICO/DF.

Isso posto, avanço com a análise da representação apresentada pelo *Parquet* de Contas.



Da Representação Apresentada pelo MP de Contas

Compulsando a referida peça, noto que o Órgão Ministerial se insurge, em resumo, contra as seguintes questões: i) os valores praticados na contratação; ii) a publicidade do certame; iii) a desclassificação de uma das concorrentes; e iv) o exame do recurso interposto pela concorrente desclassificada.

O anexo da Representação nº 31/2018 – CF (peça 19) traz cópia parcial do processo relativo ao Ato Convocatório nº 77/2018. O termo de autuação é de 12/6/2018 e o último documento juntado é de 26/6/2018.

A modelagem da contratação engendrada pelo Ato Convocatório nº 77/2018 previa a remuneração por exame realizado (imagem e laudo). O Anexo II do instrumento convocatório contém “Tabela de Exames” com a descrição dos procedimentos e os respectivos valores máximos permitidos para fins de elaboração das propostas comerciais pelos interessados.

O aludido anexo indica que os valores utilizados são os praticados na “Tabela SUS”. Veja-se a estrutura da mencionada tabela:

ITEM	DESCRIÇÃO EXAME	VALOR BASEADO NA TABELA SUS	QUANTIDADE ESTIMADA MENSAL
1	RESSONÂNCIA MAGNÉTICA	R\$ 361,25	1.200
2	TOMOGRAFIA COMPUTADORIZADA	R\$ 138,63	5.500
3	ULTRASSONOGRAFIA (valor máximo baseado na Tabela SUS referente ao procedimento que também utiliza técnica de ultrassonografia, qual seja, transcraniana)	R\$ 117,00	2.000
4	MAMOGRAFIA	R\$ 45,00	750
5	DENSITOMETRIA ÓSSEA	R\$ 55,10	750
6	RAIO X (valor máximo baseado na Tabela SUS referente ao procedimento que também utiliza técnica de Raio-X, qual seja, mamografia)	R\$ 45,00	7.000

Fonte: Anexo II do Ato Convocatório nº 77/2018 (peça 19, fl. 58).

O critério de julgamento adotado foi o de menor preço global e os participantes da seleção deveriam formular sua proposta para 12 (doze) meses de prestação de serviço. Sendo assim, o valor máximo estimado da contratação era de R\$ 21.840.480,00 por ano de vigência contratual.



A Tabela SUS (como é usualmente chama a Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses/Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde) foi instituída pelo Ministério da Saúde (Portaria GM/MS nº 321/2007⁴) e, entre outras finalidades, permite o processamento unificado dos registros e ressarcimento da produção pelos diversos serviços hospitalares e ambulatoriais (públicos e não públicos) que integram o SUS.

Embora a Tabela SUS não tenha sido criada para servir como padrão oficial de referência de preços, a sua utilização com esse intuito já foi observada por esta Corte no âmbito do GDF. Por mais de uma vez, a SES se valeu dos valores indicados na referida tabela para a remuneração de procedimentos prestados mediante credenciamento de prestadores de serviços de saúde.

Ao apreciar essa prática, o TCDF exarou deliberações no sentido de que a utilização da Tabela SUS, embora seja sugestiva da razoabilidade dos preços, não atende, isoladamente (ou seja, desacompanhada de outras pesquisas de preços), a exigência de justificativa de preço requerida pelo art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/1993. Do acervo de jurisprudência desta Corte de Contas colhem-se precedentes nesse sentido, vejamos:

DECISÃO Nº 189/2016

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II – determinar à SES/DF que, no prazo de 30 (trinta) dias: [...] c) **demonstre a vantajosidade da utilização da Tabela SUS, a fim de atender o disposto no art. 26, inciso III, da Lei nº 8.666/93;** (Grifo acrescido)*

DECISÃO Nº 4106/2018

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II – determinar: a) à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que: 1) instaure tomada de contas especial para quantificação do dano e identificação dos responsáveis, **em razão da utilização da Tabela SUS como parâmetro isolado para a contratação** da APAE durante o período compreendido entre a edição da Portaria nº 277/2012 e o término da vigência do Contrato nº 72/2014, a saber, 07.12.2012 a 27.03.2017; (Grifo acrescido)*

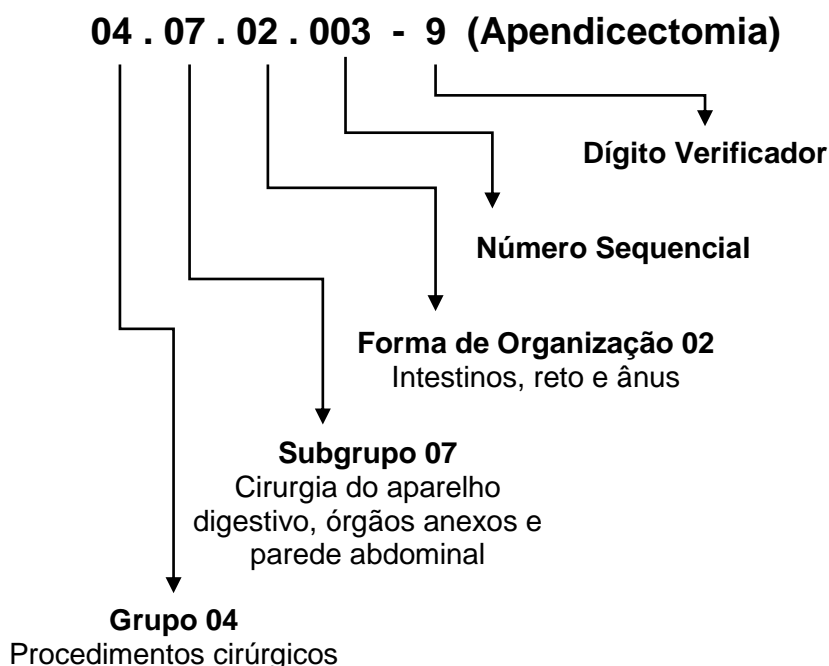
Também convém anotar que, em auditoria operacional que examinou os procedimentos de controle adotados pelo Ministério da Saúde no que tange aquisição e utilização de órteses, próteses e materiais especiais para uso em pacientes do SUS, o TCU (Acórdão nº 435/2019 – Plenário) assinalou haver falhas no monitoramento da evolução dos preços constantes da Tabela SUS, existindo casos em que os preços registrados eram notadamente superavitários.

⁴ Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/saudelegis/gm/2007/prt0321_08_02_2007_comp.html>.



Daí já se vê que a mera alusão à utilização dos valores da Tabela SUS como critério de remuneração dos serviços contratados é conduta que merece ser revisada pela IGESDF em processos de compras. Todavia, a questão de fundo possui elementos ainda mais graves, dado que os valores informados no aludido Anexo II do Ato Convocatório nº 77/2018 não refletem, exatamente, aqueles constantes da Tabela SUS, conforme passo a discorrer.

A Tabela SUS é organizada por grupos, subgrupos e forma de organização, refletindo uma estrutura de codificação composta por dez dígitos, na qual os dois primeiros dígitos correspondem ao grupo, o terceiro e quarto dígitos correspondem ao subgrupo, o quinto e sexto dígito correspondem à forma de organização, os três próximos dígitos são números sequenciais dentro da forma de organização e o último dígito é um dígito verificador. Veja-se um exemplo:



Sucede, no entanto, que o Anexo II do Ato Convocatório nº 77/2018 arrola exames de diagnóstico por imagem com descrições genéricas, desacompanhadas dos seus respectivos códigos, sem que seja possível, de modo assertivo, relacioná-los com um único procedimento da Tabela SUS.

Vejamos o caso do exame de ressonância magnética, com valor “baseado” na Tabela SUS de R\$ 361,25. Em consulta ao SIGTAP⁵ (Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS), observa-se que, para o subgrupo “07 – Diagnóstico por ressonância magnética”, há

⁵ Disponível em: <<http://sigtap.datasus.gov.br/tabela-unificada/app/sec/inicio.jsp>>.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHELPágina 36 de 48
Proc.: 24701/18

14 (quatorze) procedimentos distintos não revogados, sendo que apenas um deles possui o valor de R\$ 361,25 (em destaque abaixo) e todos os demais têm preço fixado de R\$ 268,75 (quantia 25% inferior). Confira-se:

PROCEDIMENTO	VALOR
02.07.01.001-3 - ANGIORESSONANCIA CEREBRAL	R\$ 268,75
02.07.01.002-1 - RESSONANCIA MAGNETICA DE ARTICULACAO TEMPORO-MANDIBULAR (BILATERAL)	R\$ 268,75
02.07.01.003-0 - RESSONANCIA MAGNETICA DE COLUNA CERVICAL/PESCOÇO	R\$ 268,75
02.07.01.004-8 - RESSONANCIA MAGNETICA DE COLUNA LOMBO-SACRA	R\$ 268,75
02.07.01.005-6 - RESSONANCIA MAGNETICA DE COLUNA TORACICA	R\$ 268,75
02.07.01.006-4 - RESSONANCIA MAGNETICA DE CRANIO	R\$ 268,75
02.07.01.007-2 - RESSONANCIA MAGNETICA DE SELA TURCICA	R\$ 268,75
02.07.02.001-9 - RESSONANCIA MAGNETICA DE CORACAO / AORTA C/ CINE	R\$ 361,25
02.07.02.002-7 - RESSONANCIA MAGNETICA DE MEMBRO SUPERIOR (UNILATERAL)	R\$ 268,75
02.07.02.003-5 - RESSONANCIA MAGNETICA DE TORAX	R\$ 268,75
02.07.03.001-4 - RESSONANCIA MAGNETICA DE ABDOMEN SUPERIOR	R\$ 268,75
02.07.03.002-2 - RESSONANCIA MAGNETICA DE BACIA / PELVE / ABDOMEN INFERIOR	R\$ 268,75
02.07.03.003-0 - RESSONANCIA MAGNETICA DE MEMBRO INFERIOR (UNILATERAL)	R\$ 268,75
02.07.03.004-9 - RESSONANCIA MAGNETICA DE VIAS BILIARES/COLANGIORRESSONANCIA	R\$ 268,75

Fonte: SIGTAP (sigtap.datasus.gov.br).

Ao compulsar o processo que alberga o referido instrumento convocatório, não se observa qualquer justificativa para a escolha do procedimento de maior valor para fins de preço de referência. Também é descabido se pensar que o único exame de ressonância magnética realizado na unidade seja o de coração/aorta, na medida em que o Hospital de Base é referência em diversos atendimentos, abarcando – além da cardiologia – ortopedia, neurologia, otorrinolaringologia, oncologia, entre outras especialidades.



Impõe ressaltar que tal dinâmica se repete para os demais exames abarcados pelo Ato Convocatório nº 77/2018.

Para a tomografia, há 16 (dezesseis) procedimentos na Tabela SUS, com valores de R\$ 86,75 a R\$ 138,63, tendo-se optado pelo de maior preço. No que tange à ultrassonografia, há 24 (vinte e quatro) procedimentos, com valores de R\$ 24,20 a R\$ 165,00, tendo-se escolhido o de preço R\$ 117,00. Em relação à mamografia, há dois procedimentos com essa descrição, um de R\$ 22,50 e outro de R\$ 45,00, tendo-se optado novamente pelo de maior valor.

Apenas para o exame de densitometria óssea, por apresentar um único procedimento com essa descrição, o valor indicado no instrumento convocatório é igual ao previsto na Tabela SUS (no importe de R\$ 55,10).

Diante do acima assentado, conclui-se ser equivocada a premissa aduzida singelamente no Ato Convocatório nº 77/2018 de que os valores máximos estipulados para os exames seriam aqueles constantes da Tabela SUS. Em verdade, para os exames com múltiplos registros de procedimentos, escolheu-se arbitrariamente (pois não houve motivação expressa) sempre aqueles de maior valor dentro da escala de preços disponíveis.

E isso, como se observará adiante, não esgota o tópico relativo aos valores praticados no mencionado certame.

A Tabela SUS, como já dito, estabelece os valores para faturamento e remuneração dos procedimentos realizados pelos diversos serviços hospitalares e ambulatoriais conveniados ao SUS. Sendo assim, entende-se que as quantias fixadas na referida tabela são suficientes para ressarcir a produção dos serviços realizados. Ou seja, o valor indicado na Tabela SUS deve suportar todos os custos marginais do prestador na feitura do procedimento.

Ocorre que, na modelagem da seleção deflagrada pelo Ato Convocatório nº 77/2018, vários custos foram assumidos pelo então IHBDF, sem que tal particularidade fosse refletida nos valores de referência praticados.

De plano, faz-se necessário anotar que a empresa vencedora do certame utilizaria os equipamentos, aparelhos e toda a estrutura física do Núcleo de Radiologia e Imagenologia do hospital para prestação do serviço contratado, conforme disposto no parágrafo 2.3.2 do aludido instrumento convocatório:

2.3.2. A empresa vencedora utilizará os equipamentos, aparelhos e estrutura física do Núcleo de Radiologia e Imagenologia (NURI) do IHB, responsabilizando-se pela integridade e por seu pleno funcionamento, além de supervisionar e executar os serviços de manutenção (vide item 4.23).



Ora, não se pode negar que a aparelhagem envolvida na realização de exames de radiologia e imagem alcança montantes econômicos elevados, de modo que a exclusão desse ônus deveria proporcionar redução significativa dos valores cobrados por exame realizado, o que, entretanto, não ocorreu.

Já o parágrafo 2.3.3 do citado documento assevera que, para “*minimizar os custos finais para a contratação dos exames*”, a Farmácia do hospital forneceria diversos insumos necessários para a realização dos exames, fato que também não refletiu nos valores “extraídos” da Tabela SUS. Veja-se:

2.3.3. Para evitar duplicidade em estoques e minimizar os custos finais para a contratação dos exames, a Farmácia do IHB fornecerá os seguintes insumos necessários para a realização dos exames: contraste, anestésico, fármacos injetáveis e materiais descartáveis utilizados nos procedimentos.

Mais não é só: no parágrafo 2.3.23, o instrumento convocatório colaciona que os custos de manutenção (preventiva ou corretiva) que venham a ultrapassar o montante de R\$ 50.000,00 seriam arcados pelo hospital, ou seja, a empresa vencedora não assumiria também esse ônus:

2.3.23. Para evitar a majoração de custos em razão da imprevisibilidade, a manutenção preventiva e corretiva dos aparelhos a Radiologia ficará a cargo da empresa contratada até o limite de alçada de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), ficando excluídas as substituições de tubos de imagem dos tomógrafos, cargas de gás Hélio da ressonância e outros itens de valor superior ao limite estabelecido neste item, não devendo a contratada embutir qualquer margem em seus custos para estas finalidades.

Não há como se ignorar, portanto, que as aludidas exclusões de encargos contratuais – consideradas em conjunto – deveriam proporcionar a adoção de valores de referência inferiores ao previstos na Tabela SUS, a qual considera, na sua composição de preços, todos os custos envolvidos nos procedimentos.

Pois bem. Mesmo sob pena de alguma repetição, julgo pertinente sumarizar as falhas acima abordadas: (i) utilização isolada da Tabela SUS como justificativa de preço máximo; (ii) designação genérica dos exames, com uso injustificado daqueles de maior valor como paradigma; e (iii) não repercussão de exclusões de encargos contratuais nos valores máximos praticados.

De se registrar, portanto, a procedência desse ponto.

Passo a analisar a questão da publicidade do certame.

O Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF prevê antecedência mínima de 10 (dez) dias para publicação de aviso de ato convocatório realizado sob a modalidade “Convocação Geral”. Tal modalidade (junto



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 39 de 48
Proc.: 24701/18

com outra denominada “Mercado Digital”) é indicada para contratações de bens e serviços quando o valor estimado for igual ou superior a R\$ 395.000,00. Essa foi a modalidade utilizada no Ato Convocatório nº 77/2018.

Outrossim, o mencionado regulamento dispõe que os avisos dos atos convocatórios devem ser divulgados em jornal diário de grande circulação local ou no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF), sem prejuízo de poderem ser divulgados no sítio eletrônico da entidade na rede mundial de computadores.

Compulsando o processo que albergou a referida seleção, vê-se que o aviso do ato convocatório foi publicado em 16/6/2018 (um sábado) na seção de classificados do jornal “Correio Braziliense” (peça 19, fl. 120). Já a sessão para apresentação de propostas ocorreu em 28/6/2018, conforme consta da ata de reunião encartada ao feito (peça 19, fl. 124).

Como o regulamento não indica que o prazo deve ser computado em dias úteis, assume-se que a contagem seja por dias corridos. Sendo assim, sob uma perspectiva estritamente formal, tem-se que a publicação do aviso obedeceu à antecedência mínima exigida pelo regulamento, na medida em que o 10º dia posterior à publicação foi 26/6/2018.

Sem embargo disso, impõe-se atentar para algumas considerações que escapam de uma análise meramente literal do mencionado regramento.

Como dito anteriormente, o valor estimado da contratação era de R\$ 21.840.480,00 para um período de 12 (doze) meses, podendo-se alcançar o montante de R\$ 109.202.400,00 em caso de prorrogação até o limite máximo de 60 (sessenta) meses. Isso se desconsiderarmos a celebração de aditivos que viessem a majorar o valor contratado, o que é autorizado pelo regulamento até 25% do valor inicial atualizado do contrato (para serviços e compras).

Para fins de referência, calha pontuar que os gastos com despesa com pessoal do então IHBDF relativos ao ano de 2018 – a maior rubrica no contexto das despesas operacionais da entidade – alcançou o importe de R\$ 51.710.138,98 (consoante demonstrações contábeis do referido exercício⁶). Bem se vê, por conseguinte, que a contratação engendrada pelo Ato Convocatório nº 77/2018 ostentava grande relevância sob a perspectiva financeira.

Apesar disso, a divulgação do aviso foi realizada tão somente por intermédio de uma única publicação em jornal local.

⁶ Disponível em: <https://igesdf.org.br/wp-content/uploads/2020/01/Demonstrac%CC%A7o%CC%83es-Conta%CC%81beis-2018-Auditadas_ihbdf_igesdf.pdf>.



Malgrado tal providência fosse suficiente à luz do que dispõe o seu Regulamento Próprio de Compras e Contratações, avalio que – considerando as peculiaridades do objeto e a magnitude das cifras envolvidas – o então IHBDF deveria ter publicado o aviso de contratação no DODF (como lhe autoriza o próprio regulamento), ampliando-se a publicidade do certame, de forma a atrair número de interessados que representasse o universo do mercado.

A respeito disso, cumpre destacar que apenas 2 (duas) empresas interessadas formularam propostas para o certame, a saber: Techcapital Diagnósticos e Equipamentos Médico-Hospitalares Ltda. (CNPJ 08.575.338/0001-83) e RTD Soluções em Imagem Ltda. (CNPJ 22.142.812/0001-41). De se registrar, ainda, que ambas empresas são sediadas em Goiânia/GO. Logo, tem-se que nenhuma empresa do DF participou da mencionada seleção.

Considerando a natureza do objeto da contratação (diagnóstico por imagem), para o qual há número significativo de prestadores no âmbito distrital (sendo o DF, inclusive, um polo regional para esse tipo de exame), reputo ser difícil dissociar a ausência de ampla divulgação do fato de apenas duas empresas terem ocorrido à mencionada convocação. Tal estado de coisas é forte indicativo de que houve prejuízo à participação de potenciais interessados no certame.

Não bastasse isso, não se pode ignorar que a publicação em diário oficial dos avisos para seleção de fornecedores é medida que também viabiliza o tempestivo acompanhamento desses procedimentos por parte dos órgãos de controle, bem como serve de instrumento de promoção do controle social sobre gastos relativos aos serviços de saúde prestados pelo IGESDF, os quais – convém frisar – são suportados pelo erário do DF mediante contrato de gestão.

A par dessas considerações, há outro aspecto que vem para dilatar ainda mais o quadro cognitivo a respeito da questão acima ventilada: uma das empresas interessadas (a Techcapital) foi desclassificada pela comissão julgadora, de modo que a empresa “vencedora” (a RTD) foi escolhida por exclusão. Tal fato nos conduz ao exame do próximo tema suscitado pelo MP de Contas.

De acordo com a Ata de Reunião lavrada na sessão de julgamento (peça 19, fls. 124-126), a Techcapital havia apresentado o melhor lance, no importe de R\$ 19.874.321,00 para o valor global anual. Apesar disso, a empresa foi desclassificada por (i) ausência de consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e (ii) declaração inconsistente de atendimento à NR 32 do então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).



No que tange ao primeiro ponto, cumpre ressaltar que a falta de consulta ao CEIS consistia em vício de menor relevância, que poderia ser imediatamente saneado com simples diligência ao portal de consulta do referido cadastro público (www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/ceis). Ademais, o próprio instrumento convocatório condicionada a inabilitação da empresa à constatação de existência de sanção (item 12.2, g, v), o que não foi o caso.

O segundo argumento para inabilitação da Techcapital é ainda mais esdrúxulo, pois a dita “inconsistência de atendimento à NR 32” envolveu, em verdade, mero erro material na digitação da declaração firmada pela própria entidade. Na referida declaração (peça 19, fl. 171), consta a seguinte afirmação: que a empresa *“atesta que as normas da NR 32 MTE assim como das demais normas legais vigentes e aplicáveis”*.

Ora, bem se vê que houve tão somente a supressão de uma palavra (tal como “cumpre”, “atende” ou outra semanticamente equivalente) que daria coerência à oração. Também aqui cabia imediata reparação, concedendo a oportunidade para correção da declaração. Pensar o contrário disso é se cogitar que a aludida empresa desejava firmar declaração em seu desfavor, infligindo a si própria a sanção de desclassificação do certame.

Fica patente, portanto, que a comissão julgadora agiu com formalismo extremado. Convém realçar que tal conduta seria merecedora de censura mesmo se analisada sob a perspectiva da Lei nº 8.666/1993, que, como anotado no § 3º do art. 43, prestigia a realização de diligência saneadora para evitar a desclassificação indevida de propostas. O que se dizer, então, em se tratando de regulamento de compras mais dinâmico e flexível?

Não é demais lembrar que a seleção da proposta mais vantajosa é diretriz basilar que norteia as compras públicas, não sendo diferente nas aquisições engendradas pelo IGESDF, as quais – como registrado art. 2º, XII, da Lei nº 5.899/2017 – devem se pautar pelos princípios da eficiência e da economicidade. Por isso, desclassificações por vícios sanáveis devem ser evitadas, sob pena de se ultimar aquisições desvantajosas alicerçadas.

Calha assentar que correções de erros materiais na documentação de habilitação não implicam em alteração no valor global da proposta, razão pela qual não há de se falar em atentado ao princípio da isonomia, já que não se está oportunizando a apresentação de nova proposta de preços. Sendo assim, impõe a aplicação do formalismo moderado (em contraponto ao rigor excessivo), em harmonia com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.



Diante do exposto, vê-se que, combinada com a limitada publicidade do ato convocatório (fato que influenciou restritivamente o universo de interessados no certame), operou-se desclassificação indevida da primeira colocada. De se registrar que a empresa desclassificada (Techcapital) interpôs recurso contra a decisão da comissão julgadora. O modo como se deu a apreciação desse apelo foi também impugnado pelo MP de Contas. Vejamos.

O recurso formulado pela Techcapital (peça 19, fls. 228-232) foi examinado pela assessora jurídica Ana Caroline Milhomens Barbosa (peça 19, fls. 233-238), que concluiu pelo seu não provimento. Sucede que a referida colaboradora era membro da comissão julgadora. Ou seja, o intento recursal foi apreciado por quem prolatou a deliberação atacada.

Ora, em que pese o regulamento de compra e contratações seja silente quanto ao ponto, é inerente ao sistema recursal administrativo que o exame do mérito recursal compete a autoridade hierarquicamente superior. Vários diplomas legais sufragam essa cláusula geral, podendo-se citar, p. ex., o § 1º do art. 56 da Lei nº 9.784/1999, o § 4º do art. 109 da Lei nº 8.666/1993, o inc. IV do art. 8º do Decreto nº 5.450/2005, e o parágrafo único do art. 171 da Lei Complementar nº 840/2011.

Dessa forma, tem-se que decisão a respeito do recurso promovido pela Techcapital não poderia ter sido realizada por pessoa integrante da comissão cujo ato foi impugnado. Tal procedimento maculou o direito ao contraditório e à ampla defesa da empresa desclassificada, garantia positivada em sede constitucional (com aplicação inclusive entre particulares, como já reconheceu o STF no RE 201819) e que tem previsão expressa na Lei nº 8.899/2017:

Art. 2º Compete à Secretaria de Estado de Saúde supervisionar a gestão do IHBDF [atual IGESDF], observadas as seguintes normas e disposições:

[...]

XII - as aquisições, alienações e contratações pelo IHBDF [atual IGESDF] são realizadas conforme seu regulamento próprio de compras e contratações, aprovado pelo Conselho de Administração, observados:

[...]

e) a garantia ao contraditório e à ampla defesa; (Grifo acrescido)

Da Denúncia Anônima recebida pela Ouvidoria do TCDF

No decorrer da instrução processual, foi juntada aos autos denúncia anônima formalizada perante a Ouvidoria do TCDF (peça 74). Em suma, o denunciante aduz que, apesar da contratação de empresa para suprir a demanda por serviços de radiologia e imagem do HBDF, ainda haveria muitos médicos lotados no referido setor, os quais estariam “recebendo sem trabalhar”.



Compulsando as manifestações da Unidade Técnica e do Órgão Ministerial, noto que a matéria em tela não chegou a ser abordada.

Apesar de se tratar de denúncia anônima, o que implica no seu não conhecimento com base no § 7 do art. 229 do RI/TCDF, não há óbices para que o Tribunal, diante da gravidade e da plausibilidade dos fatos noticiados, realize as diligências necessárias por iniciativa própria, tendo em vista sua prerrogativa constitucional para efetuar fiscalizações de ofício.

Isso posto, reconheço que o contexto veiculado na mencionada denúncia justifica a sua juntada ao presente feito, visto que possui relação com as repercussões administrativas decorrentes do contrato firmado em razão do multicitado Ato Convocatório nº 77/2018. Nesse passo, reputo haver suficiente grau de conexão fática com as questões aqui examinadas.

A despeito disso, há de se convir que a questão enquadrada na denúncia (suposta ociosidade de funcionários) não possui o condão para repercutir na apreciação meritória das representações encartadas nestes autos, as quais, vale frisar, discutem irregularidades atinentes ao procedimento de seleção em si.

Considerando o exposto, não há prejuízo ao enfrentamento, desde já, dos elementos que informam as citadas representações.

Em relação aos indícios de irregularidade apontados na denúncia, faz-se necessário realizar oitiva prévia do IGESDF sobre o tema, oportunizando a apresentação dos esclarecimentos pertinentes.

Da Conclusão e da Proposta de Decisão

Do que acima assentado, tenho que o feito se encontra em condições de imediato julgamento, sendo dispensáveis as diligências suscitadas nos opinativos técnico e ministerial, as quais teriam o condão de diferir ainda mais o provimento do Tribunal sobre fatos ocorridos no ano de 2018.

Merece registro que do Ato Convocatório nº 77/2018 extraiu-se o Contrato nº 74/2018, cuja vigência já foi prorrogada para 5/7/2020, tendo sido o valor global anual ampliado de R\$ 19.800.000,00 para R\$ 25.136.760,00⁷. Tal quadro demanda atuação desta Corte de Contas em razão das irregularidades noticiadas.

Pois bem. Diante dos argumentos já dispendidos, avalio, no mérito, ser improcedente a representação ofertada pelo SINDMÉDICO/DF e procedente a

⁷ Conforme se depreende do extrato do terceiro termo aditivo ao Contrato nº 74/2018, disponível em: <<https://igesdf.org.br/ato/convocacao-geral-77-2018/>>.



formulada pelo *Parquet* especializado. Necessário consignar, portanto, as proposições atinentes às falhas reportadas pelo Órgão Ministerial. Vejamos.

No que tange à utilização da Tabela SUS como paradigma de preços máximos, concluiu-se que tal procedimento deve ser tecnicamente justificado, não dispensando a feitura de outras pesquisas de mercado com o fito de corroborar e legitimar os preços constantes da mencionada tabela.

Ainda sobre o emprego da Tabela SUS, constatou-se o uso de descrições genéricas no certame, quando o correto seria indicar a codificação exata dos exames, permitindo, desse modo, a correlação imediata com os valores indicados na tabela, bem como a rastreabilidade dos procedimentos realizados.

No tocante à modelagem da contratação, restou evidenciado que, apesar de balizar (parcialmente, como demonstrado) os preços máximos permitidos a partir dos valores constante da Tabela SUS, o certame examinado desconsiderou na formação de preços as diversas exclusões de encargos contratuais.

Relativamente à publicidade do ato convocatório, observou-se que a publicação do aviso tão somente em jornal de circulação local restringiu a competitividade da seleção, não atraindo número de interessados que representasse adequadamente o universo do mercado. Diante disso, assentou-se a necessidade de se publicar os avisos de seleção de fornecedores também no DODF, ampliando-se a publicidade dos certames e viabilizando o acompanhamento dos órgãos de controle e a instrumentalização do controle social.

Verificou-se, também, ter havido desclassificação indevida da primeira colocada com fundamento em vícios materiais passíveis de saneamento e que não impactavam a proposta de preços. Nesse passo, há de se exigir do IGESDF que aplique o formalismo moderado no exame da documentação de habilitação, realizando-se diligências saneadoras sempre que possível, sob pena de se prestigiar indevidamente aquisições desvantajosas, colidindo com o interesse público e conspurcando os princípios da eficiência e da economicidade.

Em relação ao recurso interposto pela empresa desclassificada, assinalou-se que este foi erroneamente apreciado por pessoa incompetente para tanto, na medida em que deveria ter sido remetido para exame meritório de autoridade hierarquicamente superior. A análise do mérito recursal por colaborador integrante da comissão cujo ato foi questionado representa macula ao direito ao contraditório e à ampla defesa da empresa desclassificada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 45 de 48
Proc.: 24701/18

Deve-se, portanto, dar ciência dessas inconformidades ao IGESDF, com vistas à adoção de providências para prevenção de ocorrências análogas em outras seleções de fornecedores, bem como determinar que a entidade se abstenha de prorrogar o Contrato nº 74/2018 quando do término de sua vigência, na medida em que o certame que lhe serviu de fundamento está eivado de falhas que vieram a comprometer a economicidade do ajuste em tela.

Além disso, para dar prosseguimento às apurações, propõe-se determinação para que o IGESDF encaminhe ao Tribunal cópia digital do processo administrativo que alberga a execução do Contrato nº 74/2018 e seus aditivos, assim como informações pormenorizadas acerca (i) do quantitativo e custo (unitário e global) dos insumos fornecidos pela Farmácia do Hospital de Base para a execução dos exames, conforme dispõe o parágrafo 2.3.3 do Ato Convocatório nº 77/2018; (ii) dos desembolsos realizados com manutenção preventiva e corretiva dos aparelhos de radiografia, consoante dispõe o parágrafo 2.3.23 do referido Ato, segregando os suportados pela contratada daqueles arcados pelo próprio Hospital de Base; e (iii) do quantitativo total dos exames realizados, classificados de acordo com a estrutura completa de codificação utilizada pela Tabela SUS.

Por essas razões, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I - tome conhecimento:

- a) do Ofício SEI-GDF nº 1300/2019 – SES/GAB e documentos anexos (peça 70);
- b) do Ofício SEI-GDF nº 1948/2019 – SES/GAB e documentos anexos (peça 75);
- c) do Ofício nº 070/2019 – IGESDF/GAPRE e documentos anexos (peça 77);

II - tendo em vista o disposto no art. 229, § 7ª, do Regimento Interno, não conheça da denúncia anônima encaminhada pela Ouvidoria do TCDF (peça 74), sem prejuízo de realizar, por iniciativa própria e neste feito, diligências necessárias para averiguação dos fatos noticiados;

III - no mérito, considere:

- a) improcedente a representação formulada pelo SINDMÉDICO/DF (peça 3);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 46 de 48
Proc.: 24701/18

b) procedente a representação apresentada pelo MP de Contas (peça 18);

IV - dê ciência ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) das seguintes inconformidades verificadas no Ato Convocatório nº 77/2018, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes em outras seleções de fornecedores:

- a) a utilização da Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses/Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde (Tabela SUS) como critério para estimativa de preços deve ter sua vantajosidade demonstrada;
- b) quando empregar a Tabela SUS como parâmetro de remuneração dos serviços contratados, faça uso da estrutura completa de codificação de procedimentos utilizada pelo seu Sistema de Gerenciamento (SIGTAP);
- c) ainda quanto ao emprego da Tabela SUS como paradigma de preços máximos, promova os ajustes necessários sempre que o IGESDF suportar custos já remunerados pelos valores constantes da referida tabela;
- d) a publicação de aviso para seleção de fornecedor apenas em jornal de circulação local não é suficiente para garantir a melhor publicidade do certame, o acompanhamento dos órgãos de controle e a instrumentalização do controle social, devendo, portanto, haver a publicação dos avisos também no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF);
- e) na fase de julgamento das propostas, a inabilitação de interessado por vício sanável mediante simples diligência saneadora configura formalismo exacerbado que põe em risco a seleção da proposta mais vantajosa, afrontando os princípios da eficiência e da economicidade;
- f) os recursos interpostos contra atos praticados pela comissão julgadora devem ter seu mérito apreciado por autoridade hierarquicamente superior, sob pena de macular o direito ao contraditório e à ampla defesa do recorrente;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 47 de 48
Proc.: 24701/18

V - determine ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) que:

- a) em razão das inconformidades identificadas no processamento do Ato Convocatório nº 77/2018, abstenha-se de prorrogar o Contrato nº 74/2018 quando do término de sua vigência e, caso seja deflagrado novo certame para contratação do mesmo objeto, adote medidas para afastar as falhas detectadas na seleção anterior;
- b) encaminhe cópia digital do processo administrativo que alberga a execução do Contrato nº 74/2018 (ou de todos, caso haja mais de um);
- c) no prazo de 60 (sessenta) dias, forneça informações detalhadas acerca (i) do quantitativo e custo (unitário e global) dos insumos fornecidos pela Farmácia do Hospital de Base para a execução dos exames de que trata o Contrato nº 74/2018, conforme dispõe o parágrafo 2.3.3 do Ato Convocatório nº 77/2018; (ii) dos desembolsos realizados com manutenção preventiva e corretiva dos aparelhos de radiografia, consoante dispõe o parágrafo 2.3.23 do referido Ato, segregando os suportados pela contratada daqueles arcados pelo próprio Hospital de Base; e (iii) do quantitativo total dos exames realizados, classificados de acordo com a estrutura completa de codificação utilizada pela Tabela SUS;
- d) no prazo de 30 (trinta) dias, apresente esclarecimentos acerca dos fatos noticiados na denúncia de peça 74, encaminhando lista de servidores efetivos da especialidade médico radiologista cedidos ao Hospital de Base, justificativa para permanência desses profissionais após a celebração do Contrato nº 74/2018, documentos que evidenciem a quantidade de intervenções/procedimentos realizados pelos aludidos profissionais na vigência do referido ajuste, bem como outras informações que entender pertinentes para a apreciação da matéria;

VI - autorize:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 48 de 48
Proc.: 24701/18

- a) o envio de cópia deste Relatório/Voto e da decisão que vier a ser proferida ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), para subsidiar o atendimento das prescrições exaradas;
- b) o retorno dos autos à SEASP para a adoção das providências devidas.

Sala das Sessões, 29 de abril de 2020.

MÁRCIO MICHEL
Conselheiro-Relator