



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE A20

Proc.: 5895/24

Processo n.º: 00600-00005895/2024-86-e

Jurisdicionada: Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGES/DF

Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal – SES/DF

Assunto: Representação

Órgão Técnico: Secretaria de Fiscalização de Educação, Áreas Sociais e Saúde Pública – Seasp

Ementa: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. INSTITUTO DE GESTÃO ESTRATÉGICA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL. SERVIÇOS DE AMBULÂNCIA. CONHECIMENTO. DEFERIMENTO MEDIDA CAUTELAR.

1. Preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 230, § 2º, do Regimento Interno desta Casa, a Representação será conhecida pelo Tribunal, com a concessão de prazo às jurisdicionadas para apresentação de esclarecimentos (art. 230, § 7º, do Regimento Interno do TCDF).

2. Presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, deve ser deferida a medida cautelar pleiteada pela parte Representante.

Resumo: Representação, com pedido de tutela liminar, ofertada pelo Deputado Distrital Gabriel Magno Pereira Cruz, contra atos praticados pela Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGES/DF, em razão de supostos ilícitos na prestação serviços privados de ambulância.

O Corpo Técnico sugere o conhecimento da exordial, determinação ao jurisdicionado para que apresente os esclarecimentos pertinentes acerca dos fatos narrados e deliberação quanto à medida cautelar pleiteada.

DESPACHO SINGULAR de acordo, em parte, com a Unidade Técnica, pelo conhecimento da peça inaugural; concessão de medida cautelar para determinar ao IGES/DF que proceda imediatamente à fiscalização ampla e irrestrita do Contrato n.º 060/2022, exigindo o cumprimento de todas as obrigações assumidas pela



Contratada, pretéritas, atuais ou futuras, de acordo com as cláusulas contratuais que descrevem a prestação dos serviços e os termos de sua proposta, nos moldes do que previa o anterior Contrato n.º 76/21, sob pena da aplicação de penalidades previstas em lei, informando a este Tribunal acerca das medidas adotadas; e solicitação de esclarecimentos ao IGES/DF e à SES/DF, no prazo de 05 dias.

Nesta fase: distribuição antecipada do referido Despacho Singular, para referendo do egrégio Plenário.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação (peças 1 e 2), com pedido de tutela liminar, apresentada pelo Deputado Distrital Gabriel Magno Pereira Cruz, contra atos praticados pela Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGES/DF, em razão de possíveis ilícitos na prestação serviços privados de ambulância.

2. Em seu petítório, o Representante inicialmente abordou o lamentável falecimento, ocorrido no dia 13.05.2024, de criança na Unidade de Pronto Atendimento – UPA do Recanto das Emas em razão da demora de ambulância para remoção à Unidade de Terapia Intensiva. Conforme narrado, o IGES/DF teria assumido a responsabilidade pela omissão, mas não considerou haver negligência ou falha no atendimento, ao passo que a SES/DF afirmou não ter envolvimento no caso, pois teria disponibilizado leito para a criança.

3. Em exame dos contratos de prestação de serviço de remoção de emergência firmados pelo IGES/DF, o Representante apontou que, ao comparar o contrato anterior (Contrato n.º 76/2021) e a avença mais recente (Contrato n.º 60/2022), ambos firmados com a pessoa jurídica Sistema de Emergência Móvel de Brasília Ltda. (CNPJ n.º 37.142.932/0001-89), observou a supressão de cláusulas contratuais que conferiam ao IGES/DF a responsabilidade de exigir o cumprimento das obrigações contratuais.

4. Apontou o Representante que caberia, também, a responsabilização indireta da SES/DF, na qualidade de órgão supervisor do contrato de gestão, em razão do art. 2º da Lei n.º 5.899/18, e acostou notícia



aleadamente advinda de servidor/a da UPA do Recanto das Emas sobre a malversação de recursos públicos nos contratos de serviço de ambulância.

5. Requereu a concessão de **medida cautelar** no sentido de determinar preventivamente as medidas corretivas para reestabelecimento de cláusula contratual fiscalizatória ao Estado ao contrato em epígrafe. No mérito, pugnou a comprovação das ilegalidades, impropriedades e imoralidades elencadas na Representação, com aplicação das medidas que a Corte julgar necessárias aos responsáveis, e determinações para correção das irregularidades, para corrigir futuros desvios.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTÓRIO:

6. O Corpo Técnico, por meio da Informação n.º 44 – DIASP1 (peça 5), de 24.05.2024, sugere o conhecimento da exordial, determinação ao jurisdicionado para que apresente os esclarecimentos pertinentes acerca dos fatos narrados e deliberação quanto à medida cautelar pleiteada.

DA DECISÃO MONOCRÁTICA:

7. Por intermédio do Despacho Singular n.º 155/24-GCAC (Peça 09), de 28.05.24, teci os seguintes comentários:

10. *Inicialmente, observo que o autor da exordial é parte legítima para representar ao Tribunal. A narrativa, a sua vez, foi feita em linguagem clara e objetiva.*

11. *Controle de políticas públicas envolve conhecimento profundo do direito aplicável e dos fatos relacionados. A destinação de recursos orçamentários e sua eficiente e correta execução são pressupostos necessários para que as entregas aconteçam. Infraestrutura adequada; mão de obra capacitada e em quantidade suficiente; sistemas de tecnologia e gestão; e regulamentação clara são alguns dos elementos desse sistema público de saúde.*

12. *É de fácil percepção que o sistema de transporte de pacientes por meio de ambulâncias, terrestres e aéreas integra essa estrutura e pode ser determinante na preservação de vidas. Há de haver viaturas em quantidade compatível com as*



demandas e gestão especializada para unir a oferta desses equipamentos com as necessidades médicas.

13. *No Distrito Federal, para o ano em curso (2024), o orçamento total destinado à saúde é de mais de R\$ 11,6 bilhões (provenientes do tesouro local e do FCDF).*

14. *Recursos têm sido destinados em cifras bilionárias. Também não é desconhecido que o Distrito Federal enfrentou entre 2020 e 2021 uma grave pandemia mundial e, em 2024, uma grave crise relacionada à dengue. Esforços foram concentrados e todo o planejamento governamental precisou ser refeito.*

15. *Tal contextualização não é despicienda, mas obrigatória de ser feita pelo gestor e pelo aplicador da norma nos termos do art. 22, §§ 1º e 2º do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 com as alterações introduzidas pela Lei n.º 13.655/18, mas nunca se deve esquecer que o objetivo maior é a preservação de vidas. Em quaisquer cenários, a gestão precisa se adaptar rapidamente.*

16. *Por conseguinte, quanto à situação narrada, os fatos se inserem em um contexto de ocorrências reiteradas de óbitos em decorrência da espera por ambulância e de negligência em atendimento médico, no âmbito do sistema de saúde do DF. Se a chegada tempestiva das ambulâncias poderia ter salvado essas vidas infelizmente não é uma certeza, mas se elas tivessem chegado a tempo essa dúvida sobre o sistema de transportes de pacientes não existiria hoje.*

17. *A primeira notícia a receber maior destaque foi a narrada pelo próprio autor, e se deu em 13.05.24¹, ao que se seguiu repercussão sobre fatos similares, que ocorreram em 06.04², 14.04 (na UPA Recanto das Emas)³, 17.04⁴, 12.05 (decorrência de espera por ambulância)⁵, 21.05⁶ e 22.05⁷, e em um total de **7 ocorrências, 3 delas envolvendo bebês.***

18. *O tema, naturalmente, tem gerado intensos debates midiáticos e sociais, exigindo resposta do ente público e deste controle externo, e se contrasta com o lançamento do “Núcleo de Transporte e Remoção de Pacientes” pelo IGES-DF, noticiado em*

¹ Enzo Gabriel, 1 ano – <https://globoplay.globo.com/v/12599210>.

² Jefferson Silva, 29 anos de idade – <https://globoplay.globo.com/v/12622483/>

³ Jasminy Amaral, 1 ano e 7 meses – <https://globoplay.globo.com/v/12610938/>

⁴ Anna Julia Galvão, 8 anos de idade – <https://globoplay.globo.com/v/12611977>

⁵ Maria Ilza, 72 anos de idade – <https://globoplay.globo.com/v/12607869/>

⁶ Aurora, 3 dias de idade – <https://globoplay.globo.com/v/12615390/>

⁷ Nair Ferreira, 89 anos de idade – <https://globoplay.globo.com/v/12622381/>



10.05.24, que serviria para “organizar melhor o fluxo de transporte dos pacientes entre as unidades geridas” pelo jurisdicionado⁸.

19. Diante dos fatos noticiados percebe-se que a cogitada organização precisa ser demonstrada com urgência pelos jurisdicionados.

20. O atual contrato mantido pelo IGES-DF com a pessoa jurídica Sistema de Emergência Móvel de Brasília Ltda., de n.º **60/22**, foi assinado em 11.04.2022, com vigência de 12 meses, após licitação no modelo **Mercado Digital n.º 072/21**⁹. O contrato se encontra em sua segunda prorrogação, atualmente vigendo até **11.10.2025**¹⁰.

21. Compulsando a avença atualmente vigente, e no que diz com a alteração contratual narrada pelo autor, a supressão das disposições apontadas (que previam compromissos fiscalizatórios e sancionatórios ao IGES-DF) não retiram do Instituto a capacidade de fiscalização, pois se trata de **poder-dever imanente ao contrato**, decorrente da legislação e do Regulamento Próprio de Compras e Contratações do jurisdicionado (Portaria n.º 611/22¹¹), que prevê, v.g., a aplicação de penalidades em seu art. 49.

22. Nada obstante, a supressão das cláusulas merece ser objeto de esclarecimentos pelo jurisdicionado. O mesmo deve se manifestar, também, sobre a fiscalização do cumprimento da Cláusula Sétima, Parágrafo Segundo, incisos VIII e IX da avença¹², que prevê os tempos mínimos de disponibilização de ambulância de suporte básico e avançado.

23. Para além disso, em um perfunctório exame do Plano Plurianual – PPA do Distrito Federal, 2024-2027¹³, não se encontram previsões de aquisições de novos veículos de

⁸ <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2024/05/10/nucleo-de-transporte-e-remocao-de-pacientes-tem-central-de-comando-no-hbdf/>

⁹ Documentação disponível em <https://igesdf.org.br/ato/mercado-digital-nr-072-2021-registro-de-preco-servicos-continuados-remocao-externa-de-pacientes-sobre-demanda/>

¹⁰ Segundo Termo Aditivo firmado em 11.04.24, disponível em <https://igesdf.org.br/wp-content/uploads/2021/09/SEGUNDO-TERMO-ADITIVO-AO-CONTRATO-No-060-2022.pdf> acesso em 27.05.24.

¹¹ Disponível em https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/aad1da26ef0a4c668ba47dec48b49645/Portaria_611_23_09_2022.html

¹² “VIII - A Contratada deverá atender os chamados para Ambulâncias de Suporte Básico, Tipo “B”, no prazo máximo de 02 (duas) horas após realizado o acionamento, salvo nos casos de agendamento prévio em comum acordo com a contratante.

IX - A Contratada deverá atender os chamados para Ambulâncias de Suporte Avançado, Tipo “D”, no prazo máximo de 01 (uma) horas após realizado o acionamento, salvo nos casos de agendamento prévio em comum acordo com a contratante”.

¹³ Disponível em <https://www.economia.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/ANEXOS-I-II-III-e-IV-CONSOLIDADOS-PARA-PUBLICACAO.pdf> Acesso em 27 mai 2024.



emergência em saúde nas ações orçamentárias correlatas¹⁴, o que, já de imediato, tendo em vista a importância do tema e a burocracia necessária para incorporação aos instrumentos de planejamento do governo (PPA, LDO e LOA), deve ser objeto de averiguação com a SES/DF e com os respectivos órgãos de planejamento para as providências que se fizerem necessárias.

24. *Sendo assim, julgo que os apontamentos trazidos exigem exame aprofundado e maiores informações por parte do Instituto e da Secretaria a respeito dos motivos que levaram à demora no atendimento de transporte e ao óbito de pacientes.*

25. *Por tudo isso, a **Representação deve ser conhecida**, tendo como medida inicial a solicitação de informações ao IGES/DF e à SES/DF.*

26. *No que se refere à **medida cautelar** pleiteada, o dever-poder de fiscalização contratual pelo IGES/DF é, como dito, imanente ao contrato, e não pode ser tolhido por mera ausência de previsão contratual, o que evidencia o fumus boni iuris.*

27. *Quanto ao periculum in mora, reitero a essencialidade do serviço contratado, e as notícias de deficiências na sua execução que comprometem a política pública de saúde no Distrito Federal.*

28. *Assim, presentes, em juízo de cognição sumária, os requisitos a tanto, entendo por **determinar** ao IGES/DF que proceda à fiscalização ampla e irrestrita do Contrato n.º 060/22, exigindo o cumprimento de todas as obrigações assumidas pela Contratada, de acordo com as cláusulas contratuais e os termos de sua proposta, nos moldes do que previa o Contrato n.º 76/2021, sob pena da aplicação de penalidades previstas em lei.*

8. A SES/DF e o IGES/DF foram comunicados do Despacho Singular via Barramento, em 31.05.24 (Peças 13 e 14).

É o relato.

¹⁴ 2060 - ATENDIMENTO DE URGÊNCIA PRÉ-HOSPITALAR (SAMU) e 3736 - IMPLANTAÇÃO DE BASES DO SAMU



VOTO

9. Inicialmente, registro que os presentes autos retornaram a este Gabinete em **04.06.2024**, às **16h45**, e foram **imediatamente** recebidos.

10. Consoante o disposto no art. 277, § 1º, do Regimento Interno desta Corte de Contas, submeto ao referendo do egrégio Plenário o Despacho Singular n.º 155/24-GCAC (Peça 9), por mim exarado em 28.05.24, cujo teor é no sentido de:

I – **conhecer** da Representação ofertada pelo Deputado Distrital Gabriel Magno Pereira Cruz (peças 1 e 2), tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 230 do Regimento Interno do TCDF;

II – **determinar**, com fulcro no art. 277 do Regimento Interno do TCDF, que o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGES/DF, cautelarmente, proceda imediatamente à fiscalização ampla e irrestrita do Contrato n.º 060/2022, sob pena da aplicação de penalidades previstas em lei, **informando a este Tribunal, no prazo de 30 dias, acerca das medidas adotadas**, através das seguintes ações:

- a) exigir o cumprimento de todas as obrigações assumidas pela contratada, de acordo com as cláusulas contratuais e os termos de sua proposta;
- b) verificar minuciosamente a conformidade dos bens recebidos com as especificações constantes no instrumento contratual;
- c) aplicar penalidades quando houver descumprimento das regras do contrato e do elemento técnico; e
- d) conduzir os procedimentos relativos ao acompanhamento de mercado, às revisões de preços e substituições de marcas;

III – **conceder**, com esteio no art. 230, § 7º, do Regimento Interno do TCDF, diante da gravidade dos fatos trazidos à



tona, o curto prazo de **5 dias úteis** para que o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGES/DF e a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF apresentem circunstanciados esclarecimentos quanto aos fatos narrados na Representação, encaminhando cópia de todos os documentos referenciados em sua manifestação, devendo, em especial, informar o seguinte:

a) Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGES/DF:

- 1) O motivo pelo qual houve a alteração da redação da Cláusula Sétima do Contrato n.º 060/2022, em comparação à Cláusula Nona do anterior Contrato n.º 076/2021, suprimindo-se hipóteses de fiscalização (Contrato n.º 076/2021, Cláusula Nona, Parágrafo Primeiro, incisos I, VIII, IX e X);
- 2) a forma como o IGES/DF realiza a fiscalização do Contrato n.º 060/2022 e de outros contratos da mesma natureza, em especial o cumprimento dos prazos previstos na Cláusula Sétima, Parágrafo Segundo, incisos VIII e IX da referida avença;
- 3) se há um plano de urgência para atendimento da demanda de transporte de pacientes no Distrito Federal em face de possível insuficiência atual da quantidade de viaturas disponíveis;
- 4) se existe sala de situação para planejamento e controle da utilização das ambulâncias e quais são os critérios para distribuição, informando, também, se existe um sistema de tecnologia que sirva à gestão dessa regulação;

b) Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES/DF:

- 1) Qual o número de viaturas de saúde necessárias para atender à demanda do Distrito Federal no exercício de 2024 e quais as projeções para 2025 e 2026;



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE A20

Proc.: 5895/24

- 2) quantas ambulâncias estão, atualmente, em operação no Distrito Federal, especificando o tipo de viatura (se normal, UTI etc., e se é de propriedade do Distrito Federal ou objeto de contrato(s) de prestação de serviços, como o contrato do SAMU e outros);
- 3) qual a projeção de aquisição de novos veículos de emergência em saúde (de qualquer espécie) e/ou de contratação de veículos, e sua alocação nas leis orçamentárias (LOA, LDO ou PPA);
- 4) se o sistema de remoção de pacientes é complementado por aeronaves médicas das forças militares do Distrito Federal, e, caso positivo, quantas aeronaves são disponibilizadas e se há previsão de novas aquisições;
- 5) o modelo de gestão da regulação que é (ou será) adotado para a utilização das ambulâncias, considerando a eficácia e a eficiência da administração pública, informando-se onde funciona, quantos servidores estão envolvidos e quais os sistemas utilizados.

IV – **dar ciência** do presente Despacho Singular ao Representante;

V – autorizar:

- a) o encaminhamento, com a urgência que o caso requer, de cópia da Representação (peças 1 e 2), da Informação n.º 44/2024 - DIASP1 (peça 5) e do presente Despacho Singular ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGES/DF e à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES/DF, a fim de subsidiar o cumprimento do inciso III; e
- d) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Educação, Áreas Sociais e Saúde Pública, para a adoção das medidas pertinentes.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE A20

Proc.: 5895/24

Sala das Sessões, 05 de junho de 2024.

ANDRÉ CLEMENTE LARA DE OLIVEIRA
Conselheiro - Relator