

Processo n.º: 18.949/2018-e

Origem: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF

Assunto: Representação

Ementa: Contrato de Gestão n.º 01/2018, firmado entre o Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Estado de Saúde, e o então Instituto Hospital de Base do Distrito Federal – IHBDF (atualmente denominado Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF, nos termos da Lei Distrital n.º 6.270/2019). Representação n.º 18/2018-CF, formulada pelo MPJTCDF, da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, requerendo que o Tribunal examine os termos do Contrato de Gestão n.º 01/2018 e fiscalize a execução do ajuste. Decisão n.º 3.254/2018: conhecimento do Contrato de Gestão n.º 01/2018 e da Representação n.º 18/2018-CF; envio de cópia da exordial ao corpo instrutivo, com vistas à inclusão do tema no planejamento das auditorias e autorização para análise do Contrato de Gestão n.º 01/2018 e exame de mérito da Representação n.º 18/2018-CF pela unidade instrutiva. Decisão n.º 2.922/2019: conhecimento dos documentos carreados aos autos, considerando atendido o item III.b da Decisão n.º 1.100/2018, na parte afeta à Seasp/TCDF; determinação à SES/DF par que, no prazo de 30 dias apresente ao Tribunal as estimativas dos valores consignados na LOA de 2018 para os Programas de Trabalho n.ºs 10.122.6002.8502.0012 e 10.302.6202.2899.0001, informe se os estudos para a criação do então IGESDF foram realizados pela própria jurisdicionada ou por meio de consultoria especializada, hipótese em que devem ser encaminhados a este Tribunal, no mesmo prazo, todos os dados da contratação e de sua execução, inclusive a digitalização dos respectivos processos, e compatibilize a Cláusula Décima, VIII, do Contrato de Gestão n.º 01/2018 ao texto do art. 3º, § 5º, da Lei n.º 5.899/2017; autorização para constituição de autos apartados, no âmbito Seasp/TCDF, para análise do Regulamento de Compras do IGESDF; determinação à Sefipe/TCDF para que examine, em autos apartados, as questões que se fizerem importantes relativas à gestão de pessoas por parte do IGESDF, autorizando a realização de inspeção. Decisão n.º 5.407/2020: conhecimento dos expedientes acostados aos autos; reiteração à SES/DF da diligência inserta no item III da Decisão n.º 2.922/2019, alertando o titular da Pasta de que o não atendimento injustificado de deliberações desta Corte poderá sujeitar o responsável à multa do art. 57, inciso IV, da LO/TCDF. Ausência de manifestação da SES/DF. Decisão n.º 1.694/2021: reiteração à SES/DF quanto ao disposto no item III da Decisão n.º 2.922/2019, já reiterado mediante o item II da Decisão n.º 5.407/2020, assinando novo prazo de 30 (trinta) dias para que seja dado cumprimento à determinação deste Tribunal; alerta ao titular da SES/DF de que a reincidência no descumprimento de decisão do TCDF pode ensejar ao responsável a aplicação da multa prevista no art. 57, inciso VII, da Lei Complementar n.º 01/1994; e retorno dos autos à Seasp/TCDF, para adoção das providências devidas. Encaminhamento de informações. **Nesta fase:** análise de cumprimento de diligência. Unidade instrutiva propõe: tomar conhecimento da documentação carreada ao feito; considerar, com relação, (a) à Decisão n.º 2.922/2019, atendidos os itens “III.a” e “III.b” e não atendido o item “III.c” e (b) à Decisão n.º 1.694/2021, parcialmente atendido o item II; alertar a SES/DF de que, doravante, em novos processos de estruturação de contratos de gestão, os procedimentos de estimativa de custos devem ser aprimorados, afastando-se da premissa de que os custos de operações futuras são equivalentes aos custos dos serviços públicos prestados diretamente pela Pasta, salvo se houver inequívoca demonstração acerca da adequação dessa premissa em cada

caso concreto; reiterar à SES/DF os comandos do item “III.c” da Decisão n.º 2.922/2019, com o ajuste no sentido de que, na elaboração do instrumento que substituirá o Contrato de Gestão n.º 01/2018, seja observada a Lei n.º 5.899/2017, em especial quanto ao art. 3º, § 5º, que dispõe sobre a obrigatoriedade de devolução à SES/DF dos empregados cedidos em caso de insuficiência de desempenho; e autorizar (a) o encaminhamento de cópia desta Informação, do Relatório/Voto e da Decisão a ser proferida à SES/DF e (b) o retorno dos autos à Seasp/TCDF, para as providências pertinentes. MPjTCDF acompanha parcialmente a instrução, opinando, em linha de divergência, por: considerar atendidos os itens “III.a”, “III.b” e “III.c” da Decisão n.º 2.922/2019; e apurar, em autos apartados, a responsabilidade pela grave falha no planejamento da contratação, que permitiu a celebração do ajuste para a transferência do gerenciamento de serviços de saúde para o Instituto, sem a realização de estudo detalhado contemplando a avaliação precisa dos custos dos serviços e ganhos de eficiência esperados, e sem planilha detalhada com a estimativa de custos da execução do contrato de gestão. VOTO convergente com o órgão instrutivo, com ajustes (considerar atendido o item “III.c” da Decisão n.º 2.922/2019, deixando de acolher a reiteração aventada pela Seasp/TCDF) e acréscimos (dar ciência da Decisão que vier a ser proferida à signatária da Representação n.º 18/2018-CF e autorizar o arquivamento do feito).

RELATÓRIO

Os autos foram constituídos, originalmente, para tratar do Contrato de Gestão n.º 01/2018¹, firmado entre o Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Estado de Saúde do DF – SES/DF, e o então Instituto Hospital de Base do Distrito Federal – IHBDF (atualmente denominado Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF, nos termos da Lei Distrital n.º 6.270/2019).

Entrementes, foi juntada aos autos a Representação n.º 18/2018-CF (e-DOC E03F4ECA-e), formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPjTCDF, da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, requerendo, em suma, que o Tribunal examine os termos do Contrato de Gestão n.º 01/2018 e fiscalize a execução do ajuste.

Na primeira assentada, o Colegiado tomou conhecimento do Contrato de Gestão n.º 01/2018 e da Representação n.º 18/2018-CF, por intermédio da **Decisão n.º 3.254/2018** (e-DOC 325D8850-e), de 03.07.2018, reproduzida a seguir:

*“I – **conhecer: a) do Contrato de Gestão nº 01/2018**, firmado entre o Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, e o Instituto Hospital de Base do Distrito Federal – IHBDF; b) **da Representação nº 18/2018-CF**; II – **autorizar: a) o envio de cópia da Representação à Secretaria de Auditoria, com vistas à inclusão do tema no planejamento daquela Unidade; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para análise do Contrato de Gestão nº 01/2018 e exame de mérito da Representação nº 18/2018-CF.**”* (destaquei)

Na Sessão Ordinária n.º 5.157, de 29.08.2019, esta Corte de Contas prolatou a **Decisão n.º 2.922/2019** (e-DOC B2926850-e), *in verbis*:

¹ Publicado no DODF do dia 12.01.2018 (e-DOC 1D5E9FF1-e).

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator^[2], decidiu: I – conhecer: a) dos Ofícios nºs 275/2018-MPC/PG (peça 5/7), 752/2018- MPC/PG (peça 26) e 197/2019 – GPG (peças 47/48); b) da Informação n.º 135/2018 – 2ª Diacom; II – considerar atendido o item III, b³, da Decisão n.º 1100/2018, na parte afeta à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública; III – **determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias: a) apresente a este Tribunal as estimativas dos valores consignados na Lei Orçamentária Anual de 2018 para os Programas de Trabalho nºs 10.122.6002.8502.0012 e 10.302.6202.2899.0001; b) informe se os estudos para a criação do então IGESDF foram realizados pela própria jurisdicionada ou por meio de consultoria especializada, hipótese em que devem ser encaminhados a este Tribunal, no mesmo prazo, todos os dados da contratação e de sua execução, inclusive a digitalização dos respectivos processos; c) compatibilize a Cláusula Décima, VIII, do Contrato de Gestão n.º 01/2018 ao texto do art. 3º, § 5º, da Lei 5.899/2017; IV – autorizar a formação de autos apartados, no âmbito Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública, para análise do Regulamento de Compras do IGESDF, à luz das normas e princípios de direito aplicáveis; V – determinar à Sefipe que examine, em autos apartados, as questões que se fizerem importantes relativas à gestão de pessoas por parte do IGESDF, tais como, a título apenas exemplificativo, cessão de servidores, acumulação de cargos, cumprimento de carga horária, necessidade de concurso público, Regulamentos de Seleção de Pessoal do IGESDF, compatibilidade de atribuições, nepotismo, autorizando, desde já, caso necessária, a realização de inspeção; VI – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública, para as providências cabíveis.”** (grifos acrescentados)*

Na sequência, o Plenário reiterou “à SES/DF os comandos do item III da Decisão nº 2922/2019, alertando o titular da Pasta de que o não atendimento injustificado de deliberações desta Corte poderá sujeitar o responsável à multa do art. 57, IV, da LC nº 01/1994”, nos termos da **Decisão n.º 5.407/2020** (e-DOC 6BF7DEB2-e), de 09.12.2020.

Por fim, diante do silêncio da jurisdicionada, nada obstante a prorrogação de prazo deferida mediante o Despacho Singular n.º 148/2021-GCIM⁴, esta Casa reiterou “à SES/DF o disposto no item III da Decisão n.º 2.922/2019, já reiterado mediante o item II da Decisão n.º 5.407/2020, assinando novo prazo de 30 (trinta) dias para que seja dado cumprimento à determinação deste Tribunal” e alertou “o titular da SES/DF de que a reincidência no descumprimento de decisão do TCDF pode ensejar ao responsável a aplicação da multa prevista no art. 57, inciso VII, da Lei Complementar n.º 01/1994”, conforme disposto na **Decisão n.º 1.694/2021** (e-DOC C2AE61E4-e), de 05.05.2021.

² O então Relator, Conselheiro Paulo Tadeu, acolheu o acréscimo proposto pelo Revisor, Conselheiro Inácio Magalhães Filho, que havia pedido vista dos autos, nos termos da Decisão n.º 2.331/2019 (e-DOC 9A54ED4A-e).

³ “III – autorizar (...) b) o encaminhamento dos expedientes oriundos do Ministério Público junto à Corte e seus anexos à SEMAG e à SEACOMP, para análise dos aspectos inerentes ao possível descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e de entrega de patrimônio público à gestão do IHBDF, devendo referidas Unidades Técnicas atentar para o que assinalado no parágrafo 11 do Parecer nº 1072/2017-CF”.

⁴ e-DOC F09BB5FB-e, de 05.03.2021.

No dia 29.04.2021, a jurisdicionada encaminhou o Ofício n.º 3828/2021 - SES/GAB e documentos anexos (e-DOC 522C6AF4-c).

Em 05.04.2023, o *Parquet* especial, mediante o Ofício n.º 153/2023-G2P (e-DOC D0412CCD-e), solicitou prioridade no julgamento deste processo.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

A unidade instrutiva, mediante a Informação n.º 38/2023 – DIASP3 (e-DOC 1985A84B-e), de 29.08.2023, após contextualizar o presente feito, examinou o cumprimento das diligências constantes do item III da Decisão n.º 2.922/2019, assim:

“II.1. Item III.a da Decisão 2922/2019

7. **O item III.a da Decisão nº 2922/2019** (e-DOC B2926850-e, peça 54) determinou que a Pasta apresentasse as estimativas dos valores consignados na Lei Orçamentária Anual – LOA de **2018**, com relação aos Programas de Trabalho n.ºs 10.122.6002.8502.0012⁵ e 10.302.6202.2899.0001⁶.

8. Visando atender à deliberação da Corte, a jurisdicionada encaminhou, em anexo ao Ofício nº 3828/2021 - SES/GAB (e-DOC 522C6AF4, peça 86), o Ofício nº 235/2021 - SES/GAB, informando que o valor aprovado na LOA para o programa de trabalho 10.122.6002.8502.0012 foi de R\$ 421.505.668,00 e para o programa 10.302.6202.2899.0001 foi de R\$ 180.645.287,00, ambos ajustados pelo Grupo de Trabalho designado para avaliação da proposta ao PLOA 2018 diante do teto orçamentário disponibilizado pelo Governo do DF (e-DOC 522C6AF4, peça 86, fls. 867/869):

“Segue estimativa dos valores consignados na LOA 2018 para os programas de trabalho 10.122.6002.8502.0012 e 10.302.6202.2899.0001, extraídos do Quadro de Detalhamento da Despesa da Secretária de Estado de Saúde do Distrito Federal”:

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL									
Quadro Detalhamento Despesa									
Unidade Orçamentária 23901 FUNDO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL									
Mês de Referência	Dezembro	Exercício: 2018 PSIO0010 Posição em 02/01/2019							
Natur: Fonte ID	Lei	Alteração	Contingenciado	Cota	Bloqueado	Despesa Autorizada	Empenhado	Disponível	Liquidado
Esfera 2 SEGURID Programa Trabalho 10.122.6002.8502.0012 ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL-INSTITUTO HOSPITAL DE BASE DO DISTRITO FEDERAL - IHBDF-PLANO PILOTO.									
319011 100 0	421.505.668,00	-162.952.972,51	0,00	1.226.870,07	0,00	257.325.825,42	257.325.825,42	0,00	257.325.825,42
319011 138 0	0,00	9.101.569,00	0,00	0,00	0,00	9.101.569,00	9.101.569,00	0,00	9.101.569,00
319016 100 0	0,00	7.815.608,95	0,00	0,00	0,00	7.815.608,95	7.815.608,95	0,00	7.815.608,95
319094 100 0	0,00	135.794,56	0,00	8.396,03	0,00	127.398,53	127.398,53	0,00	127.398,53
319113 100 0	0,00	54.000.000,00	0,00	4.388.402,32	0,00	49.611.597,68	49.611.597,68	0,00	49.611.597,68
SUBTOTAL	421.505.668,00	-91.900.000,00	0,00	5.623.668,42	0,00	323.981.999,58	323.981.999,58	0,00	323.981.999,58
Esfera 2 SEGURID Programa Trabalho 10.302.6202.2899.0001 SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO-INSTITUTO HOSPITAL DE BASE DO DISTRITO FEDERAL - IHBDF-PLANO PILOTO.									
339034 100 0	0,00	32.892.967,76	0,00	0,00	0,00	32.892.967,76	32.892.967,76	0,00	32.892.967,76
339039 100 0	113.868.284,00	-40.021.961,76	38.289.688,22	0,00	0,00	35.547.314,00	35.547.314,00	0,00	35.547.314,00
339039 130 0	66.777.003,00	10.807.576,00	0,00	0,00	0,00	77.584.581,00	72.180.791,52	5.403.789,08	66.777.003,00
449052 730 0	0,00	2.172.706,00	0,00	0,00	0,00	2.172.706,00	2.172.706,00	0,00	2.172.706,00
SUBTOTAL	180.645.287,00	5.841.396,00	38.289.688,22	0,00	0,00	140.197.596,76	142.793.795,70	5.403.789,08	127.736.562,00

(...) De forma complementar, foi ainda proferido pela Gerência de Planejamento Orçamentário em Saúde, o Despacho - SES/SUPLANS/DIPLAN/GEPLS (53688056), vejamos:

(...) referente aos programas de trabalho n.ºs 10.122.6002.8502.0012 e 10.302.6202.2899.0001, **[o orçamento] foi estimado com base no custo médio anual de 2016 do HBDF**, tendo em vista as tratativas para a formalização do Contrato de Gestão com o Instituto Hospital de Base – IHBDF.

⁵ Administração de Pessoal – Instituto Hospital de Base do Distrito Federal – IHBDF – Plano Piloto.

⁶ Serviço Social Autônomo - Instituto Hospital de Base do Distrito Federal – IHBDF – Plano Piloto.

⁷ Destaques acrescidos.

A estimativa, à época, foi feita pela Gerência de Custos em Saúde/DICONS/SUPLANS/SES, constante no processo SEI nº 0060- 012510/2016, sendo consideradas as despesas com pagamento de pessoal (remuneração, benefícios, provisões e encargos) no montante de R\$ 449.202.000,00 (quatrocentos e quarenta e nove milhões, duzentos e dois mil reais), bem como o valor despendido com o custeio de manutenção das atividades assistenciais de R\$ 152.948.955,00 (cento e cinquenta e dois milhões, novecentos e quarenta e oito mil e novecentos e cinquenta e cinco reais), perfazendo o valor total de R\$ 602.150.955,00 (seiscentos e dois milhões, cento e cinquenta mil, novecentos e cinquenta e cinco reais), correspondendo a 74,60% e 25,40%, respectivamente, de seu custo total.”

9. *Dessa forma, sobreleve-se que a Pasta juntou manifestação de sua Gerência de Planejamento Orçamentário em Saúde, informando, essencialmente, que o **orçamento aprovado na LOA foi estimado com base no custo médio anual de 2016 do Hospital de Base do DF – HBDF**, tendo em vista as tratativas para a formalização do Contrato de Gestão com o Instituto Hospital de Base – IHBDF (e-DOC 522C6AF4, peça 86, fl. 868).*

10. *Tendo em vista o que informou a SES/DF, sobre as estimativas orçamentárias, foi solicitado⁸ acesso externo ao processo SEI nº 0060-012510/2016.*

11. *Compulsando-se esse processo administrativo⁹, constatou-se que foi instaurado para albergar os trâmites necessários à elaboração e encaminhamento ao Poder Legislativo de minuta de projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a instituir o IHBDF e dá outras providências¹⁰.*

12. *Quanto ao objeto do presente exame, convém ressaltar que, na exposição de motivos apresentada pelo então Secretário de Saúde do DF, foi assentado que “os custos médios mensais do [do HBDF no] primeiro trimestre de 2016 foram de R\$ 48.687.852,62, sendo 76,45%, isto é R\$ 37.219.606,87, com despesas de pessoal”¹¹.*

13. *Em parecer informativo, de 21/12/2016¹², a Subsecretaria de Planejamento em Saúde – SUPLANS/SES/DF, destacou:*

O custo médio anual estimado em 2016 para o HBDF, apurado pela Gerência de Custos em Saúde/DICONS/SUPLANS, foi de R\$ 602.150.955,00 (seiscentos e dois milhões, cento e cinquenta mil, novecentos e cinquenta e cinco reais), correspondendo a 13,24% do valor do custo estimado para todos os estabelecimentos de saúde da SES. O custo anual estimado para pessoal no HBDF foi de R\$ 449.202.000,00 (quatrocentos e quarenta e nove milhões, duzentos e dois mil reais), o que corresponde a 74,60% do seu custo total. O recurso gasto com custeio foi de R\$ 152.948.955,00 (Cento e cinquenta e dois milhões, novecentos e quarenta e oito mil, e novecentos e cinquenta e cinco reais), correspondendo a 25,40% de seu custo total. Não foram calculados os recursos de investimentos aplicados em 2016.

Conforme a PLOA-2017, os recursos disponibilizados para todas as despesas da SES-DF em 2017 são oriundos principalmente das fontes 130, 132, 138 (Recursos Federais), e fonte 100 (Recursos GDF) totalizando R\$ 6.215.162.837,00 (Seis bilhões,

⁸ Processo correlacionado 00600-00010348/2023-31-e, Ofício 110/2023 – SEASP (peça 1, e-DOC 6CBE7179)

⁹ Associado (e-DOC AC3B2866-e)

¹⁰ Transformado na Lei nº 5.899, de 03 de julho de 2017

¹¹ Processo SEI nº 0060-012510/2016 associado (e-DOC AC3B2866-e, fl. 3)

¹² Processo SEI nº 0060-012510/2016 associado (e-DOC AC3B2866-e, fls. 20/21)

duzentos e quinze milhões, cento e sessenta e dois mil, oitocentos e trinta e sete reais).

A despesa com pessoal para o exercício de 2017, tem previsto o valor total de R\$ 4.422.279.885 (Quatro bilhões, quatrocentos e vinte e dois milhões, duzentos e setenta e nove mil oitocentos e oitenta e cinco reais), incluso recursos do Fundo Constitucional e recursos da Fonte 100 - GDF.

A previsão para outras despesas correntes é de R\$ 1.650.287.891,00 (Hum bilhão, seiscentos e cinquenta milhões, duzentos e oitenta e sete mil, oitocentos e noventa e um reais) e para investimento está previsto R\$ 141.945.061,00 (Cento e quarenta e um milhões, novecentos e quarenta e cinco mil, e sessenta e um reais).

(...) Na PLOA 2017 foram contempladas as necessidades de receitas para manutenção dos estabelecimentos de saúde assim como os recursos para pessoal. Caso a implantação do IHBDF contemple o custo estimado do HBDF, não haverá impacto significativo no orçamento da SES/DF para 2017.

14. Repisem-se os valores aprovados na LOA de 2018 (e-DOC 522C6AF4, peça 86, fl. 867):

Para o programa de trabalho 10.122.6002.8502.0012 (Administração de Pessoal – IHDP - Plano Piloto): R\$ 421.505.668,00

Para o programa de trabalho 10.302.6202.2899.0001 (Serviço Social Autônomo – IHDP – Plano Piloto): R\$ 180.645.287,00

15. Paralelamente, quanto ao custo médio anual do HBDF, para 2016, a SES/DF informou¹³:

Custo anual estimado para pessoal: R\$ 449.202.000,00

Gasto com custeio: R\$ 152.948.955,00

16. Como informado pela jurisdicionada, os valores previstos na LOA de 2018 foram estimados **com base** no custo médio anual do HBDF de 2016. Da análise dos valores acima colacionados, depreende-se que as despesas com pessoal estimadas na LOA de 2018 foram 6,57%¹⁴ superiores ao custo médio estimado para 2016. Outrossim, as despesas de custeio previstas na Lei Orçamentária de 2018 foram 18,11%¹⁵ superiores à estimativa referente a 2016.

17. A partir desses valores, e considerando-se a atualização monetária incidente no período envolvido, pode-se corroborar a informação apresentada pela jurisdicionada, de que o orçamento aprovado na LOA de 2018 foi estimado com base no custo médio anual de 2016 do HBDF.

18. Assim, as informações colacionadas pela Pasta atendem formalmente ao requisitado pelo TCDF, razão pela qual o item III.a, da Decisão nº 2922/2019 (e-DOC B2926850-e, peça 54) pode ser considerado atendido.

19. Entretanto, registre-se que em nenhuma das manifestações e documentos encaminhados pela SES/DF há a discriminação desses custos, especificando-se os elementos de despesa considerados. Mesmo os custos estimados do HBDF em 2016 não foram detalhados.

20. Além disso, conforme explicitado pela própria jurisdicionada, a técnica de orçamentação empregada para a formalização do Contrato de Gestão baseou-se na premissa de que **os custos estimados de**

¹³ Processo SEI nº 0060-012510/2016 associado (e-DOC AC3B2866-e, fls. 20/21)

¹⁴ [(R\$ 449.202.000,00 – R\$ 421.505.668,00) / R\$ 421.505.668,00] x 100

¹⁵ [(R\$ 180.645.287,00 – R\$ 152.948.955,00) / R\$ 152.948.955,00] x 100

operação do IHBDF corresponderiam ao custo de operação do HBDF em 2016.

21. Entretanto, além da falta de detalhamento e, por conseguinte, de transparência, essa premissa já se mostrou **inválida** desde o primeiro ano de execução do modelo.

22. Nesse sentido, convém enfatizar que o Contrato de Gestão nº 001/2018 – SES/DF celebrado entre a SES/DF e o IHBDF, em janeiro de 2018, previu, em sua cláusula 11ª, que o valor da contratualização seria “estabelecido em cada exercício, em dotação global do Orçamento Geral do Distrito Federal e em créditos adicionais para o Programa de Trabalho”¹⁶. A teor do que consta nos autos, o valor do contrato de gestão, estabelecido para o exercício de 2018 foi de R\$ 602.150.955,00 (e-DOC 522C6AF4, peça 86, fl. 867).

23. Mas o fato é que **em menos de 8 meses** o valor contratual já recebeu reforço orçamentário. O **Primeiro** Termo Aditivo ao Contrato de Gestão, firmado em 17/08/2018, teve por objeto a **suplementação de créditos orçamentários** destinados ao fomento do Contrato, totalizando **R\$2.709.042,00**¹⁷. E o **Segundo** Termo Aditivo, de 19/12/2018, promoveu **suplementação de mais R\$ 1.000.000,00**¹⁸.

24. Importa ressaltar, ainda, que a abrangência de atuação do então IHBDF foi ampliada, mediante a Lei 6.270/2019, a fim de alcançar a gestão do Hospital Regional de Santa Maria – HRSM e das 6 Unidades de Pronto Atendimento – UPAs que existiam no DF, à época, oportunidade em que a nomenclatura do Instituto foi alterada para Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF.

25. Nesse passo, auditoria de regularidade realizada por este Tribunal acerca do acompanhamento e da fiscalização realizados pela SES/DF sobre o Contrato de Gestão 1/2018 - SES/DF e seus termos aditivos (Processo 1583/2020) identificou que, nos exercícios de 2019 e 2020, houve desequilíbrio entre as despesas previstas e as executadas pelo IGESDF, nos montantes de R\$ 95 milhões e 351 milhões em cada exercício, respectivamente (Relatório Final de Auditoria, e-DOC 853C468A-e, fls. 113 – 146).

26. Vê-se, pois, que a metodologia de orçamentação empregada pela SES/DF não se mostrou harmônica em relação ao princípio da eficiência, expresso na Constituição Federal de 1988¹⁹.

27. Nessa seara, veja-se o magistério de Di Pietro²⁰ sobre o tema: “o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para **lograr os melhores resultados**, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de **alcance de resultados na prestação do serviço público**.” [grifos acrescidos]

28. Diante do que aqui se demonstrou, é imperioso alertar a SES/DF de que, em novos processos de estruturação de contratos de gestão, os procedimentos de estimativa de custos devem ser aprimorados, afastando-se da premissa de que os custos de operações futuras sejam

¹⁶ Associado (e-DOC F92FFC25-e, fl. 10)

¹⁷ Associado (e-DOC F92FFC25-e, fls. 27/28)

¹⁸ Associado (e-DOC F92FFC25-e, fls. 30/31)

¹⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: (...). [grifos acrescidos]

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002

equivalentes aos custos dos serviços públicos prestados diretamente pela Pasta, salvo se houver inequívoca demonstração acerca da adequação dessa premissa em cada caso concreto.

II.2. Item III.b da Decisão 2922/2019

29. **Com relação ao item III.b da Decisão nº 2922/2019** (e-DOC B2926850-e, peça 54), por meio do qual o TCDF determinou que a SES/DF informasse se os estudos para a criação do então IHBDF foram realizados pela própria jurisdicionada ou por meio de consultoria especializada, hipótese em que deveriam ser encaminhados os dados da contratação e de sua execução, inclusive a digitalização dos respectivos processos, a Pasta se manifestou por meio de dois expedientes, ambos anexados ao Ofício nº 3828/2021 - SES/GAB (e-DOC 522C6AF4, peça 86).

30. Primeiro, mediante o Ofício SEI-GDF Nº 3450/2019 - SES/GAB, de 01/10/2019 (e-DOC 522C6AF4, peça 86, fl. 797), o então Secretário de Estado de Saúde remeteu as informações prestadas pela Coordenação Especial de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde consignadas no Despacho SEI-GDF SES/GAB/CGCSS/DCGCA, de 10/09/2019 (e-DOC 522C6AF4, peça 86, fls. 788).

31. Nesse Despacho, a Diretoria de Contratos de Gestão e Contratos Assistenciais Complementares da SES/DF informou que consta dos autos do Processo SEI nº 00060-00000123/2018-64, Relatório das Tratativas para a Elaboração da Minuta de Contrato de Gestão entre o então IHBDF e a SES/DF²¹, datado de 02/01/2018, bem assim que, em virtude do advento da Lei distrital nº 6270/2019, que alterou a nomenclatura do citado Instituto para IGESDF, iniciaram-se as tratativas para a adequação do Contrato de Gestão nº 01/2018, conforme consta do Processo SEI nº 00060-00131500/2019-97.

32. Noutro giro, mediante o Ofício nº 235/2021 - SES/GAB (e-DOC 522C6AF4, peça 86, fls. 868/869), também anexado ao ofício de resposta principal²², a Pasta colacionou manifestação da Coordenação Especial de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde, dando conta que no período entre 02/10/2017 e 16/12/2017 foram realizados estudos e pesquisas de modelos análogos de Contrato de Gestão firmados entre o Poder Público e entidades privadas sem fins lucrativos na área de saúde, bem como foram realizadas entrevistas e reuniões para fins de alinhamentos e coleta de informações (e-DOC 522C6AF4, peça 86, fls. 868/869).

33. Nesse expediente, foram enumeradas **atividades inerentes à criação do antigo IHBDF**, que envolveram a coleta de dados e informações preliminares acerca dos atores envolvidos na parceria, identificação de modelos de contrato de gestão aplicáveis, modelagem do instrumento a ser formalizado, definição de metas, indicadores e responsáveis da contratualização, culminando com a elaboração da minuta do contrato de gestão.

34. Sobre o questionamento específico do item do Decisum ora tratado, observa-se, a partir dessas atividades, a indicação de **não ter sido contratada consultoria especializada** objetivando os estudos para a criação do IHBDF, demonstrando-se que tais estudos foram realizados pela própria jurisdicionada. Por conseguinte, mostra-se atendido o item III.b, da Decisão nº 2922/2019 (e-DOC B2926850-e, peça 54).

²¹ Constante da peça 18, e-DOC 89C4E958, fls. 1/27.

²² Ofício nº 3828/2021 - SES/GAB (e-DOC 522C6AF4, peça 86)

II.3. Item III.c da Decisão 2922/2019

35. Já a determinação expressa no item **III.c da Decisão nº 2922/2019** (e-DOC B2926850-e, peça 54) determinou que a jurisdicionada compatibilizasse a Cláusula Décima, VIII, do Contrato de Gestão nº 01/2018 ao texto do art. 3º, § 5º, da Lei 5.899/2017.

36. No presente estágio da análise, convém rememorar o conteúdo da Cláusula Décima, VIII, do Contrato de Gestão nº 01/2018 (e-DOC 522C6AF4, peça 86, fl. 1148):

VIII - em caso de insuficiência de desempenho de servidor cedido, o CONTRATADO poderá solicitar seu retorno à CONTRATANTE, que exigirá sua cessão, devendo o servidor aguardar, antes de retornar, se necessário, a contratação e capacitação de seu substituto, na forma do § 5º do art. 3º da Lei nº 5.899, de 2017;

37. O dispositivo da Lei distrital nº 5.899/2017 com o qual a cláusula em questão deve ser compatibilizada é o seguinte:

Art. 3º (...)

§ 5º Os servidores cedidos são submetidos aos mesmos processos de avaliação e metas de desempenho aplicados aos empregados do IHBDF²³, devendo ser devolvidos à Secretaria de Estado de Saúde em caso de insuficiência de desempenho, na forma do contrato de gestão.

38. Para melhor entendimento do que ora se examina, veja-se o teor do Voto do Relator (e-DOC 7028865F-e, peça 68, fl. 20), condutor da Decisão nº 5407/2020²⁴, exarado em 09/12/2020, no que se refere ao item de Decisão em análise:

Ademais, também não foi atendida a determinação contida no item III, c, da Decisão nº 2922/2019. Isso porque a **jurisdicionada ainda não compatibilizou a Cláusula Décima, VIII, do Contrato de Gestão n.º 01/2018 ao texto do art. 3º, § 5º, da Lei 5.899/2017**. Assim, não me parece ser possível tentar dar interpretação conforme a lei a uma cláusula contratual que viola frontalmente o referido dispositivo legal (grifos acrescidos).

39. Por meio de sua manifestação mais recente, a Pasta informou, no bojo do Ofício nº 3828/2021 - SES/GAB, que o conteúdo da Cláusula Décima, VIII, do Contrato de Gestão nº 01/2018 “não foi modificado pelos aditivos Terceiro e Nono (56915445 e 56915478) que alteraram a relação contratual” (e-DOC 522C6AF4, peça 86, fl. 3).

40. Na oportunidade, a SES/DF anexou o Despacho - SES/GAB/CGCSS, de 01/03/2021, no qual a Coordenação Especial de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde informou que, a partir de março de 2021, o IGESDF deverá apresentar mensalmente relatório gerencial analítico e sintético, relação de cálculo agrupando os profissionais cedidos, informando o número de empregados em atividade por categoria profissional, lotação, e remunerações pagas a esses servidores (e-DOC 522C6AF4, peça 86, fls. 1148/1149).

41. Ao informar que o conteúdo da cláusula contratual em foco “não foi modificado pelos aditivos Terceiro e Nono (56915445 e 56915478)” (e-DOC 522C6AF4, peça 86, fl. 3), a SES/DF não demonstrou ter efetuado a implementação de mecanismos gerenciais aptos a adequar suas rotinas de gestão de pessoas aos ditames do art. 3º, § 5º, da Lei distrital nº 5.899/2017, de modo a possibilitar que os servidores cedidos encontrem-se submetidos aos mesmos processos de avaliação e metas de desempenho aplicados aos empregados do IGESDF, de modo a

²³ A nomenclatura do Instituto Hospital de Base do Distrito Federal (IHBDF) foi alterada para Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) pela Lei nº 6270/2019.

²⁴ Que considerou não atendido o item III.c, da Decisão nº 2922/2019.

serem **obrigatoriamente** devolvidos à SES/DF em caso de insuficiência de desempenho, na forma do contrato de gestão, de modo que a devolução não esteja circunscrita à discricionariedade do gestor.

42. Sob esse prisma, a jurisdicionada não se desincumbiu da obrigação de demonstrar ter promovido a compatibilização entre a cláusula específica do contrato de gestão e a legislação de regência. Entretanto, considerando as mudanças em curso na contratualização, amplamente noticiada na imprensa²⁵, há que ser reiterado o item III.c da Decisão nº 2922/2019 (e-DOC B2926850-e, peça 54), com o ajuste no sentido de que, na elaboração do instrumento que substituirá o Contrato de Gestão 01/2018, seja observada a Lei nº 5.899/2017, em especial quanto ao art. 3º, § 5º, que dispõe sobre a obrigatoriedade de devolução à SES dos empregados cedidos em caso de insuficiência de desempenho.” (destaques não acrescidos)

Ao final da instrução, após lançar suas breves conclusões acerca da matéria, o corpo instrutivo sugeriu ao Tribunal:

“I – tomar conhecimento:

- a) do Ofício no 3828/2021 - SES/GAB (e-DOC 522C6AF4, peça 86), oriundo da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF;
- b) da Informação nº 38/2023 – DIASP3 (e-DOC 1985A84B, peça 93);

II – considerar, com relação:

- a) à Decisão nº 2922/2019 (e-DOC B2926850-e, peça 54), atendidos os itens III.a e III.b;
- b) à Decisão nº 2922/2019 (e-DOC B2926850-e, peça 54), não atendido o item III.c;
- c) à Decisão nº 1694/2021 (e-DOC C2AE61E4, peça 83), parcialmente atendido o item II;

III – alertar a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF de que, doravante, em novos processos de estruturação de contratos de gestão, os procedimentos de estimativa de custos devem ser aprimorados, afastando-se da premissa de que os custos de operações futuras são equivalentes aos custos dos serviços públicos prestados diretamente pela Pasta, salvo se houver inequívoca demonstração acerca da adequação dessa premissa em cada caso concreto;

IV – reiterar à SES/DF os comandos do item III.c da Decisão nº 2922/2019 (e-DOC B2926850-e, peça 54), com o ajuste no sentido de que, na elaboração do instrumento que substituirá o Contrato de Gestão nº 01/2018, seja observada a Lei nº 5.899/2017, em especial quanto ao art. 3º, § 5º, que dispõe sobre a obrigatoriedade de devolução à SES/DF dos empregados cedidos em caso de insuficiência de desempenho;

V – autorizar:

- a) o encaminhamento de cópia desta Informação, do Relatório/Voto e da Decisão a ser proferida à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública, para as providências pertinentes.”

²⁵ Disponível em <https://www.metropoles.com/colunas/grande-angular/novo-contrato-da-ses-com-iges-esta-pronto-diz-secretaria-saiba-novidades>. Acesso em 17/08/2023.

As sugestões formuladas mereceram a concordância do Diretor da Terceira Divisão de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – 3ª Diasp/TCDF e do titular da Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – Seasp/TCDF (e-DOCs 1985A84B-e e 736143AD-e, respectivamente).

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público junto ao TCDF, por meio do Parecer n.º 879/2023-G2P (e-DOC D5A62D13-e), de 15.09.2023, depois de sintetizar a matéria, posicionou-se de forma parcialmente divergente da instrução, conforme transcrito a seguir:

“11. De início, faz-se necessário ressaltar que já se tem notícia do 28º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 01/2018-SES/DF e ainda se discute a legalidade do ajuste, objeto destes autos.

12. No que se refere ao item III.a da Decisão 2922/2019, por meio do qual a Corte determinou que fossem demonstradas as estimativas dos valores consignados na LOA/2018, nos Programas de Trabalho nºs 10.122.6002.8502.0012²⁶ e 10.302.6202.2899.0001²⁷, as respostas ofertadas demonstram que, em verdade, tomou-se a média da execução orçamentária da SES/DF com o IHBDF, sem qualquer detalhamento de custos.

*13. A manifestação de sua Gerência de Planejamento Orçamentário em Saúde, de que o orçamento aprovado na LOA foi estimado com base **no custo médio anual de 2016 do Hospital de Base do DF – HBDF**, tendo em vista as tratativas para a formalização do Contrato de Gestão com o Instituto Hospital de Base – IHBDF (e-DOC 522C6AF4, peça 86, fl. 868), indica técnica de orçamentação com base em valores executados em exercício anterior, no caso em 2016.*

*14. Não se trata de estimativas realizadas a partir dos custos em saúde, estimados para os serviços a serem executados, mas sim de **orçar** com base na execução orçamentária do exercício pretérito, defasada em dois anos e, ainda, **submetido ao teto orçamentário disponibilizado pelo Governo do DF**²⁸. Tanto é que em sua manifestação, a Gerência de Planejamento Orçamentário em Saúde, no Despacho - SES/SUPLANS/DIPLAN/GEPOS (53688056), informou que foi considerada a execução orçamentária em **dois grupos de despesa**²⁹: “(...) pagamento de **pessoal** (remuneração, benefícios, provisões e encargos) no montante de R\$ 449.202.000,00 (...); e **custeio** de manutenção das atividades assistenciais de R\$ 152.948.955,00 (...), perfazendo o valor total de R\$ 602.150.955,00 (...), correspondendo a 74,60% e 25,40%, respectivamente, de seu custo total”.*

15. Não há qualquer detalhamento ou estudos sobre os custos dos itens de saúde, tampouco de custo médio³⁰ em relação à produção hospitalar. Apenas a execução orçamentária ocorrida em 2016 e o teto disponibilizado.

²⁶ Administração de Pessoal – Instituto Hospital de Base do Distrito Federal – IHBDF – Plano Piloto.

²⁷ Serviço Social Autônomo - Instituto Hospital de Base do Distrito Federal – IHBDF – Plano Piloto.

²⁸ Peça 86, sob o e-DOC 522C6AF4, p. 867/869.

²⁹ “A estimativa, à época, foi feita pela Gerência de Custos em Saúde/DICONS/SUPLANS/SES, constante no processo SEI nº 0060-012510/2016 (...)”, afirmou a SES/DF.

³⁰ Às fls. 20, 30 e 46, há menção a respeito dos custos fixos totais: “Atualmente os custos fixos do HBDF (hospital público com regime estatutário, ou seja, sem alteração significativa da força de trabalho) correspondem aproximadamente a 74,6% (RH, energia elétrica, água etc) do seu custo total, e involuntariamente, são prejudicados em seu processo assistencial pela descontinuidade dos processos de suporte assistencial”.

16. Como resultado, foram necessários reforços orçamentários em meados de 2018, mediante o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão, firmado em 17/08/2018, cujo objeto foi suplementação de créditos orçamentários no total de R\$2.709.042,0014. Ao final do exercício (19/12/2018) foi firmado o Segundo Termo Aditivo, que suplementou o orçamento em mais R\$ 1.000.000,00.

17. Em conclusão, sem realizar os estudos sobre os custos³¹ que assumiria no Contrato de Gestão, alocou-se a dotação orçamentária contida no teto orçamentário disponibilizado pela SEEC/DF, quando da elaboração da PLOA/2018.

18. O atropelo aos princípios da eficiência e da economicidade na formalização do Contrato de Gestão nº 01/2018-SES/DF resta estampado no processo de contratualização em exame. Não houve análise de otimização de custos para obter os melhores benefícios.

19. Para Marçal Justen Filho³², a economicidade “significa, ainda mais, o dever de eficiência”. Em síntese, conclui que a “economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos”.

20. A Lei de Criação do IGESDF estabelece que:

“Art. 2º Compete à Secretaria de Estado de Saúde supervisionar a gestão do IHBDF, observadas as seguintes normas e disposições:
(...)”

III - o contrato de gestão **deve observar os princípios** de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, **eficiência e economicidade**, e deve especificar o programa de trabalho proposto pelo IHBDF, estipular as metas a ser atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como a previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a ser utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade, atendendo ao quadro epidemiológico e nosológico do Distrito Federal e respeitando as características e a especificidade da entidade;”

21. Inaceitável que a Jurisdicionada conduza um processo de contratualização dessa envergadura sem, sequer, realizar os estudos necessários.

22. Nos autos³³ que tratam da transferência do gerenciamento de serviços de saúde para o Instituto, não se encontra estudo detalhado que contemple avaliação precisa dos custos dos serviços e ganhos de eficiência esperados, tampouco planilha detalhada com a estimativa de custos da execução do contrato de gestão.

23. Não se trata, por certo, de exigência nova em relação aos contratos de gestão na área da Saúde. Em 2013, a Corte de Contas da União já orientava sobre a necessidade boas práticas na gestão de parceria com o Terceiro Setor na Saúde (ACÓRDÃO TCU 3239/2013):

“RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. TRANSFERÊNCIA DO GERENCIAMENTO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE A ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. FALHAS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO.

1. Apesar de abrir mão da execução direta dos serviços de saúde objeto de contratos de gestão, o Poder Público mantém responsabilidade de garantir que sejam prestados na quantidade e

³¹ A exemplo do estudo elaborado em 2019 para contratualização, intitulado “Itens de custos por categoria de despesas”, a partir do APURASUS – Sistema de Gestão de Custos do Ministério da Saúde, e constante em anexo ao Ofício nº 3828/2021 - SES/GAB, p. 32/66, do e-DOC 522C6AF4, Peça 86.

³² Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 5. ed. São Paulo: Dialética, 1998, p. 66/7.

³³ Processo SEI nº 0060-012510/2016.

qualidade apropriados. 2. Do processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais deve constar estudo detalhado que contemple a fundamentação da conclusão de que a transferência do gerenciamento para organizações sociais mostra-se a melhor opção, avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão. (...)” (destaquei)

24. Mesmo diante disso, e sem análise que demonstrasse a economicidade, o ajuste foi firmado, custando no total, atualmente, mais de R\$ 4,0 bilhões aos cofres públicos, sem que se tenha convicção de resultados melhores quanto à qualidade e produtividade, já que após mais de 5 (cinco) anos de execução, **não há exame das contas por parte desta Corte de Contas**³⁴ (e nem mesmo do Controle Interno).

25. Em verdade, a auditoria de regularidade realizada pela Corte acerca do acompanhamento e da fiscalização realizados pela SES/DF sobre o Contrato de Gestão 1/2018 - SES/DF e seus termos aditivos (Processo 1583/2020) comprovou que não houve melhoria com a contratação.

26. O Relatório de Final de Auditoria³⁵ comprova a preocupação exposta alhures, sobre a ausência de ganho de eficiência e melhoria dos serviços, após a formalização do Contrato, verbis:

“389. Agravando toda a situação exposta, os processos de acompanhamento não demonstram o ganho de eficiência e a melhoria dos serviços com a formalização do contrato de gestão.”

27. Outrossim, em 2018, a Controladoria-Geral da União³⁶ já havia concluído na mesma direção: “a formalização deste Contrato de Gestão não melhorou a prestação dos serviços de saúde prestados no DF, pelo menos em termos quantitativos”.

28. Ademais, a inobservância aos princípios da eficiência e economicidade perseverou durante a execução do Contrato. No citado Relatório Final de Auditoria constam as seguintes sugestões de determinações:

“II. determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que:

(...)

e) implemente ações de controle e acompanhamento por parte da SES/DF que visem garantir a observância ao **princípio da economicidade** do Contrato de gestão, bem como a sustentabilidade financeira do ajuste (Achado 7³⁷)

(...)

g) demonstre a **economicidade e a razoabilidade dos valores pactuados** no Décimo Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão (Achado 7);” (destaquei)

29. A despeito de ter sido formalmente atendido o item III.a da Decisão nº 2922/2019, as análises permitem aduzir que houve **grave falha no planejamento da contratação**, que não comprovou, mediante avaliação precisa dos custos dos serviços e ganhos de eficiência, a economicidade da contratação.

30. Vale anotar que auditoria de regularidade em curso neste Tribunal (Processo 1583/2020) **não abarca falha acima apontada**.

³⁴ Representação nº 36/2023-G2P (E-doc 431EEDF0).

³⁵ Peça 36, e-DOC 853C468A-e.

³⁶ RELATÓRIO CGU DE AVALIAÇÃO IGESDF/HBDF/SES-DF (Ofício nº 309/2020-G2P), Peça 63, e-DOC BD1F045F-e.

³⁷ “Achado 7 – Desequilíbrio entre as despesas previstas e executadas pelo IGESDF nos montantes de R\$ 95.007.551,56 no exercício de 2019 e R\$ 351.361.737,71 em 2020”.

31. Diante de todo o exposto, o Parquet de Contas coaduna com a conclusão da Instrução de que “os procedimentos de estimativa de custos devem ser aprimorados, afastando-se da premissa de que os custos de operações futuras sejam equivalentes aos custos dos serviços públicos prestados diretamente pela Pasta”.

32. O alerta proposto pela Instrução se mostra adequado. Contudo o MPCDF **acrescenta** para que a Corte **determine** a apuração da responsabilidade pela **grave falha no planejamento da contratação**, que permitiu a celebração do ajuste para a transferência do gerenciamento de serviços de saúde para o Instituto, **sem estudo detalhado contemplando a avaliação precisa dos custos dos serviços e ganhos de eficiência esperados, e sem planilha detalhada com a estimativa de custos da execução do contrato de gestão**.

33. Em relação ao item III.b da Decisão 2922/2019, que determinou à Jurisdicionada que informasse se os estudos para a criação do então IHBDF foram realizados pela própria jurisdicionada ou por meio de consultoria especializada, hipótese em que deveriam ser encaminhados os dados da contratação e de sua execução, inclusive a digitalização dos respectivos processos, as respostas formuladas pelas unidades técnicas da SES/DF constam do Ofício SEI-GDF nº 3450/2019 - SES/GAB(29140195) e Ofício nº 235/2021 - SES/GAB (53923830).

34. Extrai-se das respostas ofertadas, em especial do Ofício nº 235/2021 - SES/GAB³⁸, que a Coordenação Especial de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde realizou, entre 02/10/2017 e 16/12/2017, estudos e pesquisas de modelos análogos de Contrato de Gestão firmados entre o Poder Público e entidades privadas sem fins lucrativos na área de saúde. Além disso, realizou entrevistas e reuniões com fins de alinhar e coletar informações.

35. Possível inferir, portanto, que a Jurisdicionada não contratou consultoria especializada objetivando os estudos para a criação do IHBDF, tendo ela própria realizado os estudos. Diante disso, o item III.b da Decisão nº 2922/2019 pode ser considerado atendido.

36. Por fim, no item III.c da Decisão 2922/2019 a Corte determinou que a SES/DF compatibilizasse a Cláusula Décima, VIII, do Contrato de Gestão nº 01/2018³⁹ ao texto do art. 3º, § 5º, da Lei 5.899/2017, diante da evidente violação da cláusula contratual ao que estabeleceu a lei:

“VIII - em caso de insuficiência de desempenho de servidor cedido, o CONTRATADO poderá solicitar seu retorno à CONTRATANTE, que exigirá sua cessão, devendo o servidor aguardar, antes de retornar, se necessário, a contratação e capacitação de seu substituto, na forma do § 5º do art. 3º da Lei nº 5.899, de 2017;”

37. Por sua vez, a Lei distrital nº 5.899/2017 estabelece que:

Art. 3º (...)

§ 5º Os servidores cedidos são submetidos aos mesmos processos de avaliação e metas de desempenho aplicados aos empregados do IHBDF⁴⁰, devendo ser devolvidos à Secretaria de Estado de Saúde em caso de insuficiência de desempenho, na forma do contrato de gestão.

³⁸ Peça 86, e-DOC 522C6AF4, p. 868/869.

³⁹ Peça 86, p. 1148 do e-DOC 522C6AF4.

⁴⁰ A nomenclatura do Instituto Hospital de Base do Distrito Federal (IHBDF) foi alterada para Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) pela Lei nº 6270/2019.

38. A SES/DF⁴¹ informou que “não foi modificado pelos aditivos Terceiro e Nono (56915445 e 56915478) que alteraram a relação contratual”, sendo que o Nono TA estabeleceu que o Instituto, a partir de maio de 2021, deve apresentar relatório gerencial analítico e sintético⁴², “relação de cálculo agrupando os profissionais cedidos, informando número de empregados em atividade por categoria profissional, lotação, proventos, benefícios, gratificações, auxílios, indenizações entre outras verbas pagas a cedidos”.

39. Em conclusão, a SES/DF informou que não implementou a alteração contratual determinada pela Corte, de forma a compatibilizar o Contrato de Gestão 01/2018-SES/DF aos termos do art. 3º, § 5º, da Lei distrital nº 5.899/2017.

40. A compatibilização da Cláusula Décima, VIII, do Contrato de Gestão nº 01/2018, no entanto, foi o objeto do Décimo Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 001/2018- SES/DF, veja-se:

“2. CLÁUSULA SEGUNDA – DO OBJETO

2.1. O presente Termo Aditivo tem por objeto alterar a **CLÁUSULA DÉCIMA - DA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL CEDIDO, Inciso VIII do Contrato de Gestão nº 001/2018**, conforme cumprimento da Decisão nº 2922/2019 (27698291) e Decisão nº 5407/2020 (53162553) exarada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal:

Onde se lê:

“VIII - em caso de insuficiência de desempenho de servidor cedido, o CONTRATADO poderá solicitar seu retorno à CONTRATANTE, que extinguirá sua cessão, devendo o servidor aguardar, antes de retornar, se necessário, a contratação e capacitação de seu substituto, na forma do § 5º do art. 3º da Lei nº 5.899, de 2017;”

Leia-se:

“VIII - Os servidores cedidos são submetidos aos mesmos processos de avaliação e metas de desempenho aplicados aos empregados do IHBDF, devendo ser devolvidos à Secretaria de Estado de Saúde em caso de insuficiência de desempenho, na forma do § 5º do art. 3º da Lei nº 5.899, de 2017;”

41. Assim, a Corte pode considerar atendido o Item III.c da Decisão 2922/2019.

42. Por fim, o Parquet aquiesce com a sugestão da Instrução, para que o eg. Plenário:

I - tome conhecimento:

a) do Ofício nº 3828/2021 - SES/GAB (e-DOC 522C6AF4, peça 86), oriundo da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF;

b) da Informação nº 38/2023 – DIASP3 (e-DOC 1985A84B, peça 93);

c) deste Parecer nº 879/2023-G2P

II – considere atendidos os itens III.a; III.b; e III.c; da Decisão nº 2922/2019 (e-DOC B2926850-e, peça 54);

III - alertar a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF de que, doravante, em novos processos de estruturação de contratos de gestão, os procedimentos de estimativa de custos devem ser aprimorados, afastando-se da premissa de que os custos de operações futuras são equivalentes aos custos dos serviços públicos prestados

⁴¹ Peça 86, p. 3 do e-DOC 522C6AF4.

⁴² Peça 86, p. 1148/1149 do e-DOC 522C6AF4.

diretamente pela Pasta, salvo se houver inequívoca demonstração acerca da adequação dessa premissa em cada caso concreto;

*IV – apure-se, em autos apartados, a responsabilidade pela grave falha no planejamento da contratação, que permitiu a celebração do ajuste para a transferência do gerenciamento de serviços de saúde para o Instituto, **sem a realização de estudo detalhado contemplando a avaliação precisa dos custos dos serviços e ganhos de eficiência esperados, e sem planilha detalhada com a estimativa de custos da execução do contrato de gestão;***

V – autorize:

- a) o encaminhamento de cópia da Informação nº 38/2023-DIASP3, do Parecer nº 879/2023-G2P, do Relatório/Voto e da Decisão a ser proferida à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF;*
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública, para as providências pertinentes.” (grifos do original)*

É o relatório.

VOTO

A presente fase processual trata do **exame do cumprimento das diligências constantes do item III** (alíneas “a”, “b” e “c”) **da Decisão n.º 2.922/2019**, reiteradas pelas Decisões n.ºs 5.407/2020 e 1.694/2021, de seguinte teor:

“III – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias:

- a) apresente a este Tribunal as estimativas dos valores consignados na Lei Orçamentária Anual de 2018 para os Programas de Trabalho n.ºs 10.122.6002.8502.0012 e 10.302.6202.2899.0001;*
- b) informe se os estudos para a criação do então IGESDF foram realizados pela própria jurisdicionada ou por meio de consultoria especializada, hipótese em que devem ser encaminhados a este Tribunal, no mesmo prazo, todos os dados da contratação e de sua execução, inclusive a digitalização dos respectivos processos;*
- c) compatibilize a Cláusula Décima, VIII, do Contrato de Gestão n.º 01/2018 ao texto do art. 3º, § 5º, da Lei 5.899/2017;”*

Em atendimento, a jurisdicionada encaminhou, no dia 29.04.2021, a documentação constante do e-DOC 522C6AF4-c.

Nesta oportunidade, o corpo instrutivo, ao final da Informação n.º 38/2023 – DIASP3, lançou as seguintes conclusões acerca da matéria:

“43. A presente análise teve por objetivo examinar as informações prestadas pela SES/DF, mediante o Ofício n.º 3828/2021 - SES/GAB (e-DOC 522C6AF4), tendo em vista as determinações da Corte de Contas, insertas no item II, da Decisão n.º 1694/2021 (e-DOC C2AE61E4, peça 83), que promoveu a segunda reiteração do item III, da Decisão n.º 2922/2019 (e-DOC B2926850-e, peça 54).

44. O item III.a da Decisão n.º 2922/2019 determinou que a SES/DF apresentasse as estimativas dos valores consignados na LOA de 2018, com relação aos Programas de Trabalho n.ºs 10.122.6002.8502.0012 e 10.302.6202.2899.0001, sendo que a manifestação encaminhada pela SES/DF, mediante o Ofício n.º 3828/2021 - SES/GAB (e-DOC 522C6AF4, peça 86, fls. 867/869), supriu a demanda, ao informar que esses valores se basearam no custo estimado do HBDF para o ano de 2016.

*45. Contudo, essa metodologia de orçamentação não contemplou o detalhamento dos custos operacionais do IHBDF, atual IGESDF. Além da falta de transparência quanto à estimativa efetiva dos custos, a premissa de que os valores seriam semelhantes também se mostrou **inválida** desde o primeiro ano de execução do modelo, consoante ratificado pelas suplementações que aumentaram o valor contratual ainda em 2018.*

46. Por isso, propõe-se alertar a SES/DF de que, em novos processos de estruturação de contratos de gestão, os procedimentos de estimativa de custos devem ser aprimorados, afastando-se da premissa de que os custos de operações futuras sejam equivalentes aos custos dos serviços públicos prestados diretamente pela Pasta, salvo se houver inequívoca demonstração acerca da adequação dessa premissa em cada caso concreto.

*47. Noutro giro, o item III.b, da Decisão n.º 2922/2019 (e-DOC B2926850-e, peça 54), foi **atendido**, visto que a Secretaria de Saúde carregou elementos que apontaram que os estudos para a criação do*

IGESDF foram realizados pela própria jurisdição e não por meio de consultoria especializada (e-DOC 522C6AF4, peça 86, fls. 868/869).

48. Por fim, **o item III.c, do Decisum, não foi atendido**, tendo em vista que os esclarecimentos prestados por meio do Despacho - SES/GAB/CGCSS (e-DOC 522C6AF4, peça 86, fls. 1148/1149), anexado ao Ofício nº 3828/2021 - SES/GAB, não possuem o condão de evidenciar que a Cláusula Décima, VIII, do Contrato de Gestão tenha sido formal e materialmente harmonizada ao teor do art. 3º, § 5º, da Lei distrital nº 5.899/2017.

49. Entretanto, em face das mudanças em curso na contratualização, o item pode ser **reiterado**, com o ajuste de que, na elaboração do instrumento que substituirá o Contrato de Gestão 01/2018, seja observado o art. 3º, § 5º, da Lei nº 5.899/2017, quanto à obrigatoriedade de devolução à SES dos empregados cedidos em caso de insuficiência de desempenho.” (grifos acrescidos)

Em razão disso, a Seasp/TCDF propõe ao Tribunal: tomar conhecimento da documentação carreada ao feito; considerar, com relação, (a) à Decisão n.º 2.922/2019, atendidos os itens “III.a” e “III.b” e não atendido o item “III.c” e (b) à Decisão nº 1694/2021, parcialmente atendido o item II; alertar a SES/DF de que, doravante, em novos processos de estruturação de contratos de gestão, os procedimentos de estimativa de custos devem ser aprimorados, afastando-se da premissa de que os custos de operações futuras são equivalentes aos custos dos serviços públicos prestados diretamente pela Pasta, salvo se houver inequívoca demonstração acerca da adequação dessa premissa em cada caso concreto; reiterar à SES/DF os comandos do item “III.c” da Decisão n.º 2.922/2019, com o ajuste no sentido de que, na elaboração do instrumento que substituirá o Contrato de Gestão n.º 01/2018, seja observada a Lei n.º 5.899/2017, em especial quanto ao art. 3º, § 5º, que dispõe sobre a obrigatoriedade de devolução à SES/DF dos empregados cedidos em caso de insuficiência de desempenho; e autorizar (a) o encaminhamento de cópia desta Informação, do Relatório/Voto e da Decisão a ser proferida à SES/DF e (b) o retorno dos autos à Seasp/TCDF, para as providências pertinentes.

O MPJTCDF, mediante o Parecer n.º 879/2023-G2P, acompanha parcialmente a instrução, opinando, em linha de divergência, por: considerar atendidos os itens “III.a”, “III.b” e “III.c” da Decisão n.º 2.922/2019; e apurar, em autos apartados, a responsabilidade pela grave falha no planejamento da contratação, que permitiu a celebração do ajuste para a transferência do gerenciamento de serviços de saúde para o Instituto, sem a realização de estudo detalhado contemplando a avaliação precisa dos custos dos serviços e ganhos de eficiência esperados, e sem planilha detalhada com a estimativa de custos da execução do contrato de gestão.

Ao compulsar os autos, tenho que o encaminhamento aventado pelo órgão instrutivo merece acolhida pelo Plenário desta Corte, com pequenos ajustes e acréscimos.

Como se vê, os órgãos instrutivo e ministerial entendem, de forma convergente, que os **itens “III.a” e “III.b”** da Decisão n.º 2.922/2019 foram **atendidos** pela SES/DF, cabendo, porém, **alertar** à Pasta de Saúde que,

“doravante, em novos processos de estruturação de contratos de gestão, os procedimentos de estimativa de custos devem ser **aprimorados**, afastando-se da premissa de que os custos de operações futuras são equivalentes aos custos dos serviços públicos

prestados diretamente pela Pasta, salvo se houver inequívoca demonstração acerca da adequação dessa premissa em cada caso concreto” (grifei).

De fato, as informações carreadas ao feito pela jurisdicionada (após as reiteraões promovidas por meio das Decisões n.ºs 5.407/2020 e 1.694/2021) são suficientes para esclarecimento das questões levantadas pelo Plenário por meio dos itens “III.a” e “III.b” da Decisão n.º 2.922/2019.

No entanto, a falha identificada na quantificação dos custos do Contrato de Gestão n.º 01/2018 – SES/DF x IHBDF (atual IGESDF) enseja a emissão do alerta supracitado.

Ademais, vale salientar que é de conhecimento deste Tribunal de Contas que o Contrato de Gestão n.º 01/2018 será **revisado ou substituído** por novo contrato de gestão, conforme determinado pela Portaria n.º 280/2022 – SES/DF, publicada na Edição Extra A do DODF de 04.04.2022⁴³.

Destaco, ainda, que o Colegiado desta Corte, no bojo do Processo n.º 00600-00011159/2023-86-e, recentemente determinou à SES/DF, nos termos do item II da **Decisão n.º 4.096/2023**⁴⁴, de 13.09.2023,

“com vistas a realizar nos autos a fiscalização constante do quesito 4⁴⁵ do Requerimento n.º 639/2023 – CLDF, que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, a minuta do novo contrato de gestão que virá a substituir o Contrato de Gestão nº 01/2018, incluindo as metas, os prazos de execução, os critérios de avaliação de desempenho e os indicadores de qualidade e produtividade (conforme art. 4º, I, II e III da Portaria nº 280/2022) e as hipóteses de glosa em caso de seu não atingimento previstos, bem como os estudos que os embasaram, justificando a sua compatibilidade com a capacidade de atendimento instalada nas unidades de saúde e com demanda da população;” (grifei)

Em razão disso, com as devidas vênias de estilo aos posicionamentos contrários, tenho por desnecessária e improdutiva a proposta do *Parquet* especial de determinar a apuração, *“em autos apartados, [d]a responsabilidade pela grave falha no planejamento da contratação, que permitiu a celebração do ajuste para a transferência do gerenciamento de serviços de saúde para o Instituto, sem a realização de estudo detalhado contemplando a avaliação precisa dos custos dos serviços e ganhos de eficiência esperados, e sem planilha detalhada com a estimativa de custos da execução do contrato de gestão”*.

Quanto ao **item “III.c”** da Decisão n.º 2.922/2019, considero, em harmonia com o *Parquet* especial, que a diligência foi **cumprida**, uma vez que a Cláusula Décima, inciso VIII, do aludido ajuste foi devidamente compatibilizada com o preconizado na art. 3º, § 5º, da Lei n.º 5.899/2017, por intermédio do Décimo Segundo⁴⁶ Termo Aditivo ao Contrato de Gestão n.º 001/2018 - SES/DF, cujo extrato⁴⁷ foi publicado no DODF de 31.03.2021⁴⁸.

⁴³ https://dodf.df.gov.br/index/visualizar-arquivo/?pasta=2022|04_Abril|DODF%20030%2004-04-2022%20EDICAO%20EXTRA%20A|&arquivo=DODF%20030%2004-04-2022%20EDICAO%20EXTRA%20A.pdf

⁴⁴ e-DOC 6F1023D8-e.

⁴⁵ “4. Considerando que as metas atuais estão defasadas, que não há glosa por não atingimento das metas e que foi dito que está em elaboração um novo contrato de gestão, entende-se ser oportuno que o TCDF realize uma análise prévia da minuta de contrato para verificar se as novas metas são compatíveis com a demanda da população e seu crescimento projetado, bem como das hipóteses de glosa em caso de não atingimento (sic) dessas metas.”

⁴⁶ <https://www.saude.df.gov.br/documents/37101/0/12TA.pdf/39745acb-976a-2399-7923-3cb30f612421?t=1679679157318>

Nesse sentido, mostra-se despicienda a proposta do corpo instrutivo de “reiterar à SES/DF os comandos do item III.c da Decisão nº 2922/2019 (e-DOC B2926850-e, peça 54), com o ajuste no sentido de que, na elaboração do instrumento que substituirá o Contrato de Gestão nº 01/2018, seja observada a Lei nº 5.899/2017, em especial quanto ao art. 3º, § 5º, que dispõe sobre a obrigatoriedade de devolução à SES/DF dos empregados cedidos em caso de insuficiência de desempenho”.

Considerando que todas as diligências pendentes de análise nestes autos foram atendidas pela SES/DF, cabe autorizar o **arquivamento** do feito, não sem antes dar ciência da Decisão que vier a ser proferida à signatária da Representação n.º 18/2018-CF.

Buscando reforçar tal posicionamento, assevero que, na primeira assentada, esta Corte de Contas, ao tomar conhecimento do Contrato de Gestão n.º 01/2018 e da Representação n.º 18/2018-CF, por intermédio da **Decisão n.º 3.254/2018** (e-DOC 325D8850-e), de 03.07.2018, autorizou “o envio de cópia da Representação à Secretaria de Auditoria, com vistas à inclusão do tema no planejamento daquela Unidade” e “o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para análise do Contrato de Gestão nº 01/2018 e exame de mérito da Representação nº 18/2018-CF” (sublinhei).

A Informação n.º 135/2018 – 2ª DIACOMP (e-DOC FF554850-e), de 16.10.2018, que antecedeu à Decisão n.º 2.922/2019, delimitou o escopo destes autos, conforme transcrito a seguir:

“9. Assim, os temas relacionados à execução do Contrato de Gestão (suscitado no Ofício n.º 275/2018-MPC/PG e na Representação n.º 18/2018-CF) devem ser abordados pela Secretaria de Auditoria, oportunamente. Quanto aos impactos sobre os limites impostos na Lei de Responsabilidade Fiscal (constante do Ofício n.º 275/2018-MPC/PG), destaca-se que já existe processo específico autuado para tal finalidade, qual seja o Processo n.º 9.842/2018-e.

10. No tocante às competências da Secretaria de Acompanhamento – SEACOMP –, a presente instrução abordará os seguintes temas:

a) *Situação da natureza jurídica do IHBDF, observadas:*

I. as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.os 2017.00.2.013758-5 e 2017.00.2.013822-5, propostas pelos Partido dos Trabalhadores do Distrito Federal – PT-DF – e

⁴⁷ “Espécie: Décimo Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 01/2018-SES/DF. SIGGO: 35406-35407. Partes: DISTRITO FEDERAL, por intermédio de sua SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL e o INSTITUTO DE GESTÃO ESTRATÉGICA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL (IGESDF). CNPJ nº 28.481.233/0001-72. Objeto: alterar a CLÁUSULA DÉCIMA - DA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL CEDIDO, Inciso VIII do Contrato de Gestão nº 001/2018, conforme cumprimento da Decisão nº 2922/2019 (27698291) e Decisão nº 5407/2020 (53162553) exarada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal: Onde se lê: “VIII - em caso de insuficiência de desempenho de servidor cedido, o CONTRATADO poderá solicitar seu retorno à CONTRATANTE, que extinguirá sua cessão, devendo o servidor aguardar, antes de retornar, se necessário, a contratação e capacitação de seu substituto, na forma do § 5º do art. 3º da Lei nº 5.899, de 2017;” Leia-se: “VIII - Os servidores cedidos são submetidos aos mesmos processos de avaliação e metas de desempenho aplicados aos empregados do IHBDF, devendo ser devolvidos à Secretaria de Estado de Saúde em caso de insuficiência de desempenho, na forma do § 5º do art. 3º da Lei nº 5.899, de 2017;” Alterar a CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA APLICAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS, Inciso IX do Contrato de Gestão nº 001/2018, conforme Despacho SES/GAB (58669574): Onde se lê: “IX - os custos com a remuneração dos servidores cedidos ao CONTRATADO serão deduzidos do repasse mensal a título de fomento previsto no CONTRATO DE GESTÃO;” Leia-se: “IX - os custos com a remuneração dos servidores cedidos ao CONTRATADO serão de responsabilidade da Contratante. Conforme Cláusula 8ª, inciso I, do CONTRATO DE GESTÃO, podendo ser deduzidos do repasse mensal o valor dos salários de cada profissional até o limite do plano de cargos e salários;”. Vigência: a contar da assinatura. Despesa de Publicação: SES. Processo 00060-00000123/2018-64. Data de Assinatura: 29/03/2021. Pela SES/DF: OSNEI OKUMOTO. Pelo IGESDF: GILBERTO MAGALHÃES OCCHI. Testemunhas: CAMILA CALVET GUIMARAES e SANDRA APARECIDA ALVES DE SOUZA. Publicação do Ajuste Original: 12/01/2018.”

⁴⁸ <https://www.saude.df.gov.br/documents/37101/0/extrato12TA.pdf/a3c32ec8-f0f0-cfd3-bb65-770f6bb439d5?t=1651587134382>

Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB-DF –, respectivamente, ambas contra a Lei Distrital n.º 5.899/2017; II. a Ação Ordinária n.º 0709451- 89.2017.8.07.0018, na qual houve declaração de inconstitucionalidade incidental de determinados artigos da referida Lei; e

b) Legalidade do Contrato de Gestão n.º 01/2018, conforme determinação constante da Decisão n.º 3.254/2018, observadas as considerações da Representação n.º 18/2018 – CF e do Ofício n.º 275/2018 – MPC/PG.” (grifei)

O voto de e-DOC 9DD4705F-e, da lavra do i. Conselheiro Paulo Tadeu, Relator do feito àquela época, que motivou a prolação da Decisão n.º 2.922/2019, reforçou o entendimento supracitado.

O Plenário desta Casa, ao se debruçar sobre os temas mencionados na Informação n.º 135/2018 – 2ª DIACOMP (situação da natureza jurídica do então IHBDF e legalidade do Contrato de Gestão n.º 01/2018), exarou as diligências constantes do item III da Decisão n.º 2.922/2019 e que foram objeto de análise neste momento.

Assim, ciente de que os temas analisados nestes autos foram devidamente aquilatados, não há motivo para prosseguimento do feito.

Por fim, “*ad argumentandum tantum*”, esclareço que o Contrato de Gestão n.º 01/2018 - SES/DF, firmado com então IHBDF (atual IGESDF), tem sido fiscalizado por esta Corte de Contas por intermédio de diversos processos, podendo-se citar os mais relevantes⁴⁹:

“Processo 20735/2019: análise do Regulamento de Compras do IGESDF. A Decisão 3.952/2020, de 16/09/2020, autorizou a formação de autos apartados para realização de fiscalização na SES/DF e no IGESDF, a fim de examinar, entre outros aspectos, a regularidade das aquisições de bens, equipamentos e fármacos, dos contratos de prestação de serviços celebrados pela referida entidade e do acompanhamento do Contrato de Gestão nº 01/2018-SES/DF pela jurisdição. Para tanto, autuou-se o **Processo 6894/2020, cuja fiscalização (constate do PGA 2023 como auditoria reserva) ainda não foi iniciada.**

Processo nº 1583/2020: Auditoria sobre o acompanhamento e a fiscalização realizados pela SES/DF sobre o Contrato de Gestão nº 01/2018 e seus termos aditivos, cujo Monitoramento foi autorizado mediante a Decisão 3316/2022, de 10/08/2022;

Processo 00600-00009831/2022-92: abriga as Razões de Justificativa conforme audiências determinadas na Decisão 3316/2022, item IX, em razão das irregularidades identificadas no Processo 1583/2020;

Processo 00600-00000399/2022-74: Representação nº 01/2022-G2P, sobre possíveis irregularidades nos Editais nos 01/2022, 02/2022, 03/2022, 04/2022, 05/2022 e 06/2022 de processos seletivos lançados pelo IGESDF, consubstanciadas na inobservância de critérios objetivos mínimos, com ofensa aos princípios da impessoalidade, transparência, moralidade, isonomia, legalidade e eficiência;

Processo 00600-00003823/2021-51: Representação nº 32/2021 – G2P, com pedido cautelar, em virtude de possíveis irregularidades na gestão

⁴⁹ Foram citadas as fiscalizações mais sistêmicas, tendo em vista que, conforme apontado no PT 08 associado aos autos do Processo 1583/2020, existiam, até 22/02/2021, 51 processos de fiscalização no âmbito do TCDF relacionados ao IGESDF.

de recursos humanos no âmbito do IGESDF, consistente em eventuais falhas no lançamento de processo seletivo para contratação de pessoal sem observância de critérios objetivos mínimos, com ofensa aos princípios da impessoalidade, transparência e moralidade;

Processo 21391/2019: Inspeção realizada no IGESDF, determinada pelo item V da Decisão nº 2.922/20191 (V – determinar à Sefipe que examine, em autos apartados, as questões que se fizerem importantes relativas à gestão de pessoas por parte do IGESDF, tais como, a título apenas exemplificativo, cessão de servidores, acumulação de cargos, cumprimento de carga horária, necessidade de concurso público, Regulamentos de Seleção de Pessoal do IGESDF, compatibilidade de atribuições, nepotismo, autorizando, desde já, caso necessária, a realização de inspeção);

Processo 00600-00004632/2020-26: Representação nº 54/2020 – G2P, tendo como base denúncia de que haveria irregularidades na cessão de servidores da Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SES/DF) ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde (IGESDF), consistente na extrapolação do poder regulamentar mediante a edição de decreto prevendo prazo para cessão de servidores superior àquele constante da Lei DF nº 5899/2017;

Processo 00600-00001272/2021-91: Representação nº 6/2021, acerca de possíveis irregularidades na gestão de recursos humanos no âmbito do IGESDF, consistentes em atos imotivados de devolução de servidores estatutários cedidos pela SES/DF e demissão de seus empregados celetistas, em suposta afronta a caros princípios norteadores da Administração Pública, em especial, os da legalidade, motivação, eficiência e interesse público, com potencial prejuízo a pacientes atendidos em unidades gerenciadas pelo referido Instituto;

Processo 00600-00001039/2021-17: Representação nº 3/2021 – G2P, que visa verificar possível ocorrência de gastos excessivos com a folha de pessoal do IGESDF;

Processo 00600-00004330/2020-58: Representação nº 47/2020-G2P, acerca de possíveis irregularidades na gestão de recursos humanos no âmbito do IGESDF, consistente em carga horária irregular e manutenção de pagamentos de servidores desligados, valores salariais, forma de contratação, proporção da folha de pessoal em relação ao contrato de gestão e limites de gastos frente à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.” (Fonte: Informação n.º 72/2023 – DIASP3 (e-DOC 39C2F9BC-e), do Processo n.º 00600-00011159/2023-86-e)

Inclusive, no bojo do **Processo n.º 1.583/2020**, que trata de “Auditoria de conformidade realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF e do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF, tendo como objeto o acompanhamento e a fiscalização do Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF, que teve por objeto a execução de atividades assistenciais, de gestão, de ensino e pesquisa”, este Tribunal de Contas exarou diversas determinações à SES/DF e ao IGESDF, por meio da **Decisão n.º 3.316/2022**⁵⁰. Dentre elas, transcrevo algumas diligências que considero bastante relevantes:

“(…) III – determinar à SES/DF que: a) realize o acompanhamento tempestivo do Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF e das prestações de contas do IGESDF, conforme previsto nas cláusulas sexta, inciso VI; sétima, inciso I; décima sétima, inciso III e parágrafo

⁵⁰ e-DOC 0CDBBD4-e.

único; décima oitava, inciso I e décima nona, incisos I e III do contrato (Achado 1); (...) c) *normatize os procedimentos de formalização de contrato de gestão e respectivos termos aditivos no âmbito da SES/DF, estabelecendo fluxos, prazos e produtos a serem elaborados no processo (Achados 4 e 5); d) adote medidas para o aprimoramento da estrutura dos setores envolvidos no acompanhamento dos contratos de gestão firmados pela SES/DF, de forma a promover a adequada avaliação e análise dos planos de trabalhos propostos pelas entidades, bem como o adequado acompanhamento dos ajustes (Achados 4 e 5); e) implemente ações de controle e acompanhamento por parte da SES/DF que visem **garantir a observância ao princípio da economicidade do Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF**, bem como a sustentabilidade financeira do ajuste (Achado 7); f) implemente ações de controle e acompanhamento a fim de garantir a observância ao limite de gastos com pessoal previsto no Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF (Achado 7); g) **demonstre a economicidade e a razoabilidade dos valores pactuados no Décimo Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF** (Achado 7); h) doravante, condicione os repasses de recursos financeiros às entidades contratadas, mediante contrato de gestão e termos aditivos, a objetivos, metas e indicadores que permitam avaliação efetiva dos resultados alcançados, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca do desempenho da entidade, à luz do art. 2º, inciso III da Lei Distrital n.º 5.899/2017 (Achados 4 e 5); (...) j) **regulamente os procedimentos a serem efetuados para análise dos orçamentos programas anuais elaborados pelo IGESDF** (Achado 7); IV – determinar à SES/DF e ao IGESDF que: (...) b) **aprimorem a metodologia de avaliação e acompanhamento do contrato de gestão**, de forma a permitir que a SES/DF cumpra com sua função de supervisionar a execução do ajuste, estabelecendo metas e indicadores com base em dados objetivos, que avaliem a produção e a qualidade, demonstrando a memória de cálculo e a literatura de referência utilizada para definição das metas pactuadas, a fim de atender ao disposto no art. 2º da Lei Distrital 5.899/2017, bem como nas cláusulas 22ª e 23ª do Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF e seus Termos Aditivos (Achados 2 e 3); (...) f) doravante, vinculem o repasse de recursos financeiros ao IGESDF a um contrato de gestão que estabeleça a relação jurídica entre as partes, bem como os objetivos, metas e indicadores que permitam a avaliação dos resultados alcançados, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca do desempenho da entidade (Achado 6); (...) VIII – alertar a SES/DF e ao IGESDF de que **todas as despesas suportadas pelos recursos repassados ao IGESDF devem corresponder a metas estabelecidas no Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF**, uma vez que tais recursos necessariamente destinam-se ao cumprimento do ajuste, em respeito à transparência no emprego dos recursos (Achado 4); (...)” (grifei)*

Recordo, também, que o Contrato de Gestão n.º 01/2018 - SES/DF também vem sendo fiscalizado pela Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF, conforme transcrito a seguir:

“15. O ajuste também já foi objeto de inspeção por parte da Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF)⁵¹ em 2018, a qual

⁵¹ RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 03/2019 - DINCT/COIPP/SUBCI/CGDF, disponível em: Relatório-INSP-03-2019-SES-IHBDf.pdf (cg.df.gov.br). Acesso no dia 22/08/2023.

avaliou a regularidade das contratações de bens e serviços e o cumprimento das metas de produção e de desempenho inseridas nos anexos ao Contrato de Gestão nº 01/2018. A fiscalização concluiu à época que, em geral, os processos de contratação estavam em consonância com o Regulamento Próprio de Compras e Contratações do Instituto e que, em relação às metas de produção e desempenho, mais da metade dos indicadores pactuados foram alcançados nos dois primeiros quadrimestres. Porém, as pesquisas de satisfação realizadas indicavam que os produtos e serviços ofertados pelo Hospital de Base não atendiam ao interesse da população atendida.

16. O órgão de controle interno também realizou, em 2021, auditoria⁵² para avaliar a regularidade das aquisições de bens e contratações de serviços, realizadas entre 2019 e 2020, no contexto do Contrato de Gestão nº 001/2018-SES/DF, assim como a transparência ativa na divulgação de informações pelo Instituto. O referido relatório, assim como o resultado dos Monitoramentos seguintes, foram encaminhados a esta Corte e constam do Processo 00600-00010453/2023-71.” (Fonte: Informação n.º 72/2023 – DIASP3 (e-DOC 39C2F9BC-e), do Processo n.º 00600-00011159/2023-86-e)

Ante o exposto, em harmonia com o corpo instrutivo, com os ajustes e acréscimos que faço, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

- I. tome conhecimento:
 - a) do Ofício n.º 3828/2021 - SES/GAB e documentos anexos (e-DOC 522C6AF4-c);
 - b) da Informação n.º 38/2023 – DIASP3 (e-DOC 1985A84B-e);
 - c) do Parecer n.º 879/2023-G2P (e-DOC D5A62D13-e);
- II. considere atendidos os itens “III-a”, “III-b” e “III-c” da Decisão n.º 2.922/2019, reiterados pelas Decisões n.ºs 5.407/2020 e 1.694/2021;
- III. alerte à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF que, doravante, em novos processos de estruturação de contratos de gestão, os procedimentos de estimativa de custos devem ser aprimorados, afastando-se da premissa de que os custos de operações futuras são equivalentes aos custos dos serviços públicos prestados diretamente pela Pasta, salvo se houver inequívoca demonstração acerca da adequação dessa premissa em relação ao caso concreto;
- IV. dê ciência da Decisão que vier a ser proferida à signatária da Representação n.º 18/2018-CF;
- V. autorize:
 - a) o encaminhamento de cópia deste Relatório/Voto e da Decisão a ser proferida à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, para ciência e adoção das providências que julgar pertinentes;

⁵² RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 06/2021 - DIACT/COATP/SUBCI/CGDF, disponível em: [RA_No06-2021-IGES-2019-2020.pdf](https://www.tc.df.gov.br/autenticidade) ([cg.df.gov.br](https://www.tc.df.gov.br/autenticidade)). Acesso em 23/08/2023.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete do Conselheiro Inácio Magalhães Filho

e-DOC 8CCC28E0
Proc 18949/2018-e

Proc.: 18949/18

b) o retorno dos autos à Seasp/TCDF, para fins de arquivamento.

Sala das Sessões, 27 de setembro de 2023

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro-Relator