



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 203

Proc.: 4027/09

Rubrica

Informação n.º 200/2009

PROCESSO Nº : 4027/2009

JURISDICIONADA : Secretaria de Estado de Saúde – SES/DF

ASSUNTO : Representação

EMENTA : Representação nº 07/2009-CF, acerca do Contrato de Gestão nº 01/2009-SES/DF, firmado pela Secretaria de Saúde do DF e a Real Sociedade Espanhola de Beneficência, no valor de R\$ 222.000.000,00, por dispensa de licitação, para gestão do Hospital Regional de Santa Maria. Análise de Razões de Justificativa. Inspeção. Pela determinação à SES/DF, com fundamento no art. 45, §§ 2º e 3º da LC 01/94 c/c o art. 171, caput, e §§ 1º e 2º do Regimento Interno deste Tribunal.

Senhor Diretor,

Tratam os autos da **Representação nº 07/2009-CF** (fls. 1/18), subscrita pela Procuradora-Geral do MPJTCDF, Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, acerca do Contrato de Gestão nº 01/2009-SES-DF, firmado entre a Secretaria de Saúde do DF – SES/DF e a Real Sociedade Espanhola de Beneficência, no valor de R\$ 222.000.000,00 (duzentos e vinte e dois milhões de reais).

2. Nesta fase, analisam-se as defesas apresentadas ao Tribunal em atendimento aos itens III e IV da Decisão n.º 2535/2009 (fls. 447/448). Além disso, são verificadas as informações prestadas pela Real Sociedade Espanhola de Beneficência –



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
4ª Região

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

[e-DOC 3BB575A8](#)

Fls.: 204

Proc.: 4027/09

Rubrica

RSEB e pela Controladoria Geral da União - CGU em atendimento aos itens V e VI da mesma Deliberação.

3. Cumpre, ainda, salientar que, em atenção à Representação nº 04/2009 – Conjunta – CF (fls. 640/648), este Tribunal autorizou a realização de Inspeção, com o objetivo de apurar os fatos narrados no referido documento.

4. Este relatório encontra-se estruturado da seguinte forma:

I – ANTECEDENTES

II – JUSTIFICATIVAS DO TITULAR DA SEPLAG

III – JUSTIFICATIVAS DO SECRETÁRIO DE SAÚDE E DO SECRETÁRIO ADJUNTO DE SAÚDE

IV – INFORMAÇÕES PRESTADAS PELA REAL SOCIEDADE ESPANHOLA DE BENEFICÊNCIA

V – INFORMAÇÕES PRESTADAS PELA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

VI – DA INSPEÇÃO

VII – CONCLUSÕES

VIII – SUGESTÕES

I – ANTECEDENTES

5. Iniciam-se os autos com o oferecimento da Representação n.º 07/2009 – CF (fls. 01/18) pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 205

Proc.: 4027/09

Rubrica

Essa Representação leva em consideração os seguintes aspectos: da impossibilidade de repasse da gestão integral de Hospital Público; da impossibilidade da Dispensa de Licitação; da falta de realização de Audiência Pública; da falta de Autorização do Conselho de Saúde do Distrito Federal - CSDF; do não cumprimento dos requisitos de qualificação da contratada como Organização Social; da Imprecisão das Metas, dos critérios de avaliação; da indefinição quanto à forma de pagamento; da não comprovação da satisfatória situação econômico-financeira da entidade; da escolha da contratada; do parecer da Procuradoria Geral do DF; da publicação do ato de ratificação.

6. No referido documento, a Representante do *Parquet* pede a suspensão cautelar da execução dos serviços objeto do Contrato de Gestão n.º 01/2009-SES/DF, firmado com a Real Sociedade Espanhola de Beneficência, até que o Tribunal se manifeste, em definitivo, a respeito da legalidade e economicidade do ajuste, e pede que seja determinada percuente análise de todos os procedimentos que pautaram a contratação em tela, especialmente, no que tange aos preços praticados, a fim de verificar a legalidade, a regularidade, e a economicidade da contratação direta pretendida.

7. Posteriormente, a Decisão n.º 762/2009 tomou conhecimento da Representação n.º 07/2009 – CF e determinou que a Inspeção competente realizasse inspeção na Secretaria de Estado de Saúde e promovesse a instrução dos autos (fl. 38).

8. Foram juntados novos documentos aos autos, analisados na Informação n.º 70/2009 de fls. 313/322.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 206

Proc.: 4027/09

Rubrica

9. Em seguida, o Tribunal proferiu a Decisão n.º 2535/2009 (fls. 447/448), com o seguinte teor:

O Tribunal, pelo voto de desempate do Senhor Presidente, proferido com base no art. 84, VI, do RI/TCDF, que acompanhou o voto da Relatora, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da Informação nº 41/09 (fls. 98/138) e da Informação nº 70/09 (fls. 313/322); b) do Ofício nº 112/09-CF, encaminhado pelo Ministério Público junto à Corte (fl. 140), e da documentação anexa (fls. 141/286); c) da denúncia acostada à fl. 287 e da documentação anexa; d) da decisão liminar proferida na Ação Civil Pública nº 2009.01.1.048713-4, ajuizada pelo MPDFT perante o juízo da Oitava Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, referente ao Contrato de Gestão SES/DF nº 1/2009; e) do pedido de remessa de cópia do inteiro teor dos autos (fl. 323); f) do memorial de fls. 365/385; II - indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado na representação do Ministério Público e na denúncia, informando aos respectivos signatários que: a) os fatos narrados na denúncia acerca do Contrato de Gestão já são objeto de apuração pelo Tribunal no feito em exame, cuja tramitação e respectivas decisões poderão ser acompanhadas pelos interessados na página do TCDF na Internet; b) com referência aos pedidos de concessão de medida cautelar constantes da denúncia, verifica-se a existência da Ação Civil Pública nº 2009.01.1.048713-4, ajuizada perante o juízo da Oitava Vara da Fazenda Pública do DF pelo MPDFT, no qual houve revogação de liminar impeditiva da continuidade do contrato de gestão, revogação essa ocorrida pouco antes da data prevista para entrada em funcionamento do Hospital de Santa Maria, em 22.04.09, por Decisão do Presidente do TJDF, Desembargador Nívio Gonçalves (Processo nº 2009.00.2.005025-1), o que impede qualquer manifestação do TCDF sobre a mesma matéria, ante a prevalência das decisões judiciais; III - determinar a audiência do titular da Secretaria de Planejamento e Gestão para apresentar razões de justificativa em face da qualificação da entidade Real Sociedade Espanhola de Beneficência como organização social no DF, em decorrência dos requisitos preestabelecidos no art. 2º, alíneas “f” e “i”, da Lei nº 4.081/08, bem como no art. 2º, § 1º, do Decreto nº 29.870/08; IV - determinar a audiência do titular da Secretaria de Saúde e do Secretário-Adjunto de Saúde para apresentarem



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICF
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 207

Proc.: 4027/09

Rubrica

razões de justificativa, em face das seguintes constatações observadas no exame do Contrato de Gestão nº 01/2009-SES/DF: a) possível insuficiência das justificativas para dispensa de licitação em favor da entidade Real Sociedade Espanhola de Beneficência, tendo em vista os aspectos suscitados pelo Ministério Público junto ao Tribunal (parágrafos 72/78 da Informação nº 41/09); b) possível inobservância de requisito legal para a celebração de contrato de gestão, previsto no art. 9º, inciso V, § 1º, do Decreto nº 29.870/08 (parágrafos 66/71 da Informação 41/09); c) ausência da publicação na imprensa oficial da dispensa de licitação relativa ao contrato de gestão em referência, conforme determina o art. 26 da Lei nº 8.666/93 (parágrafos 83/84 da Informação nº 41/09); d) ausência das planilhas de custos detalhadas por preços unitários, que serviram de base para a formação do valor total de R\$ 222.000.000,00 (duzentos e vinte e dois milhões de reais) do Contrato de Gestão nº 01/2009-SES/DF, de acordo com o que dispõe o art. 26, inciso III, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 9º, inciso II, do Decreto nº 29.870/08 (parágrafos 85/86 da Informação nº 41/09); e) aumento de 39,84% no valor total dos insumos, em comparação ao valor total estimado para insumos no Edital de Concorrência SES/DF-01/2008 (parágrafos 88/97 da Informação nº 41/2009); f) possível inobservância do consignado no Parecer nº 083/2009-PROCAD/PGDF, no tocante à adequação do contrato de gestão em exame (cláusula décima segunda, item 12.1.4) ao disposto no § 2º do art. 8º da Lei nº 4.081/08 (parágrafos 110/111 da Informação nº 41/09); V - autorizar a notificação da contratada Real Sociedade Espanhola de Beneficência, na pessoa do seu representante legal, para, querendo, manifestar-se acerca dos fatos e fundamentos levantados pela inspeção desta Corte, em especial sobre o contido nos itens V, VII e IX da Informação nº 41/09; VI – solicitar à Controladoria-Geral da União o envio à Corte de cópia do relatório referente ao procedimento de fiscalização levado a efeito nos contratos firmados pela Secretaria Municipal de Saúde de Salvador com a entidade Real Sociedade Espanhola de Beneficência - RSEB (parágrafos 77/78 da Informação nº 41/09); VII - determinar a remessa ao titular da Secretaria de Saúde e ao Secretário-Adjunto de Saúde, bem como à Real Sociedade Espanhola de Beneficência, como subsídio ao atendimento das deliberações previstas nos itens IV e V, e à autora do requerimento de fl. 323, de cópia do inteiro teor dos autos.

10. Após a Decisão nº 2535/2009, foram juntados aos autos os seguintes

- Ofício nº 22/2009 – CF (fl. 554), aditando a Representação nº 07/2009.

Nele, o MPJTCDF relata supostas irregularidades, como a incorreta informação acerca do endereço da Real Sociedade Espanhola de Beneficência e a sua possível inexistência física, o que, segundo o *Parquet*, impede real relação de emprego com eventuais empregados. Requer, ainda, no referido documento que o Corpo Técnico reinstrua os autos e peça esclarecimentos sobre a relação existente entre a União Brasileira de Educação e Cultura - UBEC e a Real Sociedade, sobre o impacto da questão referente às licenças sem vencimento no Setor Público para suprir mão de obra na referida entidade e inclusive sobre a ausência de sede da contratada.

- Ofício n.º 044/2009 – CF. No referido documento o *Parquet* requer a esta Corte de Contas a imediata concessão de medida cautelar para impedir a execução do contrato, decorrente do Pregão nº 032/2009, até decisão definitiva sobre o mérito da Representação Conjunta nº 04/2009 (fl. 861).

11. Em razão desses novos documentos, o Tribunal proferiu a Decisão n.º 4285/2009 (fl. 873), nos seguintes termos:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da Representação nº 04/2009 – Conjunta (fls. 640/648) e documentos que a acompanham; b) do Ofício nº 044/2009-CF (fl. 861); II - indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo Ministério Público na representação e no ofício citados no item I supra, informando aos respectivos signatários que a questão está sendo examinada pelo Poder Judiciário, o que impede qualquer manifestação do TCDF sobre a mesma matéria, ante a prevalência das decisões judiciais; III – determinar à 2ª ICE que, na futura informação que vier a ser redigida nos autos, analise também os fatos trazidos pelo Ministério Público em sua Representação de fls. 640/648.”

12. Em atendimento ao item VI da Decisão n.º 2535/2009, em 15.07.2009, a Controladoria Geral da União encaminhou, mediante o Ofício n.º 22291/2009/SE/CGU-PR (fl. 876), ao Tribunal, cópia do Relatório Gerencial de Demandas Especiais – RDE n.º 00190.007364/2007-13, ao qual é conferido o caráter de sigiloso, no grau de confidencial (Anexo X). Desse modo, para garantir o caráter confidencial, somos porque estes autos sejam convertidos em sigilosos, nos termos consignados no art. 54 da LC 01/94.

II – JUSTIFICATIVAS DO TITULAR DA SEPLAG

Item III da Decisão n.º 2535/2009: determinar a audiência do titular da Secretaria de Planejamento e Gestão para apresentar razões de justificativa em face da qualificação da entidade Real Sociedade Espanhola de Beneficência como organização social no DF, em decorrência dos requisitos preestabelecidos no art. 2º, alíneas “f” e “i”, da Lei n.º 4.081/08, bem como no art. 2º, § 1º, do Decreto n.º 29.870/08;

II.1 Justificativas apresentadas pelo Sr. Ricardo Penna, Secretário de Planejamento e Gestão (fls. 204/215 do Anexo VI).

“I — DOS FATOS

O item III da Decisão n.º 2535/2009 questiona a qualificação da entidade Real Sociedade de Beneficência Espanhola como organização social no Distrito Federal, em decorrência dos requisitos preestabelecidos no artigo 2º, alíneas “f” e “i”, da Lei n.º 4.081/08, bem como, no artigo 2º, § 1º, do Decreto n.º 29.870/08, nos termos a seguir transcritos:



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DIRETORIA DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 210

Proc.: 4027/09

Rubrica

Art. 2º. São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior se habilitem à qualificação como organização social:

I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

(...)

f) obrigatoriedade de publicação trimestral, no Diário Oficial do Distrito Federal, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;

(...)

i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhes forem destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito do Distrito Federal, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio do Distrito Federal, na proporção dos recursos e bens a elas alocados; (negritou-se)

"DECRETO Nº 29.870, DE 18 DE JANEIRO DE 2008 DODF DE 19.12.2008

Regulamenta a Lei nº 4.081, de 04 de janeiro de 2008 e dá outras providências. O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, inciso XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como em obediência aos artigos 22 e 23 da Lei nº 4.081, de 04 de janeiro de 2008, DECRETA:

Capítulo I

DA QUALIFICAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Art. 1º. O Governador do Distrito Federal poderá qualificar como organização social a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à cultura, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e institucional, da flora e da fauna, à ação social, à defesa do consumidor, à saúde, ao esporte, à agricultura e ao abastecimento.

Art. 2º. Para fins de habilitação à qualificação como organização social, as entidades privadas deverão endereçar requerimento ao Governador do Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal, comprovando o registro de seu ato constitutivo contendo os seguintes



2ª ICE
elementos:

1. As entidades privadas pretendentes à habilitação deverão estar devidamente registradas no conselho profissional relativo às suas atividades, apresentar as atas da última eleição do Conselho de Administração e os balanços patrimoniais e demonstrativos dos resultados financeiros dos 02 (dois) últimos anos. (negritou-se)

Ademais, cumpre transcrever o trecho destacado no item III do decisum, in verbis:

"III - determinar a audiência do titular da Secretaria de Planejamento e Gestão para apresentar razões de justificativa em face da qualificação da entidade Real Sociedade Espanhola de Beneficência como organização social no DF, em decorrência dos requisitos preestabelecidos no art. 2º, alíneas "f" e "i," da Lei nº 4.081/08, bem como, no art. 2º, § 1º, do Decreto nº 29.870/08."

Dessa forma, foi aberto prazo para que esta Secretaria justifique a qualificação da entidade Real Sociedade Espanhola de Beneficência como organização social no Distrito Federal.

II — DO DIREITO

Primeiramente, para um melhor entendimento, cabe observar os procedimentos utilizados por esta Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão no que concerne à qualificação das entidades como organizações sociais.

É atribuição da Diretoria de Acompanhamento de Projetos — DAP, da Subsecretaria de Modernização da Gestão/SEPLAG, proceder à verificação dos requisitos elencados na Lei nº 4.081/2008, bem como no Decreto nº 29.870/2008, para que as entidades privadas sejam habilitadas à qualificação de organização social.

Conforme dispõe o artigo 2º do Decreto nº 29.870/2008, a entidade privada interessada em qualificar-se como organização social, deverá encaminhar requerimento ao Governador, comprovando o registro de seu ato constitutivo, contendo os elementos enumerados no referido artigo.

Em posse do requerimento e do estatuto apresentado pela entidade interessada, a DAP/SEPLAG verifica a existência dos elementos elencados na legislação.



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DIREÇÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 212

Proc.: 4027/09

Rubrica

Além disso, frise-se que como instrumento de controle é criado arquivo eletrônico na intranet, onde constam todos os documentos elaborados pela DAP/SEPLAG, como por exemplo, a Nota Técnica.

Em cumprimento ao princípio da legalidade, a DAP/SEPLAG encaminha o processo para manifestação prévia do Secretário de Estado ou Titular do órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao objeto social da entidade.

Após a manifestação da Secretaria de Estado da área de atividade correspondente ao objeto social da entidade, caso tenha parecer favorável, os autos retornam para a DAP/SEPLAG, a qual encaminha o processo completo, incluindo a Nota Técnica e o despacho de encaminhamento e aprovação para Subsecretária de Modernização da Gestão/SEPLAG.

Esta, por sua vez, encaminha o processo para o titular desta Pasta, que se pronuncia e, por conseguinte, envia o mesmo para a Chefia de Gabinete do Governador para responder ao requerimento da entidade interessada, conforme dispõe o artigo 1º do Decreto nº 29.870/2008.

Em obediência ao princípio da publicidade, a DAP/SEPLAG envia o ato de qualificação da entidade como organização social para a Agência de Comunicação do Governo do Distrito Federal para que seja publicado no Diário Oficial do Distrito Federal e divulgado na internet.

Após todos esses procedimentos, e como forma de controle, a DAP/SEPLAG arquiva o processo de qualificação em seu setor.

Contudo, nem todos os requisitos da Lei nº 4.081/2008 e do Decreto nº 29.870/2008 são atendidos em sua plenitude. Neste caso, a equipe técnica da SEPLAG identifica as pendências e relata ao Secretário de Estado desta Pasta.

O titular desta Pasta, por sua vez, informa ao Governador do Distrito Federal e se pronuncia, conforme o caso em questão.

No caso do Hospital Regional de Santa Maria, várias entidades solicitaram a qualificação como organização social. Em muitos casos foram constatadas pendências, as quais foram alertadas quando do encaminhamento dos autos ao Governador para aprovação e publicação da qualificação, como se vê a seguir:



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICF
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 213

Proc.: 4027/09

Rubrica

1. Qualificação do Centro Integrado e Apoio Profissional — CIAP:

Trata o presente processo do requerimento formulado pelo CENTRO INTEGRADO E APOIO PROFISSIONAL — CIAP para obter qualificação como Organização Social, no âmbito do Distrito Federal, nos termos da Lei nº 4.081/08, alterada pela Lei nº 4.110/08 e regulamentada pelo Decreto nº 28.693, de 18 de janeiro de 2008.

De acordo com a disposição do art. 22 da Lei nº 4.081/08, alterada pela Lei nº 4.110, de 24 de março de 2008 e de acordo com o disposto no artigo 3º, parágrafo único, esta Secretaria procedeu à análise da documentação apresentada, e verificou que em relação aos citados dispositivos legais, de uma forma geral, que o Requerimento apresenta condições de qualificação, no entanto, o Estatuto não dispõe literalmente, na forma exigida pela legislação supracitada sobre a exigência dos artigos que passo a explicitar:

Conforme o artigo 2º do Decreto 28.693/2008 Alínea "r":

(..)

O obrigatoriedade de publicação trimestral, no Diário Oficial do Distrito Federal, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão.

Esta alínea do referido estatuto não está conforme a letra do texto do Decreto 28.693/2008, mas nada impede que essa exigência conste do Contrato de Gestão, caso o CIAP venha a ser vencedora da Concorrência do HOSPITAL REGIONAL DE SANTAMARIA—HRSM.

Quanto aos aspectos técnicos o Requerimento obteve manifestação favorável da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. Desse modo, feitas as considerações e ressalvas que julgo pertinentes, submeto para deliberação de Vossa Excelência o pedido de qualificação formulado pelo Centro Integrado e Apoio Profissional. " (grifos nossos)

2. Qualificação do Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo — SECONCI:

"Trata o presente processo do requerimento formulado pelo SERVIÇO SOCIAL DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO para qualificação como Organização Social, no âmbito do Distrito Federal, nos termos da Lei nº 4.081/08 alterada pela Lei nº 4.110/08 e regulamentada pelo Decreto nº 28.693, de 18 de janeiro de 2008.



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DIRETORIA DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 214

Proc.: 4027/09

Rubrica

De acordo com a disposição do art. 22 da Lei nº 4.081/08, alterada pela Lei nº 4.110, de 24 de março de 2008 e de acordo com o disposto no artigo 3º, parágrafo único, esta Secretaria procedeu à análise da documentação apresentada, e verificou que em relação aos citados dispositivos legais, de uma forma geral, que o Requerimento apresenta condições de qualificação, no entanto, o Estatuto não dispõe literalmente, na forma exigida pela legislação supracitada sobre a exigência dos artigos que passo a explicitar:

Conforme o artigo 2º do Decreto 28.693/2008 Alínea "f":

(...)

A obrigatoriedade de publicação trimestral, no Diário Oficial do Distrito Federal, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão.

Esta alínea do referido estatuto não está conforme a letra do texto do Decreto 28.693/2008, mas nada impede que tal exigência conste do Contrato de Gestão, caso o SESCONCI - SP venha a ser vencedora da Concorrência do HOSPITAL REGIONAL DE SANTA MARIA – HRSM. Quanto aos aspectos técnicos o Requerimento obteve manifestação favorável da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

Desse modo, feitas as considerações e ressalvas que julgo pertinentes, submeto para deliberação de Vossa Excelência o pedido de qualificação formulado pelo Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo." (grifos nossos)

3. Qualificação do Instituto de Saúde Santa Maria – IDESMA:

"À Senhora Consultora Jurídica da Casa Civil,

Encaminho o presente processo para emissão de parecer jurídico, tendo em vista as considerações abaixo, para que esta Secretaria se posicione quanto à qualificação do INSTITUTO DE SAÚDE SANTA MARIA – IDESMA.

Considerações:

Conforme o artigo 2º do Decreto 28.693/2008 Alínea "f":

(...)

f) obrigatoriedade de publicação trimestral, no Diário Oficial do Distrito Federal, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão.

Esta alínea do referido estatuto não está conforme a letra do texto do Decreto 28.693/2008, mas nada impede que tal exigência conste do Contrato



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DE ACORDO COM O

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 215

Proc.: 4027/09

Rubrica

de Gestão, caso o IDESMA venha a ser vencedora da Concorrência do HOSPITAL REGIONAL DE SANTA MARIA – HRSM." (grifos nossos)

Da mesma forma se deu a análise da documentação no processo de qualificação da Real Sociedade Espanhola de Beneficência - RSEB, do qual foi elaborada a Nota Técnica nº 18/2008, onde foram constatadas pendências com relação aos requisitos elencados na Lei nº 4.081/08 e no Decreto nº 29.870/08, sendo exarado despacho de encaminhamento para o Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal, pelo Titular desta Pasta, como se verifica in verbis:

"Encaminhamos o presente processo de requerimento formulado pela Real Sociedade de Beneficência Espanhola para qualificação como Organização Social, no âmbito do Distrito Federal, nos termos da Lei nº 4.081/08, alterada pela Lei nº 4.110/08 e regulamentada pelo Decreto nº 28.693, de 18 de janeiro de 2008.

De acordo com a disposição do art. 22 da Lei nº 4.081/08, alterada pela Lei nº 4.110, de 24 de março de 2008 e de acordo com o disposto no artigo 3º, parágrafo único, esta Secretaria procedeu à análise da documentação apresentada, e verificou que em relação aos citados dispositivos legais, de uma forma geral, que o Requerimento apresenta condições de qualificação, no entanto, o Estatuto não dispõe literalmente, na forma exigida pela legislação supracitada sobre a exigência dos artigos que passo a explicitar:

Conforme o artigo 2º do Decreto 28.693/2008, Alínea "f":

- d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
- f) obrigatoriedade de publicação trimestral, no Diário Oficial do Distrito Federal, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;
- i) previsão de incorporação integral do patrimônio dos legados ou das doações que lhes forem destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito do Distrito Federal, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio do Distrito Federal, na proporção dos recursos e bens a elas alocados."

Estas alíneas não estão conforme a letra do texto do Decreto 28.693/2008, mas nada impede que tais exigências constem do Contrato de Gestão, caso ocorra esta celebração com a Real Sociedade de Beneficência Espanhola.



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DIRETORIA DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 216

Proc.: 4027/09

Rubrica

Quanto aos aspectos técnicos o Requerimento obteve manifestação favorável da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

Desse modo, feitas as considerações e ressalvas que julgo pertinentes, submeto para deliberação de Vossa Excelência o pedido de qualificação formulado pela Real Sociedade de Beneficência Espanhola." (grifos nossos)

Ocorre que, ao verificar o processo recentemente, constatou-se a ausência da Nota Técnica nº 18/2008 emitida pela equipe técnica da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, bem como, da manifestação do titular desta Pasta.

Com efeito, isto causou perplexidade a esta Pasta, tendo sido determinado, imediatamente, abertura de Sindicância para averiguações e, caso constatadas as irregularidades, responsabilizações quanto à ausência da Nota Técnica, da aprovação e do encaminhamento efetuado por esta Secretaria no referido processo, conforme se vê na Portaria nº 145, de 19 de maio de 2009, publicada no DODF nº 96, de 20 de maio de 2009, que instaura a Comissão de Sindicância.

Dessa forma, esta Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão esclarece que procedeu à análise da documentação da Real Sociedade de Beneficência Espanhola conforme os ditames da Lei nº 4.081/08 e do Decreto nº 29.870/08, tendo se posicionado pela não conformidade da documentação com a letra do texto da lei, porém, advertiu que tal fato não seria impeditivo para qualificação, pois tais exigências deveriam constar do Contrato de Gestão, caso ocorresse à celebração do contrato em comento.

E foi no intuito de melhor satisfazer o interesse público, dentro do juízo de conveniência e oportunidade, respeitados os limites balizados pelo ordenamento jurídico, que esta Secretaria analisou o processo de qualificação da entidade Real Sociedade de Beneficência Espanhola."

II.2 Análise

13. É cediço que a qualificação como Organização Social é um título que a Administração outorga a uma entidade privada, sem fins lucrativos, com a finalidade de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 217

Proc.: 4027/09

Rubrica

que ela possa receber determinados benefícios do Poder Público, para a realização de seus objetivos, que devem ser necessariamente de interesse público.

14. Infere-se que, qualificadas como Organizações Sociais, tais entidades estariam habilitadas a celebrar com o Poder Público Contrato de Gestão, quando, para tanto fossem autorizadas por meio de procedimento específico.

15. Desse modo, o momento da qualificação de uma entidade como Organização Social afigura-se como o ponto fundamental para a execução dessa modalidade de gestão compartilhada, quando a Administração afere se a instituição que se habilita para receber o título de OS preenche os requisitos legais e acerca de tal pleito se manifesta.

16. Nos termos da Lei Distrital nº 4.081/08, alterada pela Lei Distrital nº 4.249/08, o Poder Executivo do Distrito Federal poderá qualificar como organização social a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à cultura, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e institucional, da flora e da fauna, à ação social, à defesa do consumidor, à saúde, ao esporte, à agricultura e ao abastecimento, atendidos os requisitos específicos previstos nesse mesmo diploma.

17. Da leitura do art. 2º da lei distrital acima mencionada e do art. 2º do Decreto nº 29.870/08, que regulamenta a referida lei, obtém-se os requisitos que permitem que dada pessoa jurídica se habilite à qualificação, de modo a ser considerada uma Organização Social no âmbito do Distrito Federal.

18. Trata-se de pressupostos objetivos que necessariamente devem estar previstos no ato constitutivo da entidade, devidamente registrado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 218

Proc.: 4027/09

Rubrica

19. No presente caso, com o intuito de obter a qualificação de Organização Social no âmbito do DF, a Real Sociedade Espanhola de Beneficência apresentou os seguintes documentos, autuados no Processo - SEPLAG nº 410.004.058/2008: Estatuto (fls. 48/77), Certidão emitida pelo Conselho Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (fl. 78), Certificado de inscrição no Conselho Regional de Medicina do Estado da Bahia (fl. 79), Ata de eleição da Diretoria do Conselho Deliberativo da RSEB (fls. 80/81).

20. A documentação acima referida foi objeto de análise por este Corpo Técnico na Informação nº 41/2009, que constatou que as disposições do Estatuto da RSEB não eram capazes de atender plenamente aos requisitos necessários à habilitação, previstos nas normas de regência, como Organização Social no DF. Da mencionada Informação, extraí-se os seguintes excertos:

“Especificamente no tocante à exigência contida na alínea “f” do artigo 2º da Lei nº 4.081/08 inexistiu disposição no ato constitutivo da RSEB a garantir a “obrigatoriedade de publicação trimestral, no Diário Oficial do Distrito Federal, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;”

Da mesma forma, não se encontra atendido o requisito constante da alínea “i” do artigo 2º da Lei nº 4.081/08, que estabelece a obrigatoriedade de constar do Estatuto da entidade postulante: “previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhes forem destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito do Distrito Federal, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio do Distrito Federal, na proporção dos recursos e bens a elas alocados;”. Em casos que tais, o Estatuto da RSEB prevê que o patrimônio será destinado à outra entidade filantrópica com sede no Estado da Bahia.

Além disso, esta Unidade Técnica assinala que no procedimento de qualificação da Real Sociedade Espanhola de Beneficência não restou atendido o requisito exigido no § 1º, do art. 2º, do Decreto nº 29.870/08, no que diz respeito à apresentação dos balanços patrimoniais e demonstrativos dos resultados financeiros da RSEB dos 02



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DIREÇÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 219

Proc.: 4027/09

Rubrica

(dois) últimos anos (2006 e 2007), pois que tais elementos não foram juntados ao processo-SEPLAG nº 410.004.058/2008.

Registra-se que, posteriormente ao ato de qualificação da RSEB, na fase de assinatura do contrato de gestão é que foi apresentado o Balanço Patrimonial e as demonstrações contábeis da entidade referentes apenas ao exercício de 2006.

Por conseguinte, analisando o procedimento em que se assentou o ato de outorga à Real Sociedade Espanhola de Beneficência - RSEB da qualificação como organização social no DF, verifica-se que não foram plenamente atendidos os requisitos exigidos pela legislação de regência. Desse modo, sem o preenchimento dos requisitos preestabelecidos na Lei nº 4.081/08, art. 2º, alíneas "f" e "i", bem como no Decreto nº 29.870/08, art. 2º, § 1º, a qualificação almejada não poderia ter sido concedida pelo Poder Público.

Portanto, o ato de qualificação examinado nos autos evidencia-se, a princípio, como viciado, portanto, passível de ter a sua validade negada pelo Tribunal, com a consequente aplicação da penalidade prevista no art. 57, inciso II, da LC 01/94 ao responsável.

Nesse sentido, propõe-se a audiência do titular da Secretaria de Planejamento e Gestão, para apresentar razões de justificativa em face da qualificação da entidade Real Sociedade Espanhola de Beneficência como organização social no DF sem o preenchimento dos requisitos preestabelecidos no art. 2º, alíneas "f" e "i", da Lei nº 4.081/08, bem como no art. 2º, § 1º, do Decreto nº 29.870/08."

21. Em face dos fatos acima relatados, esta Corte de Contas abriu prazo ao titular da SEPLAG para apresentar razões de justificativa acerca da qualificação da entidade Real Sociedade Espanhola de Beneficência como Organização Social no DF, sem o preenchimento dos requisitos preestabelecidos no art. 2º, alíneas "f" e "i", da Lei nº 4.081/08, bem como no art. 2º, § 1º, do Decreto nº 29.870/08.

22. Verifica-se que as razões de justificativas apresentadas pela SEPLAG relatam que aquela Secretaria procedeu a análise da documentação da Real Sociedade de Beneficência Espanhola conforme os ditames da Lei nº 4.081/08 e do Decreto nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 220

Proc.: 4027/09

Rubrica

29.870/08, tendo se posicionado pela não conformidade da documentação com a letra do texto do verb, porém, advertiu que tal fato não seria impeditivo para a qualificação, pois tais exigências deveriam constar do Contrato de Gestão, caso ocorresse à celebração do contrato em comento com aquela entidade.

23. Argumenta, ainda, que foi no intuito de melhor satisfazer o interesse público, dentro do juízo de conveniência e oportunidade, respeitados os limites balizados pelo ordenamento jurídico, que aquela Secretaria analisou o Processo de qualificação da entidade Real Sociedade de Beneficência Espanhola.

24. Com efeito, da leitura do comando legal inserto no art. 1º da Lei Distrital nº 4.081/08 e no art. 1º do Decreto nº 29.870/08, verifica-se a previsão quanto ao juízo de conveniência e oportunidade, a ser concretizado por ato do Governador do Distrito Federal, na qualificação de entidades pleiteantes ao título de organização social do Distrito Federal, desde que atendidos os requisitos de natureza objetiva dispostos nos referidos normativos.

25. Dessa forma, inobstante não se afigurar legítima a margem discricionária conferida, muito embora observada a legalidade formal, a realidade é que os referidos artigos conferem ao Governador do DF o poder de decisão quanto ao mérito administrativo na qualificação da entidade que se ajustou aos requisitos impostos pela Lei Distrital nº 4.081/08.

26. Noutro giro, as normas de regência não conferem ao Poder Executivo do DF discricionariedade para a qualificação de entidade como Organização Social, que não preencha plenamente os pressupostos objetivos nelas requeridos.

27. Inexiste, portanto, poder discricionário concedido pelos multicitados



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 221

Proc.: 4027/09

Rubrica

diplo mas legais ao Governador do Distrito Federal, para que examine a conveniência e a oportunidade em qualificar como Organização Social a entidade que não atenda a todos os requisitos legais.

28. Ora, é importante repisar que a qualificação não transcende de uma mera fase preparatória à escolha da entidade que estará apta a celebrar o Contrato de Gestão.

29. Nesse sentido, essencialmente, tal procedimento irá afirmar, se, no plano formal, a entidade interessada preencheu ou não os requisitos preestabelecidos, que é condição *sine qua non* para a sua qualificação, tornando-se, assim, habilitada para celebrar o Contrato de Gestão.

30. Dessa forma, é defeso que Administração do DF permita o não cumprimento de qualquer requisito específico, transferindo o seu cumprimento para fase posterior, tal como procedeu a SEPLAG no seu Parecer, que vislumbrou a possibilidade de sanar a desconformidade constatada na documentação apresentada pela RSEB com a Lei nº 4.081/08 e com o Decreto nº 29.870/08, apenas fazendo constar as exigências não atendidas pela referida entidade no Contrato de Gestão.

31. Ademais, compulsando o sobredito Contrato, verifica-se que, com exceção ao disposto no item 68 da Cláusula Quinta do instrumento do Contrato de Gestão (fl. 659), que trata da obrigação de transferência dos recursos, em caso de distrato ou extinção da Contratada, atendendo parcialmente a alínea "f" do art. 2º do Decreto nº 29.870/08, as demais exigências não foram nele inseridas.

32. No que tange à inobservância do § 1º do art. 2º do Decreto nº 29.870/08, tendo em vista que a RSEB apresentou apenas o Balanço Patrimonial, referente ao ano



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DIVISÃO DE ACOPIAÇÃO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 222

Proc.: 4027/09

Rubrica

de 2006, a jurisdicionada foi silente.

33. Em face do exposto, manifesta-se eivado de vício o ato de qualificação da entidade Real Sociedade Espanhola de Beneficência, tendo em vista que contraria frontalmente o texto dos arts. 1º e 2º da Lei nº 4.081/08 e dos arts. 1º e 2º do Decreto nº 29.870/08. Por consequência, essa ilegalidade macula o Contrato de Gestão nº 01/09, celebrado com aquela entidade.

III – JUSTIFICATIVAS DO SECRETÁRIO E SECRETÁRIO ADJUNTO DE SAÚDE (fls. 01/09 do Anexo VI)

Item IV da Decisão nº 2535/2009: determinar a audiência do titular da Secretaria de Saúde e do Secretário-Adjunto de Saúde para apresentarem razões de justificativa, em face das seguintes constatações observadas no exame do Contrato de Gestão nº 01/2009-SES/DF: a) possível insuficiência das justificativas para dispensa de licitação em favor da entidade Real Sociedade Espanhola de Beneficência, tendo em vista os aspectos suscitados pelo Ministério Público junto ao Tribunal (parágrafos 72/78 da Informação nº 41/09); b) possível inobservância de requisito legal para a celebração de contrato de gestão, previsto no art. 9º, inciso V, § 1º, do Decreto nº 29.870/08 (parágrafos 66/71 da Informação 41/09); c) ausência da publicação na imprensa oficial da dispensa de licitação relativa ao contrato de gestão em referência, conforme determina o art. 26 da Lei nº 8.666/93 (parágrafos 83/84 da Informação nº 41/09); d) ausência das planilhas de custos detalhadas por preços unitários, que serviram de base para a formação do valor total de R\$ 222.000.000,00 (duzentos e vinte e dois milhões de reais) do Contrato de Gestão nº 01/2009-SES/DF, de acordo com o que dispõe o art. 26, inciso III, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 9º, inciso II, do Decreto nº 29.870/08 (parágrafos 85/86 da Informação nº 41/09); e) aumento de 39,84% no valor total dos insumos, em comparação ao valor total estimado para insumos no Edital de Concorrência SES/DF-01/2008 (parágrafos 88/97 da Informação nº 41/2009); f) possível inobservância do consignado no Parecer nº 083/2009-PROCAD/PGDF, no tocante à adequação do contrato de gestão em exame (cláusula décima segunda, item 12.1.4) ao disposto no § 2º do art. 8º da Lei nº 4.081/08 (parágrafos 110/111 da Informação nº 41/09)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 223

Proc.: 4027/09

Rubrica

III.1 Quanto à possível insuficiência das justificativas para dispensa de licitação em favor da entidade Real Sociedade Espanhola de Beneficência, tendo em vista os aspectos suscitados pelo Ministério Público junto ao Tribunal (parágrafos 72/78 da Informação nº 41/09, de acordo com a alínea “a” do item IV da Decisão nº 2.535/09.

Preliminarmente, cumpre ressaltar, de acordo com a documentação apresentada pela entidade referente a sua qualificação técnica, financeira e jurídica, que as dúvidas lançadas pelo *Parquet* sobre a idoneidade da Real Sociedade Espanhola de Beneficência não traduzem a real reputação da instituição, haja vista que não há informações e/ou juntada pelo MP de quaisquer documentos comprobatórios das denúncias, quais sejam, declaração de inidoneidade ou sentença transitado em julgado de eventuais processos ajuizados em desfavor da referida Sociedade.

Destarte, não há razão para julgar insuficientes as razões outrora apresentadas por esta Secretaria, em razão do princípio da presunção de inocência esculpido no inciso LVII do art. 5º da Constituição Federal.

É cediço que a Real Sociedade Espanhola de Beneficência trata-se de entidade de direito privado, sem fins lucrativos, fundada há 125 anos, cuja expertise na área de saúde é reconhecida nesse segmento, sendo considerada uma conceituada instituição por possuir excelente estrutura. E unidade de referência nas áreas de cardiologia, neurologia, gastroenterologia e tratamento da obesidade, bem como possui reconhecimento dos Governos da Espanha e do Brasil, do Estado da Bahia e do Município de Salvador, conforme demonstram os atos a seguir nominados:

- 1 - Utilidade Pública Federal – Decreto nº 57.103-A/1965 – Concedido pelo Governo Federal em 19 de outubro de 1965;
- 2 - Utilidade Pública Estadual – Lei nº 1.786, 10.07.1925, concedido pelo Governo do Estado da Bahia;



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICÉ
RELAÇÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 224

Proc.: 4027/09

Rubrica

3 - Utilidade Pública Municipal – Lei nº 1.629, de 28.09.1964 – concedido pelo Governo do Município de Salvador – Bahia;

4 - "El titulo de Real Y uso del escudo de armas Reales em todos los documentos de su uso" – Concedido em 17 de julho dc 1911 pelo Governo da Espanha;

5 - Ordem Civil de Beneficência – concedida, através do Decreto de 18 abril dc 1947, pelo Governo da Espanha;

6 - Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos – concedido em 09 de maio de 1966 pelo Conselho Nacional dc Serviço Social.

As pesquisas realizadas por esta Secretaria no período que antecedeu à contratação demonstraram que a Real Sociedade Espanhola de Beneficência possui idoneidade profissional e a experiência necessária à execução dos serviços objetos do Contrato de Gestão. Salienta-se que, atendendo às exigências legais ordinárias dos processos de contratação, quer seja via procedimento licitatório, quer via contratação direta, a entidade apresentou todos os documentos hábeis a demonstrar a sua capacitação jurídica, técnica e financeira.

A reputação ético-profissional da Real Sociedade Espanhola de Beneficência também pode ser comprovada através dos atestados e declarações anexos, os quais demonstram que essa entidade desfruta de elevada consideração e respeito entre instituições médico-hospitalares, bem como entre os órgãos dos governos estaduais e municipais, que a seguir se relaciona:

- 1 - Secretaria de Saúde do Estado da Bahia;
- 2 - Federação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas do Estado da Bahia;
- 3 - Associação de Hospitais e Serviços de Saúde do Estado da Bahia;
- 4 - Banco do Brasil S.A.;
5. Banco do Nordeste do Brasil S.A.

A propósito do contrato celebrado entre o Município do Salvador e a Real Sociedade Espanhola de Beneficência, sobre o qual se baseou o Parquet, foram apresentados todos os esclarecimentos necessários, conforme demonstra o documento anexo que nos foi apresentado pela referida entidade.

Ao contrário do aduzido, a relação contratual havida entre o Município do Salvador e a Real Sociedade Espanhola de Beneficência revela que os serviços prestados por esta instituição foram satisfatórios, tendo sido inclusive atestados como sendo de expressiva qualidade em sua execução.



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DIREÇÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 225

Proc.: 4027/09

Rubrica

Ressalte-se que parte das justificativas citadas encontram-se às fls. 198/213 do processo de contratação, bem como resta presente cópia do Ofício Real/Adm nº 142/2008, encaminhado ao Ministério Público Federal, onde a Real Sociedade registra a sua indignação com a utilização política do relatório da Controladoria Geral da União - CGU.

(...)

Reitera-se que esta Secretaria não tem conhecimento da existência de qualquer decisão judicial com trânsito em julgado relativamente à matéria objeto do Relatório da CGU, como já dito de forma genérica alhures, bem como, na esfera administrativa, não há nenhuma declaração de inidoneidade contra a Real Sociedade Espanhola de Beneficência que, inclusive, possui contratos recentes com o Governo do Estado da Bahia, conforme demonstram os documentos anexos.

Análise

34. Em síntese, com o fito de prestar esclarecimentos quanto à possível insuficiência das justificativas para dispensa de licitação em favor da entidade Real Sociedade Espanhola de Beneficência, tendo em vista os aspectos suscitados pelo Ministério Público junto ao Tribunal (parágrafos 72/78 da Informação nº 41/09, de acordo com a alínea "a" do item IV da Decisão nº 2.535/09), argumenta o titular da Secretaria de Saúde, nas suas razões de justificativa, que as dúvidas lançadas por aquele Órgão sobre a idoneidade da Real Sociedade Espanhola de Beneficência não traduzem a real reputação da instituição, haja vista que não há informações e/ou juntada pelo MP de quaisquer documentos comprobatórios das denúncias, quais sejam, declaração de inidoneidade ou sentença transitada em julgado de eventuais processos ajuizados em desfavor da referida Sociedade.

35. Argumenta, também, que não há razão para julgar insuficientes as razões outrora apresentadas por aquela Secretaria, no que se refere à escolha daquela entidade para a celebração do Contrato de Gestão, em razão do princípio da presunção



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 226

Proc.: 4027/09

Rubrica

de inocência esculpido no inciso LVII do art. 5º da Constituição Federal.

36. Com efeito, o princípio da presunção de inocência ou da não-culpabilidade, contemplado no art. 5º, inc. LVII, da Constituição Federal, segundo o qual “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória”, afigura-se como um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

37. Nesse sentido, o Ministro Celso de Mello expressou o seu entendimento, ao atuar como Relator do Recurso Extraordinário nº 464497:

“não podem repercutir contra o réu, sob pena de transgressão ao postulado constitucional da não-culpabilidade (CF, art. 5º, LVII), situações jurídico-processuais ainda não definidas por decisão irrecorrível do Poder Judiciário, porque inexistente, em tal contexto, título penal condenatório definitivamente constituído”.

38. Tal princípio, porém, não tem o condão de fazer supor que nada está ocorrendo durante o período em que uma pessoa ou uma entidade está sendo investigada ou processada. Assim, inobstante em caráter sempre excepcional, a existência de razoável suspeita da prática de crime pode ser alegada para limitar determinados direitos.

39. No presente caso, acredita-se que existiam fortes razões para que a Administração do DF não optasse pela escolha da Real Sociedade Espanhola de Beneficência para a celebração do Contrato de Gestão, em face de todas as questões suscitadas pelo *Parquet* e que eram do conhecimento daquela Administração, pelo menos enquanto não fossem esclarecidos todos aqueles pontos. E esses esclarecimentos não precisavam aguardar o trânsito em julgado de qualquer processo eventualmente em curso em desfavor daquela entidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 227

Proc.: 4027/09

Rubrica

40. Por outro lado, a Administração do Distrito Federal entendeu por sobrepor a experiência da RSEB, em detrimento às denúncias de desvios e improbidade administrativa, supostamente praticados por aquela entidade em contratos celebrados com o Município de Salvador, em razão do princípio da presunção de inocência insculpido no inciso LVII do art. 5º da Constituição Federal, uma vez que inexistiam quaisquer documentos comprobatórios das denúncias, tais como, declaração de inidoneidade ou sentença transitado em julgado de eventuais processos ajuizados em desfavor da mencionada entidade.

41. Com o propósito de justificar a dispensa de licitação em favor da entidade Real Sociedade Espanhola de Beneficência, a SES/DF aduziu, às fls. 65/71 – anexo III, argumentação relacionada à capacidade técnica da entidade na gestão do Hospital Espanhol, localizado em Salvador/BA. Nesse sentido, foi apresentada extensa exposição acerca do perfil da entidade, onde são destacadas as linhas de atuação, a clientela, as premiações de reconhecimento público e as especialidades médicas prestadas pela Instituição.

42. Inobstante os fatos apontados pelo MPJTCD, representarem um cenário de risco para o Governo local, que deveria adotar maior cautela na escolha da entidade gestora do HRSM, em especial por causa do elevado valor envolvido no ajuste, não há elementos concretos na argumentação do MP, que impossibilitem a formalização do Contrato de Gestão em análise, no que se refere ao aspecto da escolha da RSEB.

43. Assim, pelas considerações acima delineadas, entende-se procedentes os argumentos trazidos pela Jurisdicionada sobre a questão.

III.2 Quanto à possível inobservância de requisito



legal para a celebração de Contrato de Gestão, previsto no art. 9º, inciso V, § 1º, do Decreto nº 29.870/08 (parágrafos 66/71 da Informação 41/09).

“(...) Consoante já registrado, a Real Sociedade Espanhola de Beneficência é entidade privada sem fins lucrativos, que com base nas demonstrações contábeis, em anexo, demonstrou possuir solidez patrimonial, sede própria e o capital necessário à qualificação econômico-financeira.

A demonstração contábil da capacidade financeira da entidade em questão, teve como referência a fórmula adotada no Edital de Concorrência n.º 001/2008-SES/DE. Junte-se a isso, os demonstrativos contábeis referentes ao exercício de 2007 e os atestados fornecidos por estabelecimentos de créditos oficiais e privados que acompanham o presente (...).

44. O inciso V e § 1º do art. 9º do Decreto nº 29.870/08 dispõe que:

“Art. 9º. O programa de trabalho apresentado pelas organizações sociais deverão discriminar os meios e os recursos orçamentários necessários à prestação dos serviços objeto da parceria a ser firmada, bem como:

(...)

V - comprovação da regularidade jurídico-fiscal e de **satisfatória situação econômico-financeira da entidade;**

(...)

§ 1º A comprovação de situação financeira satisfatória, referida no inciso V do “caput” deste artigo, será realizada **por meio do cálculo de índices contábeis usualmente aceitos.**” (grifo nosso)

Análise

45. Com efeito, o procedimento de qualificação da Real Sociedade Espanhola de Beneficência teve início em Dez/08, o Balanço e as Demonstrações Contábeis que deveriam ter sido juntados aos autos eram às relativas ao exercício de



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 229

Proc.: 4027/09

Rubrica

2007, porque já exigíveis, na forma da lei, desde maio/2008.

46. Verificou-se, no entanto, que apenas foram juntados aos autos o Balanço Patrimonial e as Demonstrações Contábeis, relativos ao exercício de 2006. Não constam dos autos Parecer ou análise pela Secretaria sobre a questão.

47. Pelo exposto, restou evidente que não ficou demonstrada, previamente à celebração do ajuste em exame, a satisfatória situação econômico-financeira da Real Sociedade Espanhola de Beneficência, razão pela qual este Corpo Técnico sugeriu a audiência do titular da Secretaria de Saúde e do Secretário-Adjunto de Saúde para apresentarem razões de justificativa em face da inobservância de requisito legal para a celebração de contrato de gestão, conforme preestabelecido no art. 9º, inciso V, § 1º, do Decreto nº 29.870/08.

48. Nos esclarecimentos prestados, a jurisdicionada aduz que a Real Sociedade Espanhola de Beneficência é entidade privada sem fins lucrativos, que com base nas demonstrações contábeis, em anexo, demonstrou possuir solidez patrimonial, sede própria e o capital necessário à qualificação econômico-financeira.

49. Ainda, que a demonstração contábil da capacidade financeira da entidade em questão, teve como referência a fórmula adotada no Edital de Concorrência nº 001/2008-SES/DF. Junte-se a isso, afirma a jurisdicionada, os demonstrativos contábeis referentes ao exercício de 2007 e os atestados fornecidos por estabelecimentos de créditos oficiais e privados que acompanham o presente.

50. Juntados aos autos os demonstrativos contábeis, referentes ao exercício de 2007, conforme afirma a jurisdicionada (fls. 42/46 do Anexo VIII). Verifica-se, ainda, a juntada do documento constante às fls. 38, subscrito por Contador, com o cálculo dos



PROCESSO nº 4027/2009
TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 230

Proc.: 4027/09

Rubrica

indicadores econômico/financeiros da RSEB.

51. Os valores dos índices financeiros informados no documento à fl. 38 do Anexo VII, calculados com base no Balanço Patrimonial de 31/12/2007, são os seguintes: Liquidez Geral = 1,04, Liquidez Corrente = 1,53 e Endividamento = 0,48.

52. É sabido que as técnicas utilizadas na análise das demonstrações financeiras, por meio de indicadores, revelam a situação econômico-financeira da empresa em determinado momento e tem como principal objetivo extrair informações úteis para fundamentar determinada decisão.

53. Nesse sentido, entende-se que, considerando isoladamente apenas os valores dos indicadores mencionados nos §§ 51/52, com base no Balanço Patrimonial de 31/12/2007, pode-se concluir que a RSEB detinha naquele momento uma situação econômico-financeira satisfatória.

54. No entanto, outros fatores devem ser considerados na análise da situação econômico-financeira de uma empresa. No presente caso, releva citar como exemplo a observação levada a efeito no Parecer dos Auditores Independentes, após exame no Balanço Patrimonial da RSEB, levantado em 31/12/2007 (fls. 40/41 do Anexo VII):

“(…)

4. Conforme mencionado na Nota 4, em 31 de dezembro de 2007, a **Entidade possuía créditos a receber da Prefeitura Municipal de Salvador, no montante de 31.345 mil. O sucesso no recebimento desses créditos depende de negociação com a referida Prefeitura, uma vez que os dois contratos de prestação de serviços mantidos com aquele órgão foram revogados no segundo semestre de 2007, por iniciativa da própria Entidade, em razão dos recorrentes problemas de**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSTÂNCIA DE CONTROLE EXTERNO

inadimplência do Município. (grifo nosso)

54. 55. Extraí-se, da observação acima, que no Balanço Patrimonial da RSEB, de 31/12/2007, constam créditos a receber da Prefeitura Municipal de Salvador no montante de R\$ 31.345 mil, relativos a dois contratos de prestação de serviços que a entidade mantinha com aquele Órgão. Os referidos ajustes foram revogados no segundo semestre de 2007 por iniciativa da RSEB, em razão dos recorrentes problemas de inadimplência daquele Município, conforme relata aquela entidade nas Notas explicativas da administração (fl. 49 do Anexo VII).

56. Com relação ao exposto acima, nas Notas explicativas da administração às demonstrações contábeis de 31/12/2006 e 31/12/2007 (fl. 49 do Anexo VII), a RSEB informou que o sucesso no recebimento do valor supracitado iria depender do desfecho de negociação com a referida Prefeitura.

57. Contudo, argumenta ainda a entidade, que não tinha expectativa de perdas com esses créditos e nem com os demais valores apresentados em contas a receber e, por esse motivo, não constituiu provisão para créditos de liquidação duvidosa.

58. Cumpre ressaltar que o valor de 31.345 mil



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 232

Proc.: 4027/09

Rubrica

representa 40% do total do ativo circulante, contabilizado no Balanço Patrimonial de 31/12/2007, cujo valor total é R\$ 78.353 mil. Trata-se, portanto, de valor expressivo, cujo recebimento afigurava-se duvidoso.

59. Infere-se, assim, que apesar de os indicadores apontarem para uma situação econômico-financeira satisfatória, quando apreciados isoladamente, tem-se que, ao se levar em consideração, também, a observação feita no Parecer dos Auditores Independentes, após exame do multicitado Balanço, levantado em 31/12/2007, as demonstrações contábeis revelam que a situação econômico-financeira da RSEB, naquela data, não se manifestava satisfatória.

60. Corroborar com o exposto acima, excerto extraído do Ofício Real/Adm nº 178/2008, datado de 03/09/2008 (fl. 37 do Anexo VIII), encaminhado pela RSEB à Procuradora da República, Sra. Juliana de Azevedo Moraes, subscrito pelo então Presidente em exercício daquela entidade, Sr. Demétrio Moreira Garcia, em resposta ao Relatório de Demandas Especiais da CGU – PAC/PSF, *in verbis*:

“3 – A INADIMPLÊNCIA

Após o término do contrato, que constitui formação de **atos jurídicos perfeitos**, o Município, de modo desarrazoado, deixou de honrar diversas obrigações contratuais,



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DIREÇÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 233

Proc.: 4027/09

Rubrica

em especial no que tange aos pagamentos mensais decorrentes dos serviços prestados pela RSEB.

Apenas a título de registro, constata-se que, embora o contrato tenha se expirado em 22 de agosto de 2007, o débito do Município de Salvador para com a RSEB, considerando-se os dois programas, PACS/PSF e Endemias, monta a quantia aproximada de R\$ 31.000.000,00 (trinta e um milhões de reais).

Cumprir registrar que inadimplência dessa magnitude se afigura insuportável para a regular sobrevivência de qualquer instituição hospitalar, com maior razão em se considerando a conjuntura mercadológica baiana. (negritou-se)

Destarte, a RSEB, para suportar inadimplência tão significativamente perversa, teve de arcar com ônus de relevância, a exemplo do não cumprimento de suas próprias obrigações para com fornecedores, sem embargo de desgastes com empregados e abalo na credibilidade perante a opinião pública. (negritou-se)

61. Com efeito, as informações acima expostas, sobre a saúde financeira da RSEB, afiguravam-se imprescindíveis para instruir o processo decisório da escolha daquela entidade para gerir o HRSM.

62. No entanto, infere-se que, na tomada de decisão, que culminou com a escolha da RSEB para firmar o Contrato de Gestão nº 01/2009, não foram observados tais aspectos, até porque a jurisdicionada não dispunha, naquele momento, de documentos hábeis que permitissem aferir a situação financeira da citada entidade, uma vez ausentes as Demonstrações Contábeis de 2007.

63. Ainda, a juntada aos autos dos multicitados demonstrativos, nesta fase processual, é ineficaz e,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 234

Proc.: 4027/09

Rubrica

mesmo que demonstrasse que a RSEB detinha em 2007 uma sólida situação econômico-financeira, não tornaria válido o ato administrativo levado a efeito sem a observância do requisito, estabelecido no art. 9º, inciso V, § 1º, do Decreto nº 29.870/08.

64. Diante de todo o exposto, as justificativas apresentadas pela jurisdicionada sobre a questão manifestam-se improcedentes.

III.2.3. Quanto à ausência da publicação na imprensa oficial da dispensa de licitação relativa ao Contrato de Gestão em referência, conforme determina o art. 26 da Lei nº 8.666/93 (parágrafos 83/84 da Informação nº 41/09).

“(...)

Em prosseguimento, a letra "c", do item II, consta anexa, cópia da publicação do Extrato de Dispensa de Licitação, publicado no DODF nº 18, na data de 26 de janeiro de 2009, pág. 22.

(...)”

Análise

65. Com relação à questão acima, a jurisdicionada informa que juntou cópia da publicação do Extrato de Dispensa de Licitação, publicado no DODF nº 18, na data de 26 de janeiro de 2009, pág. 22.

66. Examinando os autos, verifica-se a juntada do documento acima



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 235

Proc.: 4027/09

Rubrica

menção (fls. 27/28 do Anexo VI).

67. Assim, considerando que o Contrato de Gestão foi firmado em 21/01/2009 e que a publicação do Extrato da Dispensa de Licitação ocorreu em 26/01/2009, considera-se que a jurisdicionada atendeu ao disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/93.

III.2.4. Com relação à ausência das planilhas de custos detalhadas por preços unitários, que serviram de base para a formação do valor total de R\$ 222.000.000,00 (duzentos e vinte e dois milhões de reais) do Contrato de Gestão nº 01/2009-SES/DF, de acordo com o que dispõe o art. 26, inciso III, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 9º, inciso II, do Decreto nº 29.870/08 (parágrafos 85/86 da Informação nº 41/09).

“Nesse particular, cumpre salientar que área de assistência à saúde, quando comparada com os demais setores econômicos, apresenta como uma de suas especificidades a imprecisão dos processos de produção. Isso acontece porque não é possível prever todas e cada uma das demandas, em suas características determinantes dos insumos a serem utilizados, tais como tipo de agravo, estágio de evolução, exames e terapias necessários a sua abordagem, reação individual a tratamentos ministrados, intercorrências e complicações. Tampouco é possível prever o tipo de desfecho de cada uma cura, melhora, seqüelas, óbitos. Essa imprecisão é um obstáculo real a qualquer tentativa de orçamentação por "valor unitário" de insumos, como sugerido por essa Corte de Contas. Tal informação só poderia ser levantada a *posteriori* ou com base em séries históricas, inexistentes no caso de um novo hospital.

Considerando, no entanto, que os produtos a serem adquiridos são os procedimentos médicos-assistenciais, foi realizado um estudo nesta SES DE com o objetivo de estimar os custos, por procedimentos, do Hospital Regional de Santa Maria/SES-DF, tendo por base a produção da SES-DP em 2007, registrada pelos sistemas de informação do Ministério da Saúde e a parcela do orçamento executado pela SES-DF



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 236

Proc.: 4027/09

Rubrica

naquele ano, utilizada anteriormente para o cálculo do indicador "custo por leito".

O espelho desse estudo encontra-se no Anexo I deste documento. Essa informação é indispensável aos trabalhos dessa Corte de Contas, bem como os valores constantes na Tabela 5 do citado anexo podem ser considerados como valores unitários estimados dos produtos a serem adquiridos pela SES por meio dessa contratação."

Análise

68. No que tange à questão supra, a Jurisdicionada aduz, em síntese, que a área de assistência à saúde, quando comparada com os demais setores econômicos, apresenta como uma de suas especificidades a imprecisão dos processos de produção. Afirmar a jurisdicionada que isso acontece porque não é possível prever todas e cada uma das demandas, em suas características determinantes dos insumos a serem utilizados, tais como tipo de agravo, estágio da evolução, exames e terapias necessários a sua abordagem, reação individual a tratamentos ministrados, intercorrências e complicações. Também, que essa imprecisão é um obstáculo real a qualquer tentativa de orçamento por "valor unitário" de insumos, como sugerido por essa Corte de Contas.

69. Dessa forma, argumenta a jurisdicionada, que, considerando, no entanto, que os produtos a serem adquiridos são os procedimentos médicos-assistenciais, foi realizado um estudo na SES DF com o objetivo de estimar os custos, por procedimentos, do Hospital Regional de Santa Maria/SES-DF, tendo por base a produção da SES-DF em 2007, registrada pelos sistemas de informação do Ministério da Saúde e a parcela do orçamento executado pela SES-DF naquele ano, utilizada anteriormente para o cálculo do indicador "custo por leito".



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 237

Proc.: 4027/09

Rubrica

70. Por fim, informa que o espelho do referido estudo encontra-se no Anexo I das razões de justificativa. Afirma, ainda, que a mencionada informação é indispensável aos trabalhos desta Corte de Contas, bem como os valores constantes na Tabela 5 do citado anexo podem ser considerados como valores unitários estimados dos produtos a serem adquiridos pela SES neste Contrato de Gestão.

71. Com efeito, a documentação acima mencionada encontra-se acostada aos autos às fls. 10/16 do Anexo VI. Segundo a jurisdicionada, trata-se de estudo para estimativa do gasto por procedimentos – comparação entre os valores observados na SES/DF em 2007 e o esperado do HRSM, quando plenamente ativado, com base nos valores do Contrato de Gestão, firmado em 2009.

72. Examinando a referida documentação, verifica-se que a mesma é formada por planilhas que, de acordo com a jurisdicionada, contêm a estimativa dos valores unitários dos procedimentos envolvidos no Contrato de Gestão sob análise.

73. Observa-se, ainda, que os valores constantes nas referidas planilhas foram calculados com base no valor anual do Contrato de Gestão, quando o HRSM estiver plenamente ativado em 2010, que é de R\$ 137.000.000,00 (cento e trinta e sete milhões de reais).

74. Depreende-se, de pronto, que os citados documentos não suprem a ausência das planilhas de custos detalhadas, para a formação do valor do Contrato em comento. A jurisdicionada fez o processo inverso na elaboração das referidas planilhas. Tomou como referência o valor global anual ora praticado no Contrato de Gestão, considerando o HRSM em plena atividade (R\$ 137.000.000,00), previsto para o ano em curso, para calcular o custo por procedimento hospitalar naquele nosocômio.



PROCESSO nº 4027/2009
TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 238

Proc.: 4027/09

Rubrica

75. Dessa forma, com exceção das planilhas de gastos com pessoal (fl. 71 do Anexo II), foram juntadas aos autos quaisquer outras planilhas que demonstrassem, de forma detalhada, a formação do preço praticado no Contrato de Gestão nº 01/2009.

76. Corroborando com a assertiva acima, a jurisdicionada informa à fl. 71 do Anexo II:

“(…) que a elaboração de novas planilhas de levantamento de custos, considerando a prática da iniciativa privada, tomaria tempo e recursos financeiros, optou-se por atualizar o valor total estimado para o custeio do HRSM em 2009, (...). (grifo nosso)

77. Assim, na ausência de planilhas de custos, a metodologia utilizada para o cálculo do valor total estimado para o custeio do HRSM em 2009 está assim descrita pela jurisdicionada (fl. 71 do Anexo II):

“1. Considerar como referência para o cálculo do valor a ser atribuído aos custos fixos e variáveis, excetuando recursos humanos, aquele apurado para os hospitais da SES DF, ou seja, R\$ 154.730,00 por leito por ano, o que equivale ao valor global de R\$ 58.952.130,00 (cinquenta e oito milhões, novecentos e cinquenta e dois mil e cento e trinta reais) ao ano.

2. Para o cálculo com gastos com pessoal, foram considerados os quantitativos indicados no já citado “Estudo de Custos para Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro na Implantação e Manutenção das Atividades Assistenciais do Hospital Regional Santa Maria – DF”, sendo atualizados os valores relativos aos salários dos Diretores e Coordenadores de área conforme quadro 3 abaixo. O valor anual relativo a essas despesas foi assim definido como R\$ 78.039.855,53.

3. O valor anual para custeio do HRSM por uma Organização Social foi assim estimado em R\$ 136.991.985,53, quando estiver em pleno funcionamento. O teto proposto para



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 239

Proc.: 4027/09

Rubrica

o Contrato de Gestão a ser firmado passa a ser assim equivalente a R\$ 137 milhões de

78. Verifica-se, assim, que a jurisdicionada, para o cálculo dos custos fixos e variáveis do Contrato de Gestão, tomou como referência aquele apurado para os hospitais da SES/DF em 2007, constante na planilha à fl. 93, ou seja, R\$ 154.730,03 por leito ao ano, que multiplicado por 381, que é a quantidade de leitos do HRSM, resulta em R\$ 58.952.130,00 (cinquenta e oito milhões, novecentos e cinquenta e dois mil e cento e trinta reais) ao ano. Abaixo os valores constantes da referida planilha:

CUSTO DO SES/DF POR LEITO (2007)

	CUSTO TOTAL	CUSTO POR LEITO	
Medicamentos e material médico hospitalar	R\$ 216.284.689,97	R\$ 55.657,41	17,26%
Órteses e próteses	R\$ 14.684.561,81	R\$ 3.778,84	1,17%
Hemodiálise/hemodinâmica	R\$ 24.683.191,45	R\$ 6.351,82	1,97%
Serviços oncológicos	R\$ 818.103,00	R\$ 210,53	0,07%
Alimentação hospitalar	R\$ 50.635.120,77	R\$ 13.030,14	4,04%
Manutenção equipamentos médicos	R\$ 34.124.487,44	R\$ 8.781,39	2,72%
Oxigênio	R\$ 11.141.914,99	R\$ 2.867,19	0,89%
Manutenção de caldeiras	R\$ 2.567.766,86	R\$ 660,77	0,20%
Combustíveis e óleo de caldeira	R\$ 11.914.476,00	R\$ 3.066,00	0,95%
Serviços de limpeza	R\$ 72.392.777,34	R\$ 18.629,12	5,78%
Serviços de vigilância	R\$ 62.431.062,86	R\$ 16.065,64	4,98%
Serviços de manutenção predial	R\$ 21.638.721,49	R\$ 5.568,38	1,73%
Manutenção de veículos (sés)	R\$ 2.261.511,43	R\$ 581,96	0,18%



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 240

Proc.: 4027/09

Rubrica

Serviços públicos (água, luz e telefone)	R\$ 53.490.683,86	R\$ 13.764,97	4,27%
Serviços de informática	R\$ 15.894.818,49	R\$ 4.090,28	1,27%
Serviços administrativos	R\$ 2.271.732,00	R\$ 584,49	0,18%
Serviços FUNAP/Transp. de exames	R\$ 2.483.129,57	R\$ 638,99	0,20%
Suprimento de fundos	R\$ 1.562.150,48	R\$ 401,99	0,12%
Total Parcial	R\$ 601.280.899,79	R\$ 154.730,03	47,98%
Pessoal ativo	R\$ 651.906.162,66	R\$ 167.757,63	52,02%
Total Geral	R\$ 1.253.187.062,45	R\$ 322.487,66	100,00%

79. Observa-se que o valor de R\$ 154.730,03, referente aos custos dos insumos por leito ao ano da rede hospitalar da SES/DF em 2007, excetuado os gastos com pessoal, é formado de diversas variáveis que, evidentemente, quando aplicadas ao HRSM não conservarão a mesma proporção na formação do referido valor. Cita-se como exemplo os custos com conservação predial, cujo dispêndio pela SES/DF, em 2007, por leito ao ano, foi R\$ 5.568,38, que corresponde a 3,60% de R\$ 154.730,03. Para o HRSM, evidentemente esse valor será menor, tendo em vista tratar-se de um hospital recém construído.

80. Tal consideração implica dizer que os percentuais das variáveis que compõem o valor de R\$ 154.730,03, não se manterão na mesma proporção para o HRSM. Dessa forma, afigura-se a impossibilidade de se obter, até mesmo pelos seus valores totais, para o HRSM, a partir do valor referenciado pela jurisdicionada, o valor estimado dos custos de cada um dos fatores (medicamentos, limpeza, alimentação hospitalar etc).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 241

Proc.: 4027/09

Rubrica

81. Nesse sentido, entende-se que a jurisdicionada, ao utilizar o valor por leito ao ano da rede hospitalar da SES/DF, obtido de um total de 3.886 leitos hospitalares existentes em 2007, deixou de elaborar estudos de custos que retrate, de forma particularizada, a expectativa de gasto do HRSM frente às metas qualitativas e quantitativas contempladas no Contrato de Gestão.

82. Reforçam a assertiva acima, os excertos abaixo transcritos, extraídos da Informação nº 141/08, pertencente ao Processo nº 4.587/08, que tratou do exame do Edital de Concorrência nº 01/08-SES/DF:

“Também, foram encaminhados documentos, referentes aos dados de consumo com material e medicamentos do Hospital Regional da Asa Sul, relativos ao ano de 2007 (Anexos IV e V). Porém, uma vez que a referida unidade hospitalar apresenta perfil assistencial e de capacidade instalada diversa do Hospital Regional Santa Maria, sendo este mais próximo do perfil do Hospital Regional do Gama, foi necessário proceder ao redimensionamento desse consumo, com o uso de informações do HRG, ainda que mantendo um padrão de rateio por leito e preços referenciais semelhantes ao HRAS. O mesmo raciocínio foi utilizado para o consumo de água, luz, telefone e gases medicinais, consoante informações prestadas pela SES.

Em síntese, para um melhor entendimento, os dados que serviram de fonte para a elaboração das planilhas de custos apresentadas pela SES foram extraídos do HRAS, referentes ao período de janeiro a dezembro de 2007, uma vez que só essa unidade hospitalar dispunha de um sistema operante de monitoramento de custos. Após, houve uma adequação desses valores para o Hospital Regional do Gama, tendo em vista que este apresenta delineamento semelhante ao Hospital Regional Santa Maria.” (grifo nosso)



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 242

Proc.: 4027/09

Rubrica

83. Por oportuno, cabe aqui registrar que a planilha apresentada no § 78, foi objeto de exame por este Corpo Técnico, mediante a Informação nº 141/2008, pertencente ao Processo nº 4587/08, que com o intuito de verificar os principais valores constantes do referido documento, realizou consulta ao Sistema Informatizado de Controle Externo - SISCOEX, conforme transcrição abaixo:

RUBRICA	VALOR SES/ANO 2007	VALOR SISCOEX	FONTE
Pessoal ativo	651.906.162,66	659.785.284,00	Relatório de despesas por programa de trabalho
Alimentação hospitalar	50.635.120,77	50.696.707,58	Relatório de despesas por programa de trabalho
Órteses e próteses	14.684.561,81	19.729.338,79	Relatório de despesas por programa de trabalho
Limpeza	72.392.777,34	72.723.350,63	Relatório de despesas com serviços
Vigilância	62.431.062,86	60.942.438,83	Relatório de despesas com serviços
Serviços públicos (água, luz e telefone)	53.490.683,86	43.676.377,00	Relatório de despesas por credor (obs. 1)

Obs. 1 – Brasil Telecom: R\$ 9.712.673,66; CEB: R\$ 14.699.682,47; CAESB: R\$ 19.264.022,35.

84. No que tange aos gastos com pessoal, a SES/DF considerou os valores informados no “Estudo de Custos para Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro na Implantação e Manutenção das Atividades Assistenciais do Hospital Regional Santa Maria – DF” (fls. 26/27 do Anexo IV), sendo atualizados os valores referentes aos salários dos Diretores e Coordenadores de área (fl. 70/72 do Anexo II). O valor anual dessas despesas resultou em R\$ 78.039.855,53. Cabe ressaltar que o referido Estudo foi elaborado para subsidiar a formação das planilhas de custos com pessoal, referentes ao



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 243

Proc.: 4027/09

Rubrica

Edital de Concorrência nº 01/2008-SES/DF, tomando por base os seguintes valores, conforme se extra da Informação nº 141/08, pertencente ao Processo nº 4.587/08:

“(...) os salários foram baseados nos salários básicos fornecidos pela SES (sem gratificações) (fls. 585/586) e estimativa de pessoal (fls. 546/547);(...)”

85. As planilhas que demonstram os gastos estimados com pessoal para o HRSM, no Contrato de Gestão nº 01/09, estão assim detalhadas (fls. 70/72 do Anexo II):

Pessoal (médico)	Quant.	Horas	Salário Base (médio)	Salário Total	Encargos	Total
Especialista (Amb + Intercons)	54	20	6.300,00	340.200,00	231.336,00	571.536,00
Plantonistas Emergência	70	24	6.300,00	441.000,00	299.880,00	740.880,00
Plantonistas Anestesia	14	24	6.300,00	88.200,00	59.976,00	148.176,00
Diarista Anestesia	2	20	6.300,00	12.600,00	8.568,00	21.168,00
Diarista Clínica Cirúrgica	6	20	6.300,00	37.800,00	25.704,00	63.504,00
Diarista Clínica Obstétrica	3	20	6.300,00	18.900,00	12.852,00	31.752,00
Diarista Clínica Pediátrica	3	20	6.300,00	18.900,00	12.852,00	31.752,00
Radiologista	18	24	6.300,00	113.400,00	77.112,00	190.512,00
Ultrasonografista	6	20	6.300,00	37.800,00	25.704,00	63.504,00



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICÉ
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 244

Proc.: 4027/09

Rubrica

Hematologista (AT)		20	6.300,00	44.100,00	29.988,00	74.088,00
Endoscopista	7	20	6.300,00	44.100,00	29.988,00	74.088,00
Infectologista (CCIH)	2	20	6.300,00	12.600,00	8.568,00	21.168,00
Plantonista UTI/UCI	42	24	6.300,00	264.600,00	179.928,00	444.528,00
Coordenador UTI/UCI	5	20	6.300,00	31.500,00	21.420,00	52.920,00
Diarista UTI/UCI	11	20	6.300,00	69.300,00	47.124,00	116.424,00
Diar. Clínica Médica	3	20	6.300,00	18.900,00	12.852,00	31.752,00
Subtotal Pessoal Médico	253	336		1.593.900,00	1.083.852,00	2.677.752,00

Pessoal (CLT)	Quant.	Horas	Salário Base (Médio)	Salário Total	Encargos	Total
Diretor Geral	1	40	20.000,00	20.000,00	13.600,00	33.600,00
Diretor Técnico	1	40	15.000,00	15.000,00	10.200,00	25.200,00
Diretor Administrativo	1	40	15.000,00	15.000,00	10.200,00	25.200,00
Gerente Operacional	1	40	15.000,00	15.000,00	10.200,00	25.200,00
Coordenador Clínico	1	40	12.000,00	12.000,00	8.160,00	20.160,00
Coordenador Cirúrgico	1	40	12.000,00	12.000,00	8.160,00	20.160,00
Coordenador de Enfermagem	1	40	12.000,00	12.000,00	8.160,00	20.160,00
Subtotal Diretoria	7	280		101.000,00	68.680,00	169.680,00



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICPE

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 245

Proc.: 4027/09

Rubrica

Odontólogo	4	40	4.550,00	18.200,00	12.376,00	30.576,00
Fisioterapeuta	24	40	3.750,00	90.000,00	61.200,00	151.200,00
Assistente Social	8	40	3.750,00	30.000,00	20.400,00	50.400,00
Farmacêutico	12	40	3.750,00	45.000,00	30.600,00	75.600,00
Psicólogo	4	40	3.750,00	15.000,00	10.200,00	25.200,00
Nutricionista	13	40	3.750,00	48.750,00	33.150,00	81.900,00
Enfermeiros	158	40	4.550,00	718.900,00	488.852,00	1.207.752,00
Fono e TO	4	41	3.750,00	15.000,00	10.200,00	25.200,00
Técnico Radiologia	30	40	2.260,00	67.800,00	46.104,00	113.904,00
Téc. ECG	4	40	2.260,00	9.040,00	6.147,20	15.187,20
Téc. Enfermagem	317	40	2.260,00	716.420,00	487.165,60	1.203.585,60
Faturista	4	40	1.500,00	6.000,00	4.080,00	10.080,00
Aux. Administrativo	24	40	1.446,82	34.723,68	23.612,10	58.335,78
Recepcionista	18	40	1.446,82	26.042,76	17.709,08	43.751,84
Compras/suprimentos	1	40	2.270,00	2.270,00	1.543,60	3.813,60
Setor Pessoal	1	40	2.290,00	2.290,00	1.557,20	3.847,20
Téc. Manutenção	1	40	2.260,00	2.260,00	1.536,80	3.796,80
Motorista	4	40	1.446,82	5.787,28	3.935,35	9.722,63
Nível Médio	223	40	1.446,82	322.640,86	219.395,78	542.036,64
Subtotal Pessoal CLT	854	761	52.487,28	2.176.124,53	1.479.764,71	3.655.889,29
Custo Total de Pessoal	1.114	1.377		3.871.024,58	2.632.296,71	6.503.321,29

86. Observa-se que os valores acima consignados encontram-se decompostos apenas nos valores totais dos salários e nos valores totais dos



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
Anexo 01

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 246

Proc.: 4027/09

Rubrica

encargos/benefícios. Ainda assim, da sobredita tabela, extrai-se o quantitativo de profissionais por área e a remuneração de cada profissional.

87. Convém repisar que os valores apresentados na referida planilha foram baseados nas planilhas de estimativa de custos com pessoal para o Edital de Concorrência nº 01/09-SES-DF, sendo atualizados apenas os salários dos Diretores e Coordenadores de área, conforme abaixo discriminado:

Pessoal	EDITAL Concorrência nº 01/08	Atual	Variação
Diretor Geral	15.000,00	20.000,00	33,33%
Diretor Técnico	10.000,00	15.000,00	50,00%
Diretor Administrativo	10.000,00	15.000,00	50,00%
Gerente Operacional	10.000,00	15.000,00	50,00%
Coordenador Clínico	6.500,00	12.000,00	84,62%
Coordenador Cirúrgico	6.500,00	12.000,00	84,62%
Coordenador de Enfermagem	6.500,00	12.000,00	84,62%

88. Cumpre salientar que a atualização salarial acima demonstrada, elevou em 1,55% a estimativa de gastos total, ao ano, com pessoal para o HRSM, quando em pleno funcionamento, em relação ao estimado no Edital de Concorrência nº 01/08-SES-DF, passando de R\$ 76.829.333,04 para R\$ 78.039.855,53.

89. Os esclarecimentos prestados pela jurisdicionada para justificar a concessão dos aumentos concedidos são os seguintes (fl. 8 do Anexo VI):



“Não é razoável, por exemplo, que um chefe de equipe, contratado para cumprimento de carga horária de 41 horas, com responsabilidades técnicas e administrativas relativas a todo o serviço, receba ao final do mês um valor inferior a um subordinado com dois contratos de 20 horas. **Cabe lembrar, no entanto, que tais valores são referenciais apenas, e serão ajustados ao longo do tempo de acordo com a própria oferta de profissionais no mercado.**” (grifo nosso)

90. Contudo, assume contornos relevantes no presente caso o valor estimado para os encargos sociais. Inobstante a planilha não apresentar de maneira explícita o percentual dos referidos encargos, verifica-se que é 68%. Este percentual permite ser assim decomposto:

Encargos Sociais	Alíquotas
13º Salário	8,33%
Férias	11,11%
INSS (Cota Patronal)	20,00%
SAT (Seguro Acidente do Trabalho)	Até 3,00%
Salário Educação	2,50%
INCRA/SENAI/SESI/SEBRAE	3,30%
FGTS	8,00%
FGTS/Provisão de Multa - Rescisão	4,00%
Previdenciário s/13º Salário e Férias	7,93%
Total	68,18%

91. Observa-se, assim, que a jurisdicionada manteve o mesmo percentual de encargos sociais constante no multicitado “Estudo de Custos para Estimativa de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 248

Proc.: 4027/09

Rubrica

Impacto Orçamentário-Financeiro na Implantação e Manutenção das Atividades Assistenciais do Hospital Regional Santa Maria – DF” (fls. 26/27 do Anexo IV), elaborado para o Edital de Concorrência nº 01/08-SES/DF.

92. Ocorre que, a princípio, o percentual de 68% para os encargos sociais não serve para ser aplicado no Contrato de Gestão nº 01/09, tendo em vista que o referido ajuste foi celebrado com a Real Sociedade Espanhola de Beneficência – RSEB, entidade filantrópica, portadora do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEAS (antigo Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos - CEFF) (fl. 78); portanto, isenta de recolhimento da cota patronal do INSS, nos termos do art. 55 da Lei nº 8.212/91, cujo valor é 20% sobre a remuneração do empregado. Porém, conforme demonstrado no § 90 supra, o referido valor encontra-se incluso no percentual total de encargos sociais de 68%.

93. Depreende-se que, tendo em vista a isenção conferida à RSEB, o referido valor não representa custo para aquela entidade. Sendo assim, a SES/DF deve retirar do percentual de 68%, que corresponde aos encargos sociais, conforme demonstrado na planilha de custos com pessoal, o percentual de 20%, referente à Cota Patronal do INSS.

94. Importante registrar que o valor total da Cota Patronal do INSS, no ajuste em exame, é de R\$ 9.290.458,99¹ ao ano, que representa 6,78% do valor total estimado para o Contrato de Gestão ao ano: $(9.290.458,99 : 137.000.000,00) \times 100$.

¹ Valor total ao mês com gastos de pessoal sem os encargos sociais: R\$ 3.871.024,58 (tabela § 85)
Valor total ao ano com gastos de pessoal: R\$ 12 x 3.871.024,58 = R\$ 46.452.294,96
Valor total ao ano, referente à Cota Patronal: 20% de R\$ 46.452.294,96 = R\$ 9.290.458,99



PROCESSO nº 4027/2009

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 249

Proc.: 4027/09

Rubrica

95. Verifica-se, assim, que, dada a grandeza financeira envolvida na questão, a SES/DF deve suspender, cautelarmente, o repasse do valor referente à Cota Patronal do INSS.

96. Com efeito, deverá ser determinado à SES e à Organização Social contratada que apresentem justificativas, quanto à regularidade do pagamento da referida parcela.

97. Destaca-se que situação idêntica foi objeto de questionamento pela Controladoria Geral da União – CGU, ao realizar procedimento de fiscalização em contratos da RSEB em Salvador (BA), conforme será retratado nos §§ 156/166.

98. Sobre o tema, mediante a Decisão nº 3526/02, proferida no Processo nº 747/2000, esta Corte de Contas deliberou nos seguintes termos:

“(...) III. determinar aos órgãos Jurisdicionados: DMTU, (...) que prestem circunstanciados esclarecimentos, no prazo de trinta dias, sobre os recursos indevidamente repassados ao ICS, nas seguintes rubricas: (...); **d. pagamento da cota patronal do INSS ao ICS, haja vista ser esta entidade isenta dessa contribuição;**(...) X - dar conhecimento do Relatório/Proposta de Decisão do Relator e desta Decisão: (...) d) aos órgãos de fiscalização do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, ante a possibilidade de o ICS estar recebendo dos órgãos e entidades do Distrito Federal, que com ele contrataram, a contribuição patronal da qual, em princípio, é isento (art. 95, alínea "j", da Lei nº 8.212, de 24.7.91, convalidada na forma do art. 12 da Lei nº 9.528, de 10.12.97); (...)” (grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 250

Proc.: 4027/09

Rubrica

99. Em face dos procedimentos acima delineados, o valor global do Contrato de Gestão está assim distribuído: R\$ 58.952.130,00 para os custos fixos e variáveis e R\$ 78.039.855,53, para os gastos com pessoal, que resulta no montante de R\$ 136.991.985,53 ao ano. Dessa forma, a jurisdicionada fixou o limite de 137.000.000,00 ao ano para o Contrato de Gestão.

100. Ainda, convém esclarecer que o valor total do Contrato de Gestão firmado com a RSEB é R\$ 222.000.000,00, assim previsto: R\$ 85.000.000,00 para o ano de 2009 e R\$ 137.000.000,00 para o ano de 2010, quando o HRSM estiver em plena atividade.

101. Assim, resta evidenciado que, do valor de R\$ 137.000.000,00, que é o valor global do Contrato de Gestão nº 01/09 ao ano, a parcela de R\$ 58.952.130,00, que se refere aos custos fixos e variáveis do HRSM, sem os gastos com pessoal, não foi baseada em orçamento detalhado em planilhas que expressem a expectativa de gasto do HRSM, em face das metas qualitativas e quantitativas previstas no Contrato de Gestão, mas em procedimento que tomou como referência o valor do custo dos insumos por leito ao ano, em 2007, para a rede hospitalar da SES/DF.

102. Inobstante a ausência de Planilha violar o contido no art. 9º, II, do Decreto nº 29.870/08, que estabelece a obrigatoriedade de apresentar detalhamento do valor orçado para implementação do programa de trabalho, bem como ao art. 26, III, da Lei nº 8.666/93, que exige justificativas de preço, é forçoso reconhecer que a Cláusula Décima do Contrato, item 10.1.1 (fls. 664), prevê tão somente o repasse de valores estimados. Ainda, os recursos repassados à Organização Social estão sujeitos à prestação de contas mensais, conforme dispõe a Cláusula Décima Quinta do Contrato (fls. 670). Assim, eventuais divergências entre os valores repassados pela SES e a



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 251

Proc.: 4027/09

Rubrica

comprovação na aplicação dos recursos poderão ser supridas por meio de prestação de contas.

III.2.5. No que pertine ao aumento de 39,84% no valor total dos insumos, em comparação ao valor total estimado para insumos no Edital de Concorrência SES/DF-01/2008 (fls. 7/8 do Anexo VI).

“Durante o processo de revisão do Projeto Básico para contratação da Organização Social, em janeiro de 2009, a atualização dos custos se mostrava necessária, justificada pelos quase dois anos decorridos entre a vigência das referências utilizadas no estudo e a contratação efetiva da OS. Na busca por parâmetros que subsidiassem os ajustes necessários, foram utilizados os índices do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos – DIEESE, que apontaram aumentos substanciais no setor saúde, no período decorrido de meados de 2007 ao final de 2008 (Anexo II).

O maior aumento observado nesse conjunto de indicadores é o que se refere a “internações hospitalares”, de 25,7% no período considerado, aumento este atribuído principalmente à utilização mais intensiva e extensiva de insumos nessa modalidade de assistência.

Por outro lado, ao comparar os valores parciais praticados pela SES com insumos em 2007, quando utilizada a “unidade de medida” de custos por leito, com os valores estabelecidos no estudo referencial de custos, observou-se que este grupo de itens era o mais discrepante. Ressalte-se que a comparação foi feita entre custos apurados para o mesmo ano – 2007 – e que, ainda que se devam prever vantagens para a OS na aquisição de insumos por meio de processos mais ágeis, deve-se também considerar a sua desvantagem no que se refere à economia de escala.

Não existe, por parte da SES, a intenção de destinar recursos a qualquer de suas unidades em quantitativos inferiores ao necessário para a prestação de serviços com qualidade e quantidade adequada às necessidades da população usuária, e o HRSM



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DIREÇÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 252

Proc.: 4027/09

Rubrica

não é exceção. A economicidade buscada com a adoção da alternativa de gerência em questão se refere à redução do custo por procedimento (e não do custo absoluto) decorrente da melhora da eficiência. Espera-se assim que, com um mesmo volume de recursos financeiros, sejam realizadas mais internações, consultas e exames, entre outros.

No estudo realizado pela SES DF, conforme Anexo I, os custos estimados do HRSMI, por grupo de procedimento, projetam-se 26,5% menores que os da SESDF. Ainda que se admita que a SESDF produza mais procedimentos do que os registrados, o percentual encontrado é muito significativo para ser ignorado. De acordo com o Editorial de 17 de junho de 2006 do jornal o Estado de São Paulo, no que se refere a procedimentos realizados pelas OS naquele Estado, os custos de internação constatados são 25% menores e a produtividade é 42% maior do que o modelo tradicional. Seguramente, a maior produtividade é um dos fatores responsáveis pela redução do custo.

Na verdade, excetuados os valores destinados a "Pessoal e Encargos Sociais" e "Investimento", é possível constatar que os valores destinados ao custeio de toda a rede da SES, nas Leis Orçamentárias Anuais de 2008 (R\$ 748.574.001,00) e 2009 (R\$ 926.805.000,00), mostram um aumento percentual de 23,8%. Não é real, em saúde, a expectativa de que os custos se mantenham os mesmos por três anos consecutivos.

Considerando que o valor definido para o novo contrato é o de referência para os anos de 2009 e, principalmente, 2010, e o ajuste foi feito com base nos gastos da SES em 2007, entendemos que não há excesso e sim correção, de um valor atribuído a menor. Os totais destacados para pagamento de recursos humanos, por outro lado, estavam melhor dimensionados, tendo sido realizados pequenos acertos para manter a consistência interna da tabela."

Análise



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 253

Proc.: 4027/09

Rubrica

Em que pese a ausência de planilhas de custos que justifiquem o valor estimado de R\$ 222.000.000,00 para o Contrato de Gestão em comento, conforme já comentado no tópico precedente, este Corpo Técnico, na Informação nº 41/09, procedeu à análise da razoabilidade do referido valor, de cujo teor transcreve-se os seguintes excertos sobre a questão (fls. 130/132):

“Às fls. 5/27 do Anexo IV, constam as planilhas de preços elaboradas pela SES/DF quando da publicação do Edital de Concorrência SES/DF-01/2008, objeto do Processo nº 4587/08. Tais planilhas serviram de base para a estimativa do custo total anual do contrato que se pretendia firmar mediante certame licitatório, no valor R\$ 118.986.607,44 (cento e dezoito milhões, novecentos e oitenta e seis mil e quarenta e quatro centavos) para o HRSM (fl. 14 do Anexo IV).

As referidas planilhas estimam, quando em pleno funcionamento o Hospital Regional de Santa Maria, um custo por leito ao ano de R\$ 312.300,00 (trezentos e doze mil e trezentos reais), obtido pela divisão do valor acima citado por 381 leitos previstos para o HRSM ($118.986.607,44 : 381 = 312.300,80$).

Paralelamente à elaboração dos citados documentos, em estudo realizado pela SUPRAC/SES/DF, tendo como base a execução orçamentária da SES/DF no ano de 2007, foi preparada uma tabela com a estimativa dos gastos da SES/DF por leito hospitalar em 2007 (fl. 93). Os cálculos ali constantes foram obtidos a partir de informações do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO.

No referido estudo foram feitos descontos relativos aos gastos da Secretaria de Saúde com a FEPECS, Hemocentro, Vigilância em Saúde, processos administrativos e atenção primária (a partir das proporções observadas no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - SCNES).

Verificou-se, assim, que o valor total do gasto com os hospitais da SES/DF no ano de 2007 foi R\$ 1.253.187.064,45, composto por R\$ 601.280.899,79 (insumos) e R\$ 651.906.162,66 (gastos com pessoal). O referido valor - dividido pela quantidade de 3.886 leitos existentes em 2007 na rede hospitalar do Distrito Federal - resultou no custo por leito/ano na rede pública de R\$ 322.487,66. Adotando-se o mesmo critério



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICPE
RELAÇÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 254

Proc.: 4027/09

Rubrica

da SES/DF, o valor do custo por leito/ano da SES/DF (R\$ 322.487,66) pode ser decomposto em: insumos - R\$ 154.730,03 por leito/ano e gastos com pessoal - R\$ 167.757,63 por leito/ano.

Extrai-se dos dados acima expostos, que a estimativa de custo total por leito/ano, apresentada nas planilhas elaboradas para a licitação, que não se realizou, é 3,26% menor que o custo total por leito/ano da rede hospitalar do DF em 2007. Portanto, o preço anteriormente referenciado para o contrato de gestão representava uma economia de R\$ 3.919.598,46 do valor total/ano, levando-se em consideração a quantidade de 381 leitos do HRSM.

No entanto, os valores referenciados para a Concorrência SES/DF-01/2008 foram afastados e o contrato de gestão em exame foi firmado, via dispensa de licitação, com incremento no valor global da contratação em relação ao valor antes referenciado para a licitação. O argumento apresentado pela jurisdicionada para justificar tal procedimento é que os custos estimados por leito ao ano estariam bastante próximos (R\$ 312.300,00 – custo estimado na Licitação e R\$ 322.487,66 – custo da contratação direta). Além disso, alegou-se que a elaboração de novas planilhas de levantamento de custos, tomaria tempo e recursos financeiros (fl. 71 do Anexo II).

Assim, a SES/DF considerou como referência para o cálculo do valor a ser atribuído aos custos fixos e variáveis, excetuando os gastos com pessoal, aqueles apurados para os hospitais da rede pública em 2007, ou seja, R\$ 154.730,00 - leito/ano, que multiplicado pela quantidade de leitos do HRSM resulta no valor de R\$ 58.952.130,00. Esse é o valor total dos custos fixos e variáveis, excetuando os gastos com pessoal, considerado no Contrato de Gestão nº 01/2009-SES/DF (fl. 71 do Anexo II).

Destaca-se que o valor total estimado para os insumos na licitação totalizaram R\$ 42.157.274,36 (fl. 14 do Anexo IV).

O procedimento acima relatado, levado a cabo pela jurisdicionada, elevou o valor dos custos dos insumos em 39,84%², levando-se em consideração o valor estimado para

² $(58.952.130,00 - 42.157.274,36) / 42.157.274,36 * 100 = 39,84\%$



PROCESSO nº 4027/2009

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 255

Proc.: 4027/09

Rubrica

a Concorrência nº 01/08-SES/DF, variando de R\$ 42.157.274,36 (fl. 14 do Anexo IV) para R\$ 58.952.130,00, apresentando um incremento nominal de R\$ 16.794.855,64 ao ano.

104. Como se vê, para a análise da razoabilidade do valor global estimado para o Contrato de Gestão nº 01/09, procedeu-se ao cotejamento dos valores estimados no ajuste em tela com os valores estimados no Edital de Concorrência nº 01/08-SES/DF, que trata de contratação de Organização Social para gerir o HRSM, bem como os valores constantes da tabela à fl. 93, transcrita no § 78, que apresenta estudo realizado pela SUPRAC/SES/DF, tendo como base a execução orçamentária da SES/DF no ano de 2007.

105. Repisa-se que o sobredito Edital foi objeto de análise no Processo nº 4587/08. Assim, com relação ao exame das planilhas de custos acostadas aos autos do referido Processo pela SES/DF, o Corpo Técnico, mediante a Informação nº 141/08, pertencente àquele Processo, manifestou-se nos seguintes termos:

“A análise realizada evidenciou que a ausência de sistema de custos não permite que a Secretaria identifique os valores despendidos em cada unidade da rede pública de saúde. Em consequência, o orçamento elaborado para o Hospital Regional de Santa Maria, não obstante o esforço empreendido pela jurisdicionada, não se encontra devidamente fundamentado, conforme discorrido acima.

A fim de suprir as deficiências apontadas, a SES adotou como parâmetro o hospital que mais se assemelha ao HRSM, no caso, o Hospital Regional do Gama.

Além disso, reportou-se ao Hospital Regional da Asa Sul - HRAS, único nosocômio que dispõe de sistema de registro de custos.

Ademais, a SES utilizou, para certas rubricas, despesas executadas pela própria Secretaria, além de outros índices específicos para a área médico-hospitalar (número de refeições diárias, kg de roupa etc).



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 256

Proc.: 4027/09

Rubrica

Em suma, restou clara a dificuldade enfrentada pelos gestores para a elaboração da planilha. Acrescente-se ainda o fato de que os serviços que serão efetivamente prestados dependerão da demanda da unidade recém construída. Ou seja, a exatidão da estimativa somente poderá ser avaliada após a entrada em funcionamento do hospital e por ocasião das prestações de contas periódicas da entidade contratada.

Entendemos que, não obstante a Secretaria não tenha logrado êxito em justificar todos os itens da planilha, tal falha não se revela suficiente para impedir o prosseguimento do certame.” (negritou-se)

106. Extrai-se, do excerto supratranscrito, que, inobstante a SES/DF não tivesse logrado êxito em justificar todos os itens das Planilhas de Custos, para a formação do preço estimado no Edital de Concorrência nº 01/08-SES/DF, tal falha não se manifestou suficiente para impedir o prosseguimento do certame licitatório.

107. Em suma, constatou-se que o procedimento levado a cabo pela jurisdicionada, ao utilizar o valor do custo por leito ao ano da rede pública de saúde do DF, referente ao ano de 2007, elevou em 39,87% o valor dos insumos estimado para o Contrato de Gestão nº 01/09, em relação ao estimado para os insumos no Edital de Concorrência nº 01/08-SES/DF, variando de R\$ 42.157.274,36 (fl. 14 do Anexo IV) para R\$ 58.952.130,00, apresentando um incremento nominal de R\$ 16.794.855,64 ao ano.

108. A Jurisdicionada esclarece que os valores constantes no citado edital foram estimados em um estudo de custos realizado por consultores externos, no primeiro trimestre de 2008, e tomou por base valores relativos ao ano de 2007.

109. Afirma, ainda, que algumas características específicas do HRSM, como o maior número de consultórios em ambulatorios (42 no total) e de leitos de Terapia



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 257

Proc.: 4027/09

Rubrica

Intensiva (40), em relação ao número de total de leitos (381), poderiam eventualmente levar à necessidade de aumento do valor desse leito.

110. Relata que naquela ocasião havia sido constatada uma diferença de aproximadamente 16% entre o custo SES e o proposto para a gestão do HRSM, quando utilizada a unidade de medida "custo por leito", diferença muito expressiva para ser ignorada.

111. Argumenta que durante o processo de revisão do Projeto Básico para contratação da Organização Social, em janeiro de 2009, a atualização dos custos se mostrava necessária, justificada pelos quase dois anos decorridos entre a vigência das referências utilizadas no estudo e a contratação efetiva da OS. Ainda, que na busca por parâmetros que subsidiassem os ajustes necessários, foram utilizados os índices do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos – DIEESE, que apontaram aumentos substanciais no setor saúde, no período decorrido de meados de 2007 ao final de 2008 (Anexo II).

112. Frisa que o maior aumento observado nesse conjunto de indicadores é o que se refere a "internações hospitalares", de 25,7% no período considerado, aumento este atribuído principalmente à utilização mais intensiva e extensiva de insumos nessa modalidade de assistência.

113. Esclarece que, ao comparar os valores parciais praticados pela SES com insumos em 2007, quando utilizada a "unidade de medida" de custos por leito, com os valores estabelecidos no estudo referencial de custos, observou-se que este grupo de itens era o mais discrepante. Ressalte-se, afirma a Jurisdicionada, que a comparação foi



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

[e-DOC.3BB575A8](#)

Fls.: 258

Proc.: 4027/09

Rubrica

feita entre custos apurados para o mesmo ano – 2007 – e que, ainda que se devam prever vantagens para a OS na aquisição de insumos por meio de processos mais ágeis, deve-se também considerar a sua desvantagem no que se refere à economia de escala.

114. Ainda, de acordo com os esclarecimentos apresentados pela Jurisdicionada, excetuados os valores destinados a "Pessoal e Encargos Sociais" e "Investimento", é possível constatar que os valores destinados ao custeio de toda a rede da SES, nas Leis Orçamentárias Anuais de 2008 (R\$ 748.574.001,00) e 2009 (R\$ 926.805.000,00), mostram um aumento percentual de 23,8%. Não é real, em saúde, a expectativa de que os custos se mantenham por três anos consecutivos, arremata a SES.

115. Nesse sentido, a Jurisdicionada argumenta que, considerando que o valor definido para Contrato de Gestão é o de referência para os anos de 2009 e, principalmente, 2010, e o ajuste foi feito com base nos gastos da SES em 2007, entende a Jurisdicionada que não há excesso e sim correção de um valor atribuído a menor.

116. Com efeito, convém lembrar que as planilhas elaboradas pela SES/DF, constantes do Edital de Concorrência nº 001/SES-DF, tiveram como referência estudos baseados na execução orçamentária daquela Secretaria no ano de 2007.

117. Depreende-se, assim, que, em virtude do tempo decorrido entre a apuração dos valores apresentados nas planilhas acima mencionadas (2007) e a celebração do Contrato de Gestão sob exame (2009), os preços ali estimados careciam ser ajustados monetariamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 259

Proc.: 4027/09

Rubrica

118. Apesar de a jurisdicionada mencionar os percentuais de 25,7% e 23,8% nos §§ 112 e 114, nenhum deles foi utilizado para corrigir os valores constantes das planilhas, referentes aos custos fixos e variáveis, estimados no Edital de Concorrência nº 01/08-SES/DF.

119. Dessa forma, ao contrário do que afirma a jurisdicionada, não houve qualquer correção dos referidos preços. Ao invés de corrigir monetariamente tais valores, optou-se, sem respaldo legal ou estudo *a priori*, substituir o valor total dos insumos das referidas planilhas, sem os gastos com pessoal, pelo valor dos insumos, sem os gastos com pessoal, do custo por leito ao ano dos hospitais da SES/DF, em 2007, conforme discriminado no quadro abaixo:

Custo por leito ao ano	Edital de Concorrência nº 01/09	SES/DF em 2007	Contrato de Gestão nº 01/09
Insumos	110.649,01	154.730,03	154.730,03
Gastos com pessoal	201.651,80	167.757,63	204.850,02
Total	312.300,81	322.487,66	359.580,05

120. Calcula-se, com base na tabela acima, que, ao substituir o valor estimado para os insumos, sem os gastos com pessoal, por leito ao ano, no Edital de Concorrência nº 01/09-SES/DF (R\$ 110.649,01) pelo valor dos insumos praticado pela rede de hospitais da SES/DF, por leito ao ano, em 2007 (R\$ 154.730,03), a SES/DF elevou este custo em 39,87%, conforme já comentado anteriormente..



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 260

Proc.: 4027/09

Rubrica

121. Nunca é demais lembrar que os dados que serviram de fonte para a elaboração das planilhas com os preços dos insumos no Edital de Concorrência nº 01/09-SES-DF, foram extraídos do Hospital Regional da Asa Sul -HRAS, referentes ao período de janeiro a dezembro de 2007, uma vez que só essa unidade hospitalar dispunha de um sistema operante de monitoramento de custos. Posteriormente, a jurisdicionada procedeu a uma adequação desses valores para o Hospital Regional do Gama - HRG, tendo em vista que este nosocômio apresenta perfil semelhante ao Hospital Regional Santa Maria - HRSM.

122. Cabe, ainda, ressaltar que alguns valores extraídos do HRAS foram corrigidos em 10%, conforme expressa trecho da Informação nº 141/08, pertencente ao processo nº 4.587/08:

“(…)

17. Nas informações complementares, a SES presta os seguintes esclarecimentos (fls. 559/562)

- a) Os valores dos medicamentos, 900,00 x 380 leitos, foram baseados no custo médio do HRAS, por leito, para o ano de 2007, acrescidos de 10%;
- b) os materiais hospitalares, 1.000,00 x 380 leitos, foram baseados no custo médio do HRAS para o ano de 2007, acrescido de 10%; (…)

123. Dessa forma, levando-se em consideração a ausência de planilhas detalhadas por custo unitário, que permitam a este Corpo Técnico aferir se os custos estimados para o Contrato de Gestão em comento estão compatíveis com os praticados pelo mercado, bem como justifiquem o incremento de 39,87%, havido no valor dos insumos estimados no Edital de Concorrência nº 001/2008-SES/DF, para o estimado no



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 261

Proc.: 4027/09

Rubrica

ajuste sob análise/ considera-se insubsistentes as justificativas ofertadas pela jurisdicionada sobre a questão.

III.2.6 Da possível inobservância do consignado no Parecer nº 083/2009-PROCAD/PGDF, no tocante à adequação do Contrato de Gestão em exame (cláusula décima segunda, item 12.1.4) ao disposto no § 2º do art. 8º da Lei nº 4.081/08 (parágrafos 110/111 da Informação nº 41/09).

“No que concerne a adequação recomendada na letra “f”, item II, informa-se que foi celebrado Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 001/2009-SES”

Análise

124. A jurisdicionada juntou aos autos (fls. 18/23 do Anexo VI) cópia da documentação relativa ao Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 01/2009-SES/DF, contendo as devidas alterações.

125. Considera-se, assim, atendida a determinação contida na alínea “f” do item II da Decisão nº 2.535/2009.

IV – DAS INFORMAÇÕES PRESTADAS PELA REAL SOCIEDADE ESPANHOLA DE BENEFICÊNCIA.



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

[e-DOC.3BB575A8](#)

Fls.: 262

Proc.: 4027/09

Rubrica

Item V da Decisão nº 2535/2009: autorizar a notificação da contratada Real Sociedade Espanhola de Beneficência, na pessoa do seu representante legal, para, querendo, manifestar-se acerca dos fatos e fundamentos levantados pela inspeção desta Corte, em especial sobre o contido nos itens V, VII e IX da Informação nº 41/09;

IV.1 Informações prestadas pela Real Sociedade Espanhola de Beneficência

126. A Real Sociedade Espanhola de Beneficência, notificada a manifestar-se nestes autos, se assim fosse de seu interesse, encaminhou a esta Corte de Contas a documentação constante nos anexos VII e VIII.

127. A referida documentação está dividida em 4 (quatro) partes. Os assuntos nelas tratados apresentam a seguinte disposição:

1ª Parte. Do suposto não atendimento dos requisitos de qualificação da Real Sociedade Espanhola de Beneficência como Organização Social.

2ª Parte. Da suposta não comprovação da satisfatória situação econômico-financeira da entidade.

3ª Parte. Da escolha da Contratada.

4ª Parte. Qualificação Técnica da Real Sociedade Espanhola de Beneficência.



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 263

Proc.: 4027/09

Rubrica

Assim, com o intuito de propiciar um melhor entendimento, proceder-se-á a análise do teor da citada manifestação, por tópicos, seguindo a ordem de apresentação dos mesmos na referida documentação.

IV.1.1. DO SUPOSTO NÃO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO DA REAL SOCIEDADE ESPANHOLA DE BENEFICÊNCIA COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL DO DF.

"O art, 2º, alínea f, da Lei nº. 4.081/08 estabelece, como requisitos específicos para que as entidades privadas se habilitem como organização social no Distrito Federal, que, nos seus atos constitutivos conste a "obrigatoriedade de publicação trimestral, no Diário Oficial do Distrito Federal, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do Contrato de Gestão".

O Estatuto da Real Sociedade Espanhola de Beneficência, na verdade não contempla essa disposição.

A entidade não vê nenhum problema em fazer a publicação semestral dos relatórios financeiros e do relatório de execução do Contrato de Gestão. Sugere que seja aditado o Contrato de Gestão para inserir nele cláusula de obrigatoriedade dessa publicação.

Também não consta do Estatuto da Social da Real Sociedade Espanhola "a previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhes forem destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito do Distrito Federal, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio do Distrito Federal, na proporção dos recursos e bens a ela locados."

Entendemos não ser possível aplicação desse dispositivo, caso contrário estaríamos determinando a "criação" de uma entidade privada com a exclusiva finalidade de atender a qualificação de Organização Social.

Organização Social é a qualificação jurídica dada a pessoa de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa de particulares, e que recebe delegação do



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICPE
RELAÇÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 264

Proc.: 4027/09

Rubrica

Poder Público, mediante contrato de gestão, para desempenhar serviço público de natureza social.

Isto posto, custa-nos imaginar que existam entidades privadas, consoante o art. 44 do Código Civil, que estabeleçam, quando da sua constituição, as exigências ventiladas nas alíneas do supramencionado dispositivo legal.

Outrossim, não seria cabível exigir-se que uma instituição, cuja finalidade filantrópica é reconhecida por várias esferas políticas do Brasil e de governos estrangeiros cujas atividades na área de assistência à saúde protraí-se por mais de um século de atuação, venha a lançar-se de modificações em seu estatuto, de forma prévia e gerando as mais diversas despesas administrativas e legais, para apenas e tão somente pleitear a obtenção de qualificação de Organização Social.

Tal impossibilidade de atendimento de tais normas pelas entidades de direito privado é salientada pelo ilustre jurista Ivan Barbosa Rigolin que ao tratar do tema em sua obra Comentários às Leis das PPP's, dos Consórcios Públicos e das Organizações Sociais, desabafa:

Neste momento é que se passa a compreender a ingente dificuldade em se conceber racionalmente, dentre as categorias tradicionais e usuais de entidades privadas existentes em nosso direito e em nosso país, a figura da organização social.

Auferir exigências que venham a provocar despesas infundadas e sem a prévia garantia de que a interessada venha a obter êxito no seu intento inicial, tem o caráter de limitar e até mesmo engessar a obtenção da qualificação de organização social das entidades de direito privado, sérias e consolidadas, e cuja atuação vem de longa data, como é o caso da Real Sociedade Espanhola de Beneficência

Tais exigências apenas contribuem para a proliferação de entidades criadas apenas e tão somente visando a qualificação de Organização Social para realização de contratos de gestão aquelas mesmas que vêm frustrando a finalidade da Administração Pública poder se favorecer da expertise dessas entidades filantrópicas.

É necessário esclarecer ainda que a Real Sociedade Espanhola de Beneficência possui hígidez financeira para qualificar-se como uma Organização Social, porquanto apresenta balanços patrimoniais sólidos e em conformidade com o quanto solicitado no parágrafo primeiro do art. 2º do Decreto Distrital nº. 29.870/08, consoante demonstra as demonstrações contábeis referentes aos exercícios de 2006 e 2007 ora acostados.



Por fim, esclarece que a Real Sociedade Espanhola de Beneficência apresentou a documentação solicitada pelo Distrito Federal para sua qualificação, assim como o faz por meio da presente, a fim de demonstrar a transparência de sua gestão.

Essas exigências, entretanto, poderão constar do Contrato, sugerindo-se que, para tanto, seja feito um termo de aditivo.

Ademais, esse dispositivo não tem aplicabilidade prática. Ele fere o princípio constitucional da razoabilidade. Senão vejamos.

As entidades qualificadas como Organizações Sociais do Distrito Federal não recebem taxa de administração, nem são remuneradas de qualquer outra forma.

Os bens públicos que lhe são cedidos para execução do contrato pertencem ao patrimônio do Distrito Federal e terão que restituído ao final do contrato de gestão, conforme previsão contratual.

Não se pode olvidar que todos os bens permanentes (impressoras, fax, projetores, etc.) adquiridos pela Real Sociedade Espanhola de Beneficência são imediatamente tombados e incorporados ao patrimônio do GDF por meio do Hospital Regional de Santa Maria. Ou seja, a Real Sociedade não acresce o seu patrimônio, pois tudo que é adquirido ou cedido para a execução do Contrato de Gestão não adentra a seara patrimonial da Organização Social.

Os recursos financeiros que são transferidos para execução do contrato que não forem aplicados deverão obrigatoriamente ser restituídos ao GDF.

Como ente de cooperação, a organização social não tem nenhuma vantagem, senão a de cumprir as suas finalidades estatutárias de cooperação com o Poder Público.

Nestas condições, não é razoável exigir-se que estas entidades sejam obrigadas, em caso de extinção ou desqualificação, a incorporar integralmente o seu patrimônio, legados e excedentes financeiros ao patrimônio de outra Organização Social do Distrito Federal.

Cumpre ressaltar que as Organizações Sociais não podem ter excedentes financeiros, visto que, como simples gestora de recursos públicos, elas são obrigadas a devolver o que não for aplicado no Contrato de Gestão.

Esse dispositivo, se aplicado, inviabiliza a própria Lei na medida em que impossibilita a qualificação de entidades experientes e consolidadas.

Qual é a entidade que, sem qualquer remuneração, vai querer alterar os seus estatutos para incorporar uma disposição dessa natureza?



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
RELAÇÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 266

Proc.: 4027/09

Rubrica

A Real Sociedade é uma entidade que tem 125 anos de existência e possui um patrimônio líquido de R\$ 80 milhões de reais.

Para cooperar com o Poder Público, ela terá que submeter-se tamanho sacrifício. Isso somente se torna viável se tratasse de uma instituição que não fosse transparente e séria.

Se esse dispositivo for aplicado somente as OS improvisadas serão qualificadas.

Trata-se, data vênia, de dispositivo inconstitucional.

Frisa-se que o dispositivo supracitado não pode ser interpretado de forma isolada, faz-se primordial interpretá-lo dentro de uma sistemática fática e jurídica, deve-se festejar o seu caráter teleológico, a sua finalidade dentro do mundo físico.

Outrossim, verifica-se não ser aplicável o preceito normativo ao caso em questão, tendo em vista que a OS contratada não possui ganho patrimonial.

Análise

129. Sobre o assunto, afirma a RSEB que o Estatuto Social da Real Sociedade Espanhola de Beneficência, na verdade, não contempla o requisito exigido no art. 2º, alínea f, da Lei nº. 4.081/08. Tal dispositivo estabelece que, nos atos constitutivos da entidade pleiteante ao título de Organização Social do DF, conste a obrigatoriedade de publicação trimestral, no Diário Oficial do Distrito Federal, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do Contrato de Gestão.

130. Esclarece, ainda, que não vê nenhum problema em fazer a publicação semestral dos relatórios financeiros e do relatório de execução do Contrato de Gestão. Nesse sentido, sugere que seja aditado o Contrato de Gestão para nele inserir cláusula de obrigatoriedade dessa publicação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 267

Proc.: 4027/09

Rubrica

131. Também, a RSEB argumenta que não consta do seu Estatuto o requisito exigido no art. 8º, alínea "i", da Lei nº 4.081/08. Este dispositivo estabelece a previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhes forem destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito do Distrito Federal, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio do Distrito Federal, na proporção dos recursos e bens a ela alocados.

132. Com relação ao dispositivo acima mencionado, a RSEB entende não ser possível a sua aplicação, pois, caso contrário, afirma aquela entidade: *"estaria determinando a "criação" de uma entidade privada com a exclusiva finalidade de atender a qualificação de Organização Social."*

133. Prossegue a RSEB, afirmando que *"não seria cabível exigir-se que uma instituição, cuja finalidade filantrópica é reconhecida por várias esferas políticas do Brasil e de governos estrangeiros cujas atividades na área de assistência à saúde protraí-se por mais de um século de atuação, venha a lançar-se de modificações em seu estatuto, de forma prévia e gerando as mais diversas despesas administrativas e legais, para apenas e tão somente pleitear a obtenção de qualificação de Organização Social."*

134. Arremata, após tecer várias considerações acerca da não aplicabilidade da alínea "i", do art. 2º, da Lei nº 4.081/08, que tal dispositivo é inconstitucional.

135. Preliminarmente, cabe salientar que o procedimento levado a efeito pela Administração do Distrito Federal na qualificação da Real Sociedade Espanhola de Beneficência como Organização Social do DF foi objeto de análise nos §§ 13/33.

136. Contudo, não se pode declinar de tecer breves considerações acerca dos argumentos erguidos pela RSEB, com relação ao art. 2º da Lei nº 4.081/09 e da constitucionalidade dos requisitos específicos ali previstos.

137. Conforme já restou demonstrado em linhas volvidas, a qualificação de uma entidade como Organização Social é ato meramente declaratório da observância dos requisitos previstos nas normas de regência.

138. É importante salientar que, na fase de qualificação, o Poder Público não pode aferir elementos relacionados ao Contrato de Gestão. Desse modo, a atividade da Administração deve restringir-se a verificar se a entidade preenche as condições formais de habilitação, de maneira que, uma vez qualificada, possa se colocar à disposição do Poder Público.

139. É comum a criação de pessoa jurídica de direito privado com o seu ato constitutivo já adequado às exigências da lei, para o fim específico de receber o título de OS e prestar os serviços almejados pela Administração Pública.

140. Por outro lado, é evidente que a pessoa jurídica de direito privado já constituída, não importa o tamanho, a tradição ou a situação econômico-financeira, interessada em obter a certificação de Organização Social, deve adequar seu estatuto, a fim de se ajustar às previsões legais.

141. No presente caso, a RSEB requereu o título de Organização Social do



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

[e-DOC.3BB575A8](#)

Fls.: 269

Proc.: 4027/09

Rubrica

DF sem adequar o seu Estatuto aos requisitos dispostos nas alíneas “i” e “f” do art. 2º da Lei nº 4.081/08.

142. Depreende-se, dos argumentos apresentados pela RSEB na sua manifestação, que a entidade, quando pleiteou a sua qualificação como Organização Social do DF, mesmo sabedora das exigências contidas no art. 2º da Lei nº 4.081/09, não tinha a intenção de alterar o seu Estatuto, para nele constar os textos das alíneas acima referidas, mormente, no que se refere à alínea “i”.

143. O juízo de valor levado a cabo pela referida entidade, sobre o dispositivo acima referido, não pode prosperar, no sentido de justificar o seu não cumprimento.

144. Convém salientar que a Lei nº 4.081/08 segue o modelo básico da Lei Federal nº 9.637/98, que foi o marco inicial da criação da Organização Social no Brasil. A lei distrital recepcionou *ipsis litteris* os pressupostos específicos projetados no inciso I do art. 2º daquela lei federal.

145. Inobstante a Lei nº 9.637/98 ter sua constitucionalidade questionada junto à Suprema Corte, por meio da ADI 1923, até o presente momento a referida Ação não teve seu mérito julgado.

146. Também, a Lei nº 4.081/08 teve a sua constitucionalidade questionada junto ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDF, por meio da ADI 2008.00.2.018836-0. A referida Ação não foi conhecida por aquele Tribunal e transitou em julgado, em 02/09/2009. Portanto, não houve pronunciamento daquele Tribunal



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DIVISÃO DE AÇÃO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 270

Proc.: 4027/09

Rubrica

quanto ao mérito da referida Ação.

147. Como se vê, não há que se falar em inconstitucionalidade de qualquer dispositivo da Lei nº 9.637/98, bem como da Lei nº 4.081/08. Essas leis encontram-se em vigor e com todos os seus dispositivos em plena eficácia.

148. Depreende-se, assim, que os argumentos erguidos pela RSEB para justificar a sua qualificação como Organização Social do DF, sem atender todos os requisitos específicos exigidos para tal, no art. 2º da Lei nº 4.081/08, são improcedentes.

IV.1.2. QUANTO À SUPOSTA NÃO COMPROVAÇÃO DA SATISFATÓRIA SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DA RSEB.

“Sobre essa matéria, a Real Sociedade Espanhola de Beneficência apresenta os seguintes documentos comprobatórios da sua situação econômico-financeira:

- Declaração do Contador apresentando os seguintes indicadores: Índices de Liquidez Geral, de Liquidez Corrente e de Endividamento.
- Balanço do exercício de 2007.
- Parecer dos Auditores Independentes.
- Federação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas do Estado da Bahia;
- Associação de Hospitais e Serviços de Saúde do Estado da Bahia.
- Banco do Brasil S.A.
- Banco do Nordeste do Brasil S.A.



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICPE
DIREÇÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

[e-DOC.3BB575A8](#)

Fls.: 271

Proc.: 4027/09

Rubrica

A análise desses documentos, por si só, demonstram que a Real Sociedade Espanhola de Beneficência possui qualificação econômico-financeira para ser qualificada como Organização Social do Distrito Federal.”

Análise

149. Verifica-se a juntada aos autos dos seguintes documentos comprobatórios da sua situação econômico-financeira:

- Declaração do Contador apresentando os seguintes indicadores: Índices de Liquidez Geral, de Liquidez Corrente e de Endividamento (fl. 38 do Anexo VII);
- Balanço do exercício de 2007 (fls. 42/46 do Anexo VII);
- Parecer dos Auditores Independentes (fls. 40/41 do Anexo VII);
- Federação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas do Estado da Bahia (fl. 66 do Anexo VII);
- Associação de Hospitais e Serviços de Saúde do Estado da Bahia (fl. 67 do Anexo VII);
- Banco do Brasil S.A (fl. 70 do Anexo VII)
- Banco do Nordeste do Brasil S.A (fl. 69 do Anexo VII).

150. Afirma a RSEB que a análise desses documentos, por si só, demonstra que ela possui condição econômico-financeira para ser qualificada como Organização Social do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO

PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 272

Proc.: 4027/09

Rubrica

151. No tópico III.2 (§§ 44/64), comentou-se a respeito dos indicadores financeiros extraídos do Balanço Patrimonial da RSEB, referente ao exercício de 2007, bem como acerca da Nota Explicativa elaborada pelos Auditores Independentes, que analisaram o referido Balanço.

152. A análise concluiu que, inobstante os índices financeiros calculados com base no Balanço Patrimonial de 31/12/07 manifestarem-se dentro dos padrões de aceitabilidade; porém, quando se leva em consideração a Nota Explicativa acima mencionada, a situação econômico-financeira da RSEB, naquele momento, não se apresentava satisfatória.

IV.1.3. DA ESCOLHA DA CONTRATADA

“O Município de Salvador, por intermédio da Comissão Central Permanente de Licitação, no ano de 2001, divulgou os Editais de Concorrência, objetivando tornar público procedimentos licitatórios, na modalidade Concorrência, tipo menor preço, sob o regime de empreitada por preço global.

O objeto da referida licitação importava contratação, pela Secretaria Municipal de Saúde – SMS, de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de apoio e operacionalização das ações de combate a doenças endêmicas e epidemiológicas e aos programas PACS/PSF.

A prestação dos serviços discriminados no objeto da licitação incluía o recrutamento, a seleção e o transporte do pessoal qualificado para a execução dos serviços, bem assim a formação e a coordenação de equipes capacitadas para o objeto colimado.

Ciente dos Editais, a RSEB, diante das próprias características institucionais, quais sejam, o exercício de atividades voltadas à melhoria e atenção a saúde pública, em caráter exclusivamente beneficente, prontificou-se a acorrer à disputa.

Certo é que, ultrapassada as fases de habilitação, procedeu-se à abertura das propostas de preço, na qual, dentre as licitantes remanescentes, a proposta



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 273

Proc.: 4027/09

Rubrica

apresentada pela RSEB, além de apresentar-se dentro das especificações previstas no Edital, comportava, efetivamente, o menor preço final.

Enfatiza-se, ademais, que os preços ofertados pela RSEB mostravam-se bastante atraentes em relação aos oferecidos pelos concorrentes, fato este impulsionado, indubitavelmente, pela própria natureza filantrópica da instituição, que prioriza a realização das atividades finalísticas em contraponto ao lucro excessivo visado pela expressiva maioria das outras empresas que acorreram à licitação. No final dos certames, a RSEB foi a vencedora.

(...)

Os contratos previam a duração da prestação de serviços por período não superior a um ano. Nada obstante, em face do caráter essencial dos serviços contratados e prestados pela RSEB, que não permitiam solução de continuidade, associado à incapacidade do Município Contratante de prestar, ele mesmo, os serviços avançados, esses contratos restaram devidamente aditados, nos termos do art. 57, II, da Lei n. 8.666/93.

Cumprir registrar que, neste lapso temporal dos cinco anos de duração dos contratos, não houve registro de qualquer insatisfação, por parte do Município, em relação à execução contratual.

(...)

Os procedimentos Licitatórios que geraram esses contratos foram muito concorridos, tendo participado dele vinte concorrentes. Esses certames asseguraram a todos os participantes o direito ao contraditório e a ampla defesa, o que contribuiu para garantir a sua regularidade.

Por outro lado, os Contratos foram celebrados após o cumprimento de todas as formalidades legais, contando, inclusive, com pareceres da Procuradoria Geral do Município.

Os técnicos do Município, durante todos esses anos, conferiram e aceitaram as faturas emitidas pela RSEB sem qualquer problema.

Os aspectos jurídicos desses pagamentos foram examinados pela Procuradoria Geral do Município

Durante quase 6 anos de vigência dos contratos, que foram renovados cinco vezes na atual gestão do Município de Salvador e três vezes na gestão passada, a RSEB nunca recebeu notificação sobre qualquer irregularidade, nunca foi informada de que tivesse deixado de cumprir qualquer cláusula do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 274

Proc.: 4027/09

Rubrica

COMO DEMONSTRADO, A RELAÇÃO QUE A REAL SOCIEDADE MANTINHA COM O MUNICÍPIO DE SALVADOR ERA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS.

COM EFEITO. ENTIDADE PRESTAVA O SERVIÇO, EMITIA FATURA, QUE, APÓS ATESTADA, ANALISADA E APROVADA PELOS DIVERSOS SETORES DO MUNICÍPIO ERA AUTORIZADO O SEU PAGAMENTO.

NÃO ASSISTE RAZÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCDF QUANDO DÁ A ENTENDER, NA REPRESENTAÇÃO, QUE A REAL SOCIEDADE FAZIA GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS. ISSO, NA VERDADE, NÃO OCORRIA. A REAL SOCIEDADE ESPANHOLA DE BENEFICÊNCIA ERA, APENAS, UMA PRESTADORA DE SERVIÇOS.

(...)

O Ministério Público junto a esse Egrégio Tribunal de Contas também alega:

"A Justiça do Trabalho concedeu liminar pelo descumprimento de TAC firmado pela Prefeitura de Salvador, que visa regularizar a situação de sete mil profissionais que prestam serviços em regime de terceirização nos programa do SUS. A Real Sociedade Espanhola de Beneficência foi proibida de firmar ou prorrogar contratos e convênios que envolvam mão de obra para provimento de funções inerentes a cargos e empregos que integram o quadro de pessoa do Município de Salvador."

A forma como a Ilustre Representante do Ministério Público Especial faz as suas citações é muito singular. Assuntos que não são da responsabilidade da Real Sociedade ficam parecendo o contrário.

Veja-se a assertiva: "A justiça do Trabalho concedeu liminar por descumprimento do TAC..." Pergunta-se: Quem descumpriu o TAC? Contra quem foi ajuizada a ação em que a liminar foi concedida? A Ilustre Procuradora não esclarece, o que deveria ter sido feito para evitar injustiças.

Eminente Conselheiro Relator, quem descumpriu o TAC foi o Município de Salvador. Esse Termo de Ajustamento de Conduta tinha como destinatário principal o Município. A Real Sociedade era simples colaboradora.

Veja-se esta outra afirmação: "A Real Sociedade foi proibida de firmar ou prorrogar contratos e convênios...." Essa forma de dizer as coisas leva a entender que a Real Sociedade foi punida com a proibição de firmar contratos ou convênios. A verdade não é essa. A proibição teve como destinatário principal o Município e, secundários todas as entidades que prestavam serviço ao Município de Salvador.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 275

Proc.: 4027/09

Rubrica

A Eminente Procuradora, no seu estilo singular de dizer as coisas, alega que:

Há notícias de falta de pagamento de salários, ticket alimentação aos funcionários, assim como fechamento de unidades do PSF, levando a insatisfação da comunidade com a prestação dos serviços intermediados pela entidade, o que teria levado a Prefeitura a anunciar o fim da terceirização da gestão do PSF e intervenção do Município em todas as Unidades.

Essa afirmação não é verdadeira. A Real Sociedade, durante o tempo em que esteve à frente dos programas, nunca atrasou pagamento de salário ou quaisquer benefícios.

Todos os atrasos que existiram foram de exclusiva responsabilidade do Município de Salvador, a quem competia repassar os recursos financeiros para manutenção dos programas.

Também nunca houve qualquer intervenção do Município de Salvador nos trabalhos realizados pela Real Sociedade. Os contratos, como já dito, se encerraram por decurso de prazo. Foram cinco anos. Não durou mais porque a legislação não permitiu.

(...)

Na informação da Inspeção, alega-se que "os elementos informativos trazidos pelo Órgão Ministerial no tocante à reputação ético-profissional da Real Sociedade Espanhola de Beneficência estão em confronto com as justificativas declinadas pela SES/DF, para escolha da referida entidade como executante do Contrato de Gestão

A Real Sociedade Espanhola de Beneficência é uma instituição filantrópica, fundada em 1º de janeiro de 1885, que, por desfrutar de reputação ético-profissional, em razão dos relevantes serviços prestados ao povo da Bahia na área da saúde, mereceu os seguintes reconhecimentos:

Utilidade Pública Federal – Decreto nº. 57.103-A/1965 – Concedido pelo Governo Geral em 19 de outubro de 1965;

Utilidade Pública Estadual - Lei nº. 1.786, 10.07.1925, concedido pelo Governo do Estado da Bahia;

Utilidade Pública Municipal - Lei nº. 1.629, de 28.09.1964 - concedido pelo Governo do Município de Salvador - Bahia;

"El titulo de Real Y uso del escudo de armas Reales em todos los documentos de su uso" - Concedido em 17 de julho de 1911 pelo Governo da Espanha;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

Ordem Civil de Beneficência - concedida, através do Decreto de 18 abril de 1947,
do Governo da Espanha;

Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos - concedido em 09 de maio de 1966
pelo Conselho Nacional de Serviço Social

Qualificada como Organização Social pelo Governo do Estado da Bahia através
Decreto publicado no Diário Oficial do Estado de 17 de novembro de 2005:

Qualificada como Organização Social pelo Governo do Distrito Federal através do
Decreto nº. 29.894, de 23 de dezembro de 2008

Eminente Conselheiro Relator, será que uma instituição sem reputação ético-
profissional teria uma existência tão longa, 125 anos, sempre desfrutando de
credibilidade e reconhecimento público?

Constitui uma grande injustiça o que estão querendo fazer com a imagem e a
credibilidade de uma instituição séria, respeitável, sem fins econômicos, cuja longa
existência está dedicada à prestação de serviços desinteressado na área da saúde.

(...)

A Real Sociedade Espanhola de Beneficência apresenta, em anexo, atestados
fornecidos pelas entidades que congregam os hospitais do Estado da Bahia, órgãos
públicos e instituições financeiras:

Secretaria de Saúde do Estado da Bahia;

Federação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas do
Estado da Bahia:

Associação de Hospitais e Serviços de Saúde do Estado da Bahia;

Banco do Brasil S.A;

Banco do Nordeste do Brasil S.A

(...)

153. Importante salientar que as justificativas apresentadas pela jurisdicionada,
que dizem respeito à escolha da RSEB como contratada para gerir o HRSM, por meio
do Contrato de Gestão nº 001/09, foram analisadas nos §§ 34/43. Também, comprova-



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

[e-DOC.3BB575A8](#)

Fls.: 277

Proc.: 4027/09

Rubrica

se juntada dos documentos citados pela entidade nestes autos.

154. Na sobredita análise, este Corpo Técnico concluiu pela procedência das justificativas apresentadas pela jurisdicionada.

155. Convém salientar que outros argumentos são construídos pela RSEB, com o intuito refutar as supostas irregularidades apontadas no Relatório elaborado pela Controladoria Geral da União – CGU, que será o tema do tópico a seguir.

V – DA DOCUMENTAÇÃO ENCAMINHADA PELA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU.

156. Em cumprimento ao item VI da Decisão n.º 2535/2009, solicitou-se à Controladoria Geral da União – CGU o envio a esta Corte de Contas de cópia do Relatório, referente ao procedimento de fiscalização levado a efeito nos contratos firmados pela Secretaria Municipal de Saúde de Salvador com a entidade Real Sociedade Espanhola de Beneficência - RSEB (§§ 77/78 da Informação nº 41/09).

157. Mediante o Ofício n.º 22291/2009/SE/CGU-PR (fl. 876), a CGU encaminhou cópia do Relatório Gerencial de Demandas Especiais – RDE n.º 00190.007364/2007-13, ao qual é conferido o caráter de sigiloso, no grau de confidencial, e está presente no Anexo X destes autos.

158. O sobredito Relatório apresenta os resultados dos trabalhos da auditoria



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 278

Proc.: 4027/09

Rubrica

realizada pela CGU, cujo objeto foi a apuração da existência de irregularidades na gestão de recursos da União vinculados à área de Saúde e repassados ao município de Salvador (BA). A seguir, transcrevem-se excertos do mencionado documento, que se referem às principais constatações de irregularidades praticadas na execução de contratos firmados entre a Secretaria Municipal de Saúde de Salvador – SMS e a Real Sociedade Espanhola de Beneficência:

“Programa/Ação: Programa Epidemiologia e Controle de Doenças

(...)

CONSTATAÇÃO 9 – Indícios de pagamento em duplicidade à Real Sociedade Espanhola de Beneficência no valor de R\$ 261.607,45, referente a provisionamento de 13º Salário, nos contratos 002/2002 e 034/2002 (PACS/PSF).

Prejuízo Potencial: R\$ 261.607,45, o qual não está em sobreposição com outros prejuízos potenciais apontados neste Relatório.

CONSTATAÇÃO 10 - Inconsistências quanto aos quantitativos dos Agentes Comunitários de Saúde/ACS cobrados e os quantitativos constantes do cadastro da RSEB, indicando pagamentos indevidos (Contrato 002/2002).

Prejuízo Potencial: R\$ 55.232,10, o qual não está em sobreposição com outros prejuízos potenciais apontados neste Relatório. Como o presente prejuízo potencial decorre de análise amostral, é necessário que a SMS/Salvador proceda à comparação entre o cadastro de profissionais da RSEB e as faturas apresentadas, mês a mês, como forma de totalizar os pagamentos indevidos durante o contrato.

(...)



PROCESSO nº 4027/2009

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 279

Proc.: 4027/09

Rubrica

CONSTATAÇÃO 12 – Pagamento de despesas com insumos sem a devida comprovação da correspondente aquisição pela Real Sociedade Espanhola de Beneficência, no valor de R\$ 2.126.396,23 (Contrato 002/2002).

Prejuízo Potencial: R\$ 2.126.396,23, em função da ausência de comprovantes de aquisição (notas fiscais, ou outros com igual teor probatório). Ressaltamos que este valor não se soma a outros prejuízos potenciais.

(...)

CONSTATAÇÃO 17 – Evidências de antieconomicidade em relação aos pagamentos por locação de veículos, constituindo-se, ainda, em indícios de prestação não integral dos serviços.

CONSTATAÇÃO 18 – Pagamento realizados à Real Sociedade Espanhola de Beneficência sem o desconto dos dias não trabalhados do mês de demissão ou do mês de contratação dos empregados.

Prejuízo Potencial: R\$ 159.441,11, o qual não está em sobreposição com outros prejuízos potenciais apontados neste Relatório. Considerando que não foi possível estimar os gastos indevidos com vales-transporte e vales-alimentação pagos em relação aos dias úteis não trabalhados, é necessário que a SMS/Salvador proceda à comparação entre o cadastro de admissões e demissões de profissionais da RSEB e as faturas apresentadas, mês a mês, como forma de totalizar os pagamentos indevidos durante o contrato.

(...)"

Programa/Ação: Programas de Agentes Comunitários de Saúde e de Saúde da Família-PACS/PSF



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 280

Proc.: 4027/09

Rubrica

CONSTATAÇÃO 8 – Descumprimento de critério estabelecido na Portaria n.º 1.886/97/MS para formação de equipes de PACS/PSF .

CONSTATAÇÃO 9 – Descumprimento de critério estabelecido para pagamento à contratada.

CONSTATAÇÃO 10 – Ausência de cronograma para implantação das ações pactuadas.

CONSTATAÇÃO 11 – Pagamento em duplicidade por vales-transporte e vales-alimentação; ausência de detalhamento dos Custos com Administração de Pessoal e de gradatividade na cobrança.

Prejuízo Potencial: R\$ 2.240.407,20, sendo R\$ 669.678,20 por vales-transporte e R\$ 1.570.729,00 por vales-refeição, os quais, segundo a própria RSEB, já estariam incluídos no Custo de Administração. Ressaltamos que este valor de R\$ 2.240.407,20 não se sobrepõe ao valor identificado na Constatação 17, referente ao pagamento de vales-transporte para ACS (R\$ 822.976,00) conforme pode ser evidenciado nos Anexos XI e XV deste Relatório.

CONSTATAÇÃO 12 – Prejuízo decorrente do pagamento indevido pela prestação de serviços de capacitação dos agentes comunitários de saúde.

Prejuízo Potencial: R\$ 495.900,00, o qual não está não estão em sobreposição com outros prejuízos potenciais apontados neste Relatório.

CONSTATAÇÃO 13 – Impossibilidade de identificação do valor total de recursos federais utilizados para o pagamento das despesas do PACS e PSF.



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
RELAÇÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 281

Proc.: 4027/09

Rubrica

CONSTATAÇÃO 14: Prejuízos potenciais decorrentes do reajuste do Contrato nº 034/02, referentes aos valores que incidiram sobre salários e encargos.

Prejuízo Potencial: R\$ 2.003.696,94, referentes aos valores do reajuste que incidiram sobre salários e encargos considerados válidos. Ressaltamos que o valor referente ao reajuste sobre encargos considerado nesta constatação não se encontra totalizado na Constatação 16 deste Relatório, haja vista que naquela Constatação 16 foi considerado apenas o reajuste sobre o percentual considerado indevido e, nesta Constatação 14, apenas o reajuste sobre o percentual considerado válido.

CONSTATAÇÃO 15 – Ausência de documentos comprobatórios das despesas referentes às aquisições de bens permanentes, material de consumo, instrumental, despesas com locação de veículos e imóveis, e serviços de terceiros.

Prejuízo Potencial: R\$ 11.125.949,00, face a não apresentação dos comprovantes das despesas realizadas. Este valor não está em sobreposição com outros prejuízos potenciais apontados neste Relatório.

CONSTATAÇÃO 16 – Pagamento de valores indevidos a título de Encargos Sociais provisionados ou contingenciados, como decorrência da elaboração equivocada do Edital da Concorrência 009/2001.

Prejuízo Potencial: R\$ 21.852.042,33, o qual não está em sobreposição com outros prejuízos potenciais apontados neste Relatório.

CONSTATAÇÃO 17 – Pagamento de despesas indevidas no âmbito do Contrato nº 034/2002, incluindo: pagamentos por quantitativo de pessoal superior ao pactuado; repasse de valores referentes a adicional de incentivo em duplicidade com o provisionamento mensal para 13º salário; e pagamento indevido por Vales-Transporte para Agentes Comunitários de Saúde.

Prejuízo Potencial: R\$ 2.530.236,00, sendo R\$ 918.140,00 referentes a pagamentos por quantitativo de pessoal superior ao pactuado; R\$ 789.120,00 referentes ao



repassse de valores referentes a adicional de incentivo em duplicidade com o provisionamento mensal para 13º salário; e R\$ 822.976,00 referentes ao pagamento indevido por Vales-Transporte para Agentes Comunitários de Saúde. Tais valores não estão em sobreposição com outros prejuízos potenciais apontados neste Relatório.

CONSTATAÇÃO 18 – Realização de pagamentos indevidos à RSEB por reformas de Unidades de Saúde da Família/USF.

Prejuízo Potencial: R\$ 1.560.662,98, o qual não está em sobreposição com outros prejuízos potenciais apontados neste Relatório.

CONSTATAÇÃO 19 – Pagamento de salários a servidores públicos que não cumprem carga horária na Administração Municipal e que não prestam serviços diretamente à SMS/Salvador, caracterizando cessão informal de servidores à RSEB.

(...)

CONSTATAÇÃO 20 – Pagamentos feitos à Real Sociedade Espanhola em desacordo com o “Termo de Retificação-Ratificação do Contrato”.

(...)

CONSTATAÇÃO 21 – Falhas detectadas na execução do PACS/PSF, quando da realização das visitas “in loco” às Unidades de Saúde da Família.

CONSTATAÇÃO 22 – Ausência de controle dos bens patrimoniais adquiridos com recursos do Contrato n.º 034/2002.

Prejuízo Potencial: R\$ 1.089.395,95, já apurados na Constatação 15 deste Relatório.



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICCE
COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 283

Proc.: 4027/09

Rubrica

CONSTATAÇÃO 23 – Ausência de produção e baixa produção de consultas e visitas de médicos do PSF no período 2001 a 2007.

CONSTATAÇÃO 24 – Evidências do não cumprimento da jornada de oito horas diárias pelos médicos do PSF, sem a reposição sistemática das horas não trabalhadas.

(...)

159. A conclusão geral do citado Relatório está delineada nos seguintes termos:

“CONCLUSÃO GERAL

3.1 Com base na documentação apresentada pelos diversos entes envolvidos, bem como nas vistorias realizadas e nas entrevistas efetivadas, foram evidenciadas irregularidades e impropriedades, conforme consta dos itens próprios deste Relatório e de seus volumes específicos.

3.2 A apresentação de informações e documentação incompleta, por parte da SMS/Salvador e por parte das entidades contratadas, aliada à inexistência em vários processos de pagamento de documentos hábeis à comprovação de despesas e serviços, constituiu-se em fator limitante das ações de controle empreendidas, dificultando a exata identificação e quantificação dos recursos federais envolvidos e, em diversas situações, a comprovação da legalidade e adequabilidade das despesas pagas.

3.3 Este fato, por si só, por se tratar de descumprimento da legislação pertinente e de cláusulas contratuais, caracteriza irregularidade, de forma que, em várias situações, opinamos pela irregularidade da aplicação dos recursos face à inexistência de documentação probatória. Além disso, tal fato impossibilita a inequívoca comprovação da correta aplicação dos recursos públicos sob a responsabilidade do gestor municipal, bem como a correta prestação dos serviços pelos contratados.



Os casos nos quais a não apresentação da documentação impossibilitou a verificação ou impediu a comprovação das despesas, somados às demais constatações, apontam, a princípio, para um valor de gastos irregulares e de potencial de prejuízo, desperdício ou desvio de finalidade no montante de R\$ 81.751.055,67 sendo:

R\$ 13.875.263,97, referentes à terceirização de Unidades Básicas de Saúde/UBS;

R\$ 26.066.897,24, referentes ao Programa Epidemiologia e Combate a Doenças;

R\$ 41.808.894,45, referentes aos Programas PACS e PSF.

3.6 A análise da situação das Unidades Básicas de Saúde que estão sendo geridas por entidades de direito privado permite afirmar que o processo de terceirização, na forma adotada pela SMS/Salvador, não possui base legal que o sustente e tampouco há evidências de que foi deflagrado visando à supremacia do interesse público. Em momento algum, apesar de instigada a fazê-lo, a SMS/Salvador conseguiu demonstrar os motivos, os critérios e as vantagens na terceirização das seis UBS, dentro do universo de 84 Unidades de Saúde, distribuídas entre os 12 distritos sanitários do município. Ao contrário, as análises por nós realizadas, como demonstrado nas constatações deste Relatório, evidenciam o caráter antieconômico do processo.

3.7 O argumento de que a população carente não pode ficar sem a assistência à saúde e que o processo licitatório, por um motivo ou outro, não pode ser concluído, foi amplamente utilizado para justificar as dezenas de dispensas de licitação que preponderaram no histórico dessas terceirizações. Porém, não foram apresentados outros pressupostos fáticos consistentes com a legislação e que caracterizassem situação emergencial. Atualmente, há casos de pagamentos até sem base contratual, já que nem a contratação direta foi concluída tempestivamente, reforçando o entendimento de que a falta de planejamento foi um dos motivos preponderantes na ausência de licitação para tais contratações. Ressaltamos, ainda, a repetição sistemática dos mesmos contratados por dispensa de licitação.



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 285

Proc.: 4027/09

Rubrica

3.8 Sobre a execução dos contratos com as entidades contratadas para gerir as UBS, foi observado o descumprimento de várias cláusulas contratuais e editalícias, incluindo a não efetivação da devida garantia pela entidade contratada, a concessão indevida de reajuste de preços, reajuste de preços concedido antes mesmo da assinatura do contrato (embora com a validade da proposta prorrogada pelo licitante), pagamentos sem a devida comprovação da contraprestação dos serviços ou da aquisição dos bens, pagamentos por serviços não realizados, entre outras impropriedades e irregularidades.

3.9 De forma análoga à terceirização das UBS, nas contratações para a execução dos Programas de Epidemiologia e PACS/PSF também foi observado o descumprimento de várias cláusulas contratuais e editalícias, a concessão de reajustes contratuais questionáveis, pagamentos sem a devida comprovação da contraprestação dos serviços ou da aquisição dos bens, entre outras impropriedades e irregularidades.

3.10 Fato também comum às três áreas verificadas (terceirização de UBS, Epidemiologia e PACS/PSF), foi a inexistência de controle patrimonial sistemático e consistente pela SMS/Salvador, durante a execução dos contratos. Desta forma, não houve garantias reais de que os bens informados como adquiridos pelos contratados e pagos pela SMS/Salvador tenham sido realmente incorporados ao patrimônio público.

3.11 O maior prejuízo potencial detectado decorre da existência de percentuais superestimados para encargos sociais/trabalhistas e provisionamentos nos contratos firmados entre a SMS e as entidades Real Sociedade Espanhola de Beneficência/RSEB e Associação Obras Sociais Irmã Dulce/OSID, o que contribuiu para elevar, de forma significativa, o valor total a ser pago, evidenciando falha grave da Comissão de Licitação, da Assessoria Jurídica Municipal e da própria SMS/Salvador. (grifo nosso)

3.12 É necessário observar que as situações de irregularidades e impropriedades apontadas nas três áreas investigadas são redundantes, começando pela irregularidade da própria terceirização, demonstrando que as falhas verificadas não são decorrentes de situações esporádicas ou de erros individuais, mas sim da



forma de atuação da SMS/Salvador, a qual perpassa mais de uma gestão municipal, na vista que situações verificadas em 2002 tiveram continuidade em exercícios seguintes.

3.13 Redundantes também são as evidências de que os sistemas de controle e de fiscalização da formalização e da execução dos contratos por nós analisados, quando existentes, são ineficientes ou insuficientes para assegurar que o gestor municipal e a população de Salvador recebam, na quantidade e na qualidade contratada, os serviços pelos quais pagam.

3.14 A análise sistêmica da conjuntura encontrada nos programas fiscalizados aponta para um encadeamento de eventos, os quais podem por em risco a prestação de serviços públicos de saúde diretamente pelo Município de Salvador. Além disso, aponta também para um processo de desvirtuamento da estratégia de descentralização dos serviços públicos de saúde para os municípios, adotada pela Lei 8.080/90 como princípio básico do Sistema Único de Saúde, o qual, conforme definição constitucional, deve ser formado por uma rede regionalizada e hierarquizada (artigo 198 da CF/1988) e não deve ser confundida com terceirização dos serviços públicos de saúde.

3.15 Assim, na esteira das observações contidas no parágrafo anterior, citamos como exemplo o seguinte encadeamento de eventos, todos detalhados nos volumes específicos deste Relatório, os quais tiveram lugar em decorrência da forma de atuar escolhida pela SMS/Salvador:

- Após contratar a Real Sociedade Espanhola de Beneficência/RSEB para gerir o Programa PACS/PSF, a SMS/Salvador chegou a indicar médicos e odontólogos de seu próprio quadro de servidores para serem contratados pela RSEB, visando a prestação de serviços nas Unidades de Saúde da Família. Ressaltamos que era obrigação contratual exclusiva da RSEB contratar, treinar e capacitar esses profissionais para o serviço no âmbito do Programa;
- Além de indicar servidores públicos para serem contratados por empresa privada, a SMS/Salvador os dispensou do cumprimento da jornada de trabalho nas unidades de saúde municipais nos quais estão lotados, embora continue a remunerá-los



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
RELAÇÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 287

Proc.: 4027/09

Rubrica

diretamente. Ou seja, eles recebem salário pelo município e pela RSEB, porém, efetivamente, prestam serviço somente como contratados da RSEB;

- Essa estratégia da SMS/Salvador impede que tais profissionais, já servidores públicos, prestem serviços em, por exemplo, Unidades Básicas de Saúde sob responsabilidade do Município, ou mesmo em novas Unidades de Saúde da Família não terceirizadas;
- Ao ceder tais profissionais para a RSEB, a SMS/Salvador fica com o seu contingente de profissionais reduzido, agravando a carência de profissionais, o que impede que o atendimento à população possa ser melhor realizado, podendo, inclusive, impossibilitar o funcionamento de Unidades Básicas de Saúde;
- Junte-se a essa situação o fato de que a produtividade das Equipes de Saúde da Família, sobretudo em termos de consultas médicas, fica muito aquém do que se poderia esperar. Além disso, a carga horária média mensal efetivamente cumprida pelos médicos, com base nas folhas de ponto disponibilizadas pela RSEB, fica em torno de 130 horas (amostra referente a maio/2007), o que corresponde a cerca de seis horas diárias e que não houve reposição sistemática de horas, embora a contratada tenha recebido da SMS/Salvador o equivalente a oito horas diárias por médico;
- Assim, a prestação de serviços de saúde diretamente pelo Município é comprometida, levando à terceirização da gestão e da prestação de serviços das Unidades Básicas de Saúde, além de aumentar a afluência de pacientes à rede de prestadores de serviços particulares que atuam de forma complementar ao SUS;
- Agregue-se a essa situação o fato de que a fiscalização e o controle da execução desses contratos, por parte da SMS/Salvador, é deficiente e inadequado e temos um aumento dos gastos com a saúde sem um correspondente aumento quantitativo e qualitativo desses serviços.

3.16 Outro fator bastante negativo que é decorrente dessa estratégia de terceirizações e cujas conseqüências agora se fazem sentidas de forma bastante contundente em Salvador, diz respeito à admissão de pessoal por intermédio das empresas e entidades contratadas, sobretudo no âmbito dos Programas Epidemiologia e Combate a Doenças e PACS/PSF. Nos últimos meses, os serviços de combate à dengue e o atendimento nas Unidades de Saúde da Família ficaram comprometidos, chegando a ser suspensos por completo em algumas ocasiões, em função de seguidas paralisações dos Agentes Comunitários de Saúde/ACS. Tais



paralisações possuem como causa principal o impasse entre Prefeitura, Ministério Público do Trabalho, RSEB e o Sindicato dos ACS, sobre a quem caberia a responsabilidade pelas inevitáveis rescisões trabalhistas ao fim dos contratos e como fazer para contratar, agora como servidores públicos legítimos, essas pessoas que já prestam esse serviço público a anos, sem, no entanto, ferir a legislação.

3.17 Conforme consta de diversas constatações deste Relatório, verifica-se que outras instâncias de controle, especialmente municipais, como a Auditoria Interna da SMS e a Controladoria Geral do Município de Salvador, já, há algum tempo, apontam os mesmos problemas por nós detalhados. O próprio DENASUS, órgão de auditoria do Ministério da Saúde, já produziu recomendações sobre boa parte dos fatos apontados.

3.18 Não obstante a atuação anterior dos órgãos de controle, não verificamos a adoção de medidas saneadoras satisfatórias por parte da SMS/Salvador ou da Prefeitura Municipal. Nem mesmo a contratação de consultora pela SMS-Salvador, em abril de 2005, para a prestação de serviços de revisão de contratos e de procedimentos daquela Secretaria, se mostrou eficiente nas situações por nós analisadas, haja vista que as contratações por dispensa de licitação continuaram, bem como as demais falhas identificadas na execução dos contratos, no seu controle e na sua fiscalização. Além disso, os pagamentos mensais realizados não sofreram redução. No caso específico do contrato 034/2002 (PACS/PSF), embora a proporção inicial entre os itens que compunham o preço tenha sido alterada, com redução da taxa de administração e de encargos, o valor mensal final, na prática, não sofreu redução, com o agravante de que a Prefeitura passou a arcar com responsabilidades que antes eram da contratada, tais como rescisões trabalhistas e manutenção das Unidades de Saúde da Família.

3.19 Assim, com base nos trabalhos realizados e nas constatações efetuadas, concluímos pela ilegalidade das terceirizações realizadas e pelo seu caráter antieconômico, sendo necessária a apuração de responsabilidades pelos prejuízos potenciais identificados.

160. Observa-se que, praticamente, todas as irregularidades assinaladas pela



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 289

Proc.: 4027/09

Rubrica

CGU tiveram origem na falta de fiscalização e controle por parte do ente contratante, conforme enfatizado em diversos trechos das Conclusões Finais do mencionado Relatório.

161. Dentre as irregularidades constatadas no RDE, destacam-se as seguintes:

1. inexistência de documentação probatória, impossibilitando a inequívoca comprovação da correta aplicação dos recursos públicos;
2. descumprimento de várias cláusulas contratuais e editalícias;
3. concessão indevida de reajuste de preços;
4. pagamentos sem a devida comprovação da contraprestação dos serviços ou da aquisição dos bens;
5. a inexistência de controle patrimonial sistemático e consistente;
6. existência de percentuais superestimados para encargos sociais/trabalhistas e provisionamentos, nos contratos firmados entre a SMS e as entidades Real Sociedade Espanhola de Beneficência/RSEB e Associação Obras Sociais Irmã Dulce/OSID;
7. os sistemas de controle e de fiscalização da formalização e da execução dos contratos, quando existentes, são ineficientes ou insuficientes;
8. além de indicar servidores públicos para serem contratados por empresa privada, o Órgão contratante os dispensou do cumprimento da jornada de trabalho nas unidades de saúde municipais nos quais estão lotados, embora continue a remunerá-los diretamente. Ou seja, eles recebem salário pelo município e pela RSEB, porém, efetivamente, prestam serviço somente como contratados da RSEB.

162. Verifica-se, das irregularidades constatadas pela CGU, pela relevância do valor envolvido, como sendo a mais onerosa, o fato de que houve, por parte do Município de Salvador, pagamento indevido em favor da RSEB, no valor total de aproximadamente R\$ 17 milhões de reais, correspondente a encargos sociais trabalhistas não recolhidos, em decorrência da isenção da cota patronal, motivo pelo



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 290

Proc.: 4027/09

Rubrica

quando não deveriam ter sido inseridos no preço dos serviços contratados.

163. Sobre a questão acima, a RSEB contesta a existência de tal irregularidade, alegando, em síntese, que tem direito em obter para si o percentual relativo à isenção da contribuição previdenciária desde que, logicamente, as verbas recolhidas sejam aplicadas, integralmente, em objetivos institucionais:

“5. SUPOSTO PAGAMENTO A MAIOR A TÍTULO DE ENCARGOS SOCIAIS.

(...)

Dentre as supostas ilegalidades veiculadas no relatório da CGU, pode-se dizer que a mais gravosa e, coincidentemente, destituída de qualquer prestígio jurídico, consiste na afirmação de que houve, por parte do Município, teórico pagamento indevido em favor da RSEB, no valor total de aproximadamente R\$ 17 milhões de reais, correspondente a encargos sociais trabalhistas não recolhidos, em decorrência da isenção da cota patronal, motivo pelo qual não deveriam ter sido inseridos no preço dos serviços contratados.

(...)

Isso não é verdade. O Município de Salvador, ao delimitar os requisitos das concorrências definiu, de forma unilateral e impositiva, o percentual de 71,68% a ser aplicado para fins de cobrança de encargos sociais, percentual este que não fora detalhado no edital da licitação.

(...)

No mencionado relatório da Controladoria, entretanto, alega-se que o Município constatou, mediante Guias da Previdência Social (GPS), do período de 2002 a junho de 2007, que a RSEB utilizara o código de pagamento 2305 (Filantrópicas com Isenção) para proceder ao recolhimento da contribuição dos empregados, não havendo efetuado, porém, o recolhimento ao INSS a título de contribuição patronal, no percentual de 20%, bem como se omitira em recolher contribuições para outras entidades (FNDE, INCRA, SENAI, SESI, SENAC, SESC, SEBRAE, etc.), em razão de benefícios legais que preveem a isenção.

(...)



Em síntese, para a Controladoria, de tudo o quanto foi pago em relação aos encargos sociais referentes ao período de 2002 a 2007, a título de cota patronal e contribuições de terceiros, 33,33% teriam sido cobrados indevidamente pela RSEB, motivo pelo qual conclui, equivocadamente, que o Município pagou a maior, quantia equivalente a R\$ 16.874.563,45 (dezesesseis milhões, oitocentos e setenta e quatro mil, quinhentos e sessenta e três reais e quarenta cinco centavos), valor este atualizado até agosto de 2007.

(...)

Ademais, conforme restará demonstrado no tópico subsequente, as isenções fiscais concedidas às entidades beneficiárias são forma de incentivo governamental à prática de atividades de cunho eminentemente social, que almejam atender ao interesse público, nas mais diversas áreas, proporcionando assistência social aos necessitados.

(...)

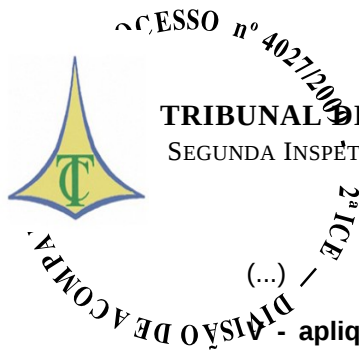
O artigo 22 da Lei n. 8.212/91 prevê, em caráter geral, o pagamento da cota patronal por parte dos contribuintes, no percentual de 20%, destinada ao INSS, nos seguintes termos:

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

I - vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tornador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa (negritos não constam no original)

Nada obstante a redação do dispositivo legal em destaque, certo é que o artigo 55 da mesma Lei prevê isenção integral em relação ao pagamento da cota patronal para as entidades beneficentes que atendam aos requisitos elencados no inciso V.

Art. 55 da Lei n. 8.212/91 - Fica isenta das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 desta Lei a entidade beneficente de assistência social que atenda aos seguintes requisitos cumulativamente:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 292

Proc.: 4027/09

Rubrica

(...) - **aplique integralmente o eventual resultado operacional na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais apresentando, anualmente ao órgão do INSS competente, relatório circunstanciado de suas atividades".** (grifos não constam no original)

Da simples leitura do inciso V da norma federal transcrita, mostra-se indubitável o direito da RSEB em obter para si o percentual relativo à isenção da contribuição previdenciária desde que, logicamente, as verbas recolhidas sejam aplicadas, integralmente, em objetivos institucionais."

164. Sem adentrar no mérito do caso concreto acima, cabe aqui registrar que do pensar da CGU sobre o assunto em tela é o nosso entendimento, conforme análise procedida nas planilhas de custos estimados com pessoal para o Contrato de Gestão sob exame nos §§ 91/97 desta Informação.

165. Ainda, é importante consignar que as deficiências elencadas no Relatório de Demandas Especiais da CGU devem servir de norte para o controle e a fiscalização de Contratos de Gestão celebrados pelo GDF, no sentido de evitar que irregularidades da espécie possam ocorrer na execução dos referidos ajustes. Para tanto, devem ser feitas recomendações à SES/DF, baseadas nas referidas constatações.

166. Por oportuno, cumpre informar, que, com relação às constatações de irregularidades apontadas no Relatório supracitado, a RSEB busca refutar cada uma delas, por meio do Ofício Real/Adm nº 178/2008 (fls. 33/79 do Anexo VIII) e documentos anexos (fls. 80/164 do Anexo VIII), encaminhado à Procuradora da República, Sra. Juliana de Azevedo Moraes, instaurando, desse modo, o contraditório.

167. Transcreve-se, a seguir, síntese da Representação nº 04/2009 – Conjunta – CF (fls. 640/648):

“(…)

Detalhando o que se chamou de "Materialização do Objeto Contratado", a cláusula 4 do aludido contrato de gestão expressamente prevê os serviços de Cuidados Intensivos, Urgência e Emergência, dentre outros.

Dentre as obrigações da contratada, cláusula 5ª, consta, ainda, a obrigação de prestar os serviços objeto do contrato e seus anexos, garantindo o acesso aos serviços pactuados de forma integral e contínua.

No referido contrato consta, portanto, a disposição de a entidade realizar todas as atividades previstas, inclusive nas áreas de UTI, emergência, etc.

Nada obstante, é curioso verificar no site da Receita Federal que a entidade está habilitada para a prestação de serviços de "atendimento hospitalar, exceto pronto-socorro e unidades para atendimento a urgência" (documento 6). Ou seja, a contratada infringiu, desde logo, várias cláusulas do contrato, notadamente, a 3.1.1, segundo a qual "afirma que dispõe de nível técnico-assistencial, capacidade e condições de prestação de serviços".

De fato, é tão cristalino o que se afirma que, na cláusula 5ª, 73, consta, apenas, a possibilidade de a Organização Social eleita subcontratar "na condição de prestação de serviços, os serviços referentes à lavanderia hospitalar, anatomia patológica e patologia clínica, serviços, fornecimentos de refeições, vigilância, higienização e limpeza".



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICJ
DIREÇÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 294

Proc.: 4027/09

Rubrica

Não há previsão alguma, como se vê, que permita à Organização Social eleita a contratar o próprio negócio, qual seja a prestação dos serviços médicos para os quais foi eleita, justamente porque, repita-se, afirmou deter nível técnico e capacidade para prestá-los. No máximo, admitiu-se a terceirização de atividades-meio.

Mas não foi o que ocorreu. A organização social contratada, REAL SOCIEDADE ESPANHOLA DE BENEFICÊNCIA – RSEB, tornou pública, por meio de endereço eletrônico, a realização do Pregão Eletrônico do tipo menor preço global, documento 7, para a contratação, por 12 meses, de empresa para prestação dos serviços de suporte de gestão e apoio médico às atividades de assistência da UTI, especializados em Medicina Intensiva, nos 70 leitos de UTI do Hospital Regional de Santa Maria, assim distribuídos: 11 para UTI Pediátrica; 18 para UTI Neonatal; 29 para UTI Adulto e 12 para Unidade Semi-Intensiva.

Ou seja, trata-se de terceirização da terceirização, a conhecida e ilícita "quarteirização". Esse fato é suficiente para demonstrar que a Organização Social em referência não detém condição alguma de prestar o serviço para o qual foi contratada, tanto que está "quarteirizando" o objeto que lhe foi confiado.

É alarmante, ainda, verificar que o objeto a ser contratado, por meio do aludido Pregão, representa mais de 30% do valor contratado com a Organização Social, via Contrato de Gestão 01/09.

Observa-se do Termo de Referência que o referido contrato presta-se ao fornecimento de mão de obra, isto é, todos os médicos plantonistas e coordenadores de unidade, bem como todos os coordenadores dos serviços de fisioterapia, enfermagem, nutrição, fonoaudiologia e psicologia; o fornecimento de todos os profissionais de enfermagem, nutrição, fonoaudiologia e psicologia necessários ao correto funcionamento das unidades. No item 3.3, é apresentada a quantidade de profissionais da equipe médica da UTI, a saber: 1 coordenador geral; 1 coordenador médico; 56 médicos plantonistas; 14 médicos diaristas; 1 coordenador enfermagem; 1 coordenador de fisioterapia; 1 coordenador de nutrição; 1 coordenador de psicologia; 1 dentista; 1 fonoaudiólogo e 14 médicos especialistas: oncologista, nutrólogo, infectologista, neurologista clínico, neurologista cirurgião, gastroenterologista, pneumologista, urologista, oftalmologista, cirurgião geral, cirurgião torácico, cirurgião pediátrico, bucomaxilo e cardiologista.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSTÂNCIA DE CONTROLE EXTERNO

No item 6, está expresso que é a contratada, vencedora do Pregão, que deverá selecionar o pessoal, nomeá-los, etc. Essa seleção é feita sem competente processo seletivo, e se serve, por meios indiretos, para infringir, mais uma vez, o contrato de gestão celebrado, que obrigava à Real Sociedade de Beneficência Espanhola a :

Cláusula 5ª. Contratar, se necessário, pessoal para a execução das atividades previstas neste Contrato de Gestão, responsabilizando-se pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais: (...) 75. Contratar na forma estabelecida no Projeto Básico, item 7.35, os recursos humanos necessários à consecução do objeto contratado;

Cláusula 11ª. A Contratada poderá subcontratar especialidades médicas cujos processos seletivos para contratação regular não tenham obtido êxito, tais como (...)"

(...)

Mais grave, ainda, é verificar que a cláusula 9.5 restringe os pacientes a apenas aqueles vindos de unidades hospitalares do GDF, o que vai contra a universalidade do SUS, o que vem corroborada pela cláusula 4.3, a pretexto de regionalização dos serviços de saúde.

(...)

Não fosse isso, é importante observar que os atestados apresentados pelas empresas Intensicare UTI Neurológico Ltda. (CNPJ 09.642.094/0001/12), Illuminata UTI Ltda. (CNPJ 09.011.488/0001-27) e Centro Brasileiro de Medicina Avançada Ltda. (CNPJ 08.764.116/0001-09, (documentos que juntos levarão o número 13), em favor da vencedora, possuem todos as mesmas assinaturas. No atestado da empresa Goiânia Home Care Hospital Domiciliar Ltda., a assinatura é de Jamile Maria Thomé, a mesma que aparece na Relação de Médicos e Equipe Multidisciplinar apresentada pela Intensicare Gestão em Saúde Ltda. na licitação (documento 14).



Além disso, em consulta ao site da Receita Federal, verifica-se que o Sr. Rodrigo Teixeira de Aquino, Representante Legal da Intensicare Gestão em Saúde Ltda., também é Sócio-Administrador de todas as demais empresas que atestaram a capacidade técnica da vencedora do Pregão (documento 15).

Nesse contexto, a terceirização, melhor definida como quateirização, dos serviços relacionados às UTI's efetivada com o lançamento do Pregão Eletrônico nº 32/2009 é absolutamente nula por representar violação ao princípio constitucional da impessoalidade e por negar validade à Cláusula Quinta, item 75, do Contrato de Gestão nº 1/2009, uma vez que permite a contratação de pessoal, via interposta pessoa, sem a submissão ao processo seletivo de que trata o subitem 7.3 do Projeto Básico.

Como demonstrado, ainda, a empresa vencedora do Pregão em questão, às pressas, alterou os seus estatutos para participar do certame (documento 16), tendo apresentado atestados que não subsistem no mundo dos fatos.

168. Em aditamento à Representação nº 07/09, que inaugura os autos, o MPJTCDF juntou, neste Processo, o Ofício nº 22/2009-CF (fl. 554), relatando os seguintes fatos:

“Como se observa por meio do Ofício 063/2009, a SES confirma que a servidora Cristiane Brito, de 02/03/2009 a 03/05/2009, exerceu suas funções cumulativamente junto à SES/DF e à organização social Real Sociedade contratada daquela. Apenas meses depois, em 05/05/2009, a servidora teria pedido licença sem vencimentos. O salário na Organização Social é de R\$ 15 mil reais. Certamente, esses valores impactam o contrato de gestão pactuado. Ademais, a hipótese é irregular, nos termos do Acórdão 1570/03-Plenário, TCU.

Por fim, informado de que a Real Sociedade ofertara como endereço no DF, para funcionar como filial, a Quadra 05, Conjunto 13, Lote 08 do Núcleo Bandeirante, na verdade Park Way, o MPC/DF pôde conferir a informação, além de verificar que, ao invés, citado endereço é da UBEC, mantenedora da Católica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

[e-DOC 3BB575A8](#)

Fls.: 297

Proc.: 4027/09

Rubrica

Curiosamente, ao ser consultado novamente o endereço da “filial” da contratada, vê-se que agora passa a ostentar o endereço do próprio HRSM, a saber: Q AC 102 Conjunto A, B, E e D S/N – Hospital Regional de Santa Maria, Cep, 72502-100. É de se presumir, então que a contratada, sem sede, utilizará todo o espaço público, material, inclusive de expediente, para existir enquanto contratada, em um pacto de mais de 200 milhões de reais.

(...)

Nesse sentido, é preciso esclarecer qual a relação existente entre a UBEC e a Real Sociedade; verificar o impacto da questão alusiva às licenças sem vencimentos no Setor Público para suprir mão de obra no referido nosocômio e demais informações úteis para o controle externo, inclusive sobre a ausência de sede da contratada.

Análise

169. Em atenção às Representações supratranscritas, este Tribunal autorizou a realização de Inspeção, com o objetivo de apurar os fatos narrados nos referidos documentos.

170. Nesse sentido, por meio da Nota de Inspeção nº 01/2009 (fls. 1/2 do Anexo XI), este Corpo Técnico solicitou à Secretaria de Saúde do DF a disponibilização das seguintes informações /documentos, no que se refere à subcontratação levada a efeito pela RSEB.

1. Cópia da íntegra do processo relativo ao Pregão nº 032/2009, por meio do qual a Real Sociedade Espanhola de Beneficência pretendeu subcontratar vários serviços;



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICCE
DIRETORIA DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 298

Proc.: 4027/09

Rubrica

2. Se houve anuência expressa da Secretaria de Saúde para a subcontratação objeto do Pregão nº 032/2009; apresentar cópia da documentação;
3. Qual o estágio atual da subcontratação pretendida, disponibilizando cópia do contrato firmado entre a RSEB e a empresa vencedora do Pregão 032/2009, se for o caso;
4. Como vinham sendo prestados os serviços objeto do Pregão nº 032/09, antes da subcontratação.

171. Mediante o Ofício nº 2809/2009-GAB/SES, de 20.11.09, fls. 03/283 do anexo XI, a Secretaria de Saúde disponibilizou os seguintes documentos:

- 1) Cópia do processo licitatório, referente ao Pregão Eletrônico nº 032/2009;
- 2) cópia do Contrato nº 021/2009, firmado, em 25.05.09, com a Empresa Intensicare Gestão em Saúde Ltda.;

172. No referido Ofício, em resposta à indagação, formulada na Nota de Inspeção nº 01/2009 (fls. 1/2 do Anexo XI), se houve anuência expressa da Secretaria de Saúde para a subcontratação objeto do Pregão nº 032/2009, a jurisdicionada informa que o Contrato de Gestão nº 01/2009, firmado com a Real Sociedade Espanhola de Beneficência, não prevê anuência expressa da SES/DF em ato de contratação daquela Organização Social (fls. 3/4 do Anexo XI).

173. Infere-se da resposta acima que, segundo a jurisdicionada, na



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 299

Proc.: 4027/09

Rubrica

ausência de cláusula no Contrato de Gestão nº 01/09, prevendo a anuência expressa da SES/DF para a subcontratação de serviços pela RSEB, aquela Secretaria poderia ficar à revelia desse fato.

174. Assim, diante do acima exposto, afigura-se relevante tecer breves considerações sobre a necessidade do consentimento do ente público contratante, para a subcontratação de serviços e obras pelo contratado.

175. Ora, é cediço que, pelo Princípio da Legalidade, insculpido no art. 37 da Constituição Federal, todo ato administrativo deve ser desenvolvido nos termos da lei. A Administração só pode fazer o que a lei autoriza, ou seja, todo ato seu há de ter base em lei, sob pena de invalidade. Assim, o que a lei não lhe concede expressamente, nega-lhe implicitamente.

176. Com efeito, o instituto jurídico da subcontração encontra-se regulado na Lei nº 8.666/93 mediante os seguintes dispositivos:

“Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.”

(...)

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

(...)

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

[e-DOC 3BB575A8](#)

Fls.: 300

Proc.: 4027/09

Rubrica

177. Infere-se, da interpretação conjunta dos dispositivos supra, que a Lei das Licitações permite a subcontratação de partes da execução do contrato, desde que haja previsão desta faculdade no edital e no contrato, até o quantitativo admitido pela contratante. Porém, se não há essa previsão, a subcontratação, se efetuada, constitui motivo para rescisão do contrato, conforme dispõe o art. 78 supratranscrito.

178. De fato, a licitude da subcontratação depende de permissão expressa do contratante, única leitura possível do art. 72 da Lei nº 8.666/93.

179. Cumpre, ainda, ressaltar que não existe relação jurídica entre o contratante e o subcontratado. Há, em qualquer hipótese, duas relações jurídico-contratuais: uma entre contratante e contratado principal e outra entre este e o subcontratado. O contratado não transfere ao subcontratado parte da responsabilidade pela execução do objeto contratual, que continua sendo totalmente sua.

180. Dessa forma, o contratado responde perante o contratante pela execução total do objeto contratado e não há qualquer relação entre o contratante e o subcontratado, de modo que, também, pelos atos ou omissões deste, ela é plenamente responsável.

181. Sobre o tema, traz-se à colação trecho do Acórdão Nº 70013652813, de 25/04/07, do Tribunal de Justiça do RS - Primeira Câmara Cível:

“APELAÇÃO CÍVEL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. OBRA CIVIL. SUBCONTRATAÇÃO. DÍVIDA DA SUBCONTRATANTE AO SUBCONTRATADO.



PROCESSO nº 4027/2009

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 301

Proc.: 4027/09

Rubrica

COBRANÇA DO SUBCONTRATADO CONTRA O CONTRATANTE. ALEGAÇÃO DE IMPUGNAÇÃO MEDIANTE NOTIFICAÇÃO JUDICIAL.

1. O contrato administrativo é personalíssimo. Portanto, a subcontratação, sem anuência da Administração Pública, pode inclusive ensejar a rescisão. No caso, porém, considera-se que a ela foi tolerada. **De qualquer sorte, mesmo quando há anuência, não se estabelece vínculo jurídico entre o contratante e o subcontratado. Exegese do art. 72 da Lei 8.666/93.** (grifo nosso)

182. Com relação à escolha do subcontratado, o contratante pode deixar inteiramente a critério do contratado, ou reservar-se à faculdade de também aprovar previamente a escolha efetuada.

183. Contudo, o total afastamento do contratante em relação à escolha do subcontratado, sob a alegação de que não existe relação jurídico-contratual entre contratante e subcontratado, permanecendo a responsabilidade integralmente com o contratado principal, pode trazer sérios prejuízos à boa execução do contrato, tendo em vista que problemas na execução do subcontrato podem trazer sérias consequências para execução do contrato principal.

184. Diante do exposto, é essencial que, em determinados casos, ao levar em consideração a relevância do objeto do subcontrato, o contratante não apenas aprove a escolha do subcontratado pelo contratado principal como também acompanhe atentamente o andamento do ajuste celebrado, apesar de ser juridicamente alheio à relação contratual existente entre contratado principal e subcontratado.

185. Assim, em face das considerações acima delineadas, que se ajustam ao caso concreto, entende-se que a SES/DF não poderia ter ficado alheia ao processo de subcontratação levado a cabo pela RSEB, por meio do Pregão Eletrônico nº 032/09,



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 302

Proc.: 4027/09

Rubrica

conforme se depreende do esclarecimento prestado por aquela Secretaria, noticiado no § 172. A uma vez a relevância do objeto subcontratado. A duas pelo valor envolvido no ajuste, que corresponde a 24,3%³ do valor global anual do Contrato de Gestão.

186. Feitos esses comentários iniciais, passa-se a analisar o cerne do questionamento erguido pelo *Parquet*, que é a legalidade da mencionada subcontratação.

- Da ilegalidade da subcontratação

187. No caso vertente, a Real Sociedade Espanhola, em 17/04/09, tornou pública a realização do Pregão Eletrônico nº 032/09, do tipo menor preço global, cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação dos serviços de suporte de gestão e apoio médico às atividades de assistência da UTI, especializados em Medicina Intensiva nos 70 leitos do Hospital Regional de Santa Maria – HRSM/DF, destinados à Unidade de Terapia Intensiva distribuídos : UTI Pediátrica (11), UTI Neonatal (18), UTI Adulto (29) e Unidade Semi-intensiva (12).

188. Para a operacionalização das atividades de assistência da UTI do HRSM, consta do item 2.2 do Termo de Referência (fl. 8 do Anexo XI), que cabe à subcontratada fornecer todos os médicos plantonistas e coordenadores de unidade necessários ao correto funcionamento das UTI's, bem como todos os coordenadores dos serviços de fisioterapia, enfermagem, nutrição, fonoaudiologia e psicologia para a

³ Valor do Contrato nº 021/2009-HRSM, celebrado entre a RSEB e a Intensicare: R\$ 33.322.500,00 (fl. 260 do Anexo XI).
Valor anual do Contrato de Gestão nº 01/09, quando o HRSM estiver em pleno funcionamento: R\$ 137.000.000,00.
 $(33.322.500,00 : 137.000.000,00) \times 100 = 24,3\%$



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 303

Proc.: 4027/09

Rubrica

equipe multidisciplinar das referidas unidades.

189. De acordo com a alínea “i” do item 6.1 do Termo de Referência, cabe, ainda, à subcontratada selecionar e preparar os funcionários relacionados no parágrafo precedente.

190. O item 3.3 do Termo de Referência relaciona os profissionais que deverão compor a equipe médica da UTI: 1 coordenador geral, 1 coordenador médico, 56 médico plantonistas, 14 médicos diaristas, 1 coordenador de enfermagem, 1 coordenador de fisioterapia, 1 coordenador de nutrição, 1 coordenador de psicologia, 1 dentista, 1 fonoaudiólogo e 14 médicos especialistas: oncologista, nutrólogo, infectologista, neurologista clínico, neurologista cirurgião, gastroenterologista, pneumologista, urologista, oftalmologista, cirurgião geral, cirurgião torácico, cirurgião pediátrico, bucomaxilo e cardiologista. (fl. 9 do Anexo XI).

191. Conforme o item 2.2.2 do Termo de Referência (fl. 8 do Anexo XI) a RSEB é responsável pelo fornecimento dos profissionais de enfermagem, fisioterapia, nutrição, fonoaudiologia e psicologia necessários funcionamento das unidades, com exceção dos coordenadores de equipe.

192. Ainda, os itens 3.4.1 (fl. 10 do Anexo XI) e 7.13 (fl. 15 do Anexo XI) do Termo de Referência dispõem que a RSEB fornecerá os materiais e medicamentos, adquirindo todo o material de consumo que será utilizado na execução dos serviços contratados, arcando com as despesas de consumo de medicamentos, material hospitalar, oxigênio e dietas industrializadas nas dependências das UTI's do HRSM por todo o período de vigência do Contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 304

Proc.: 4027/09

Rubrica

193. No entanto, nos termos dos itens 3.5.4 e 3.5.5 constantes do Termo de Referência, caberá a subcontratada executar a manutenção preventiva e corretiva de todos os equipamentos utilizados na UTI, além de seguir as normas de procedimentos que visem a conservar os equipamentos em bom estado e limpos.

194. Para a realização de tal certame, extrai-se do Ofício Real/HRSM nº 250/2009 (fls. 267/270 do Anexo XI), que a RSEB amparou-se no item 11.1.2 da Cláusula Décima Primeira do Contrato de Gestão, que assim prevê (fl. 125 do Anexo III):

11.1.2. A CONTRATADA poderá subcontratar especialidades médicas cujos processos seletivos para contratação regular não tenham obtido êxito, tais como Anestesiologistas, Angiologistas, Cirurgião Pediátrico, Cardiologista, Emergencista, Endocrinologistas, Endoscopistas, Hematologistas, **Intensivistas**, Infectologista, Microbiologista, Neurocirurgião, Neonatologista, Nefrologista, Neurologista, Protologista, Patologista, Pneumologista, Radiologista, Traumato-ortopedista, Ultrassonografistas, Urologistas.

195. Ainda, no referido Ofício, a RSEB discorre acerca da impossibilidade de compor o quadro de pessoal suficientemente disponível ao pleno atendimento do serviço de UTI, mesmo após ter realizado diversos processos seletivos para alcançar esse intento.

196. Contudo, entende-se que o item 11.1.2 do Contrato de Gestão não ampara a subcontratação do objeto do Pregão Eletrônico nº 32/2009, pelas razões a seguir delineadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

[e-DOC 3BB575A8](#)

Fls.: 305

Proc.: 4027/09

Rubrica

197. Compulsando o instrumento do Contrato de Gestão, observa-se que o item 73 da sua Cláusula Quinta permite a subcontratação de diversos serviços pela RSEB nos seguintes termos:

“73. Poderá contratar na condição de prestação de serviços, serviços referentes à lavanderia hospitalar, anatomia patológica e patologia clínica, serviços fornecimento de refeições, vigilância, higienização e limpeza, ficando aberta a possibilidade para os serviços serem ou não realizados na dependência do Hospital Regional de Santa Maria, desde que sejam guardadas contratualmente a preservação e conservação do bem público.”

198. Verifica-se, da leitura da cláusula acima, que não existe menção aos serviços de terapia intensiva do HRSM.

199. Constata-se, ainda, que aquela Organização Social realizou uma única seleção pública, objetivando a contratação de INTENSIVISTAS, conforme informação às fls. 268 do Anexo XI.

200. Observa-se que o alcance do sobredito item encontra limite no art. 1º, incisos I e II, do Decreto nº 30.136/09, bem como nos itens 50 e 75 da Cláusula Quinta do Contrato de Gestão:

“O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, incisos VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e considerando o disposto no artigo 37 da Constituição Federal e, ainda, em cumprimento à Decisão Plenária de nº 7310/2008, do Egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 306

Proc.: 4027/09

Rubrica

Art. 1º. As Organizações Sociais, assim qualificadas no Distrito Federal nos termos da Lei nº 4.081/2008 e suas alterações, deverão observar, quando da contratação e gestão dos seus recursos humanos, as seguintes normas, que deverão estar previstas nos respectivos Contratos de Gestão:

I - observância dos princípios da impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência, mediante adoção de regras e critérios técnicos para o recrutamento e seleção dos seus empregados;

II - realização de processo seletivo para contratação dos empregados com ampla divulgação nos meios de comunicação em todas as suas fases; (grifo nosso)

CLÁUSULA QUINTA – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

(...)

50. Contratar, se necessário, pessoal para a execução das atividades previstas neste Contrato de Gestão, responsabilizando-se pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais;

(...)

75. Contratar na forma estabelecida no Projeto Básico, item 7.3 os recursos humanos necessários à consecução do objeto contratado; (...)

201. Assim, em face da dimensão do objeto da subcontratação sob exame, que compreende desde a contratação e seleção de profissionais médicos até a execução da manutenção preventiva e corretiva de todos os equipamentos utilizados na UTI,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 307

Proc.: 4027/09

Rubrica

procedendo-se a uma interpretação sistemática de todos os dispositivos acima transcritos, observa-se que o item 11.1.2 do Contrato de Gestão não ampara a subcontratação do objeto do Pregão Eletrônico nº 32/2009-HRSM, uma vez que a concessão deferida no referido item não permite interpretação extensiva.

202. Ainda, observa-se que o art. 1º, incisos I e II, do Decreto nº 30.136/09, bem como os itens 50 e 75 da Cláusula Quinta do Contrato de Gestão impõem, à RSEB, a obrigação de contratar, se necessário, pessoal para a execução das atividades previstas no Contrato de Gestão nº 01/09, com observância dos princípios da impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência, por meio da realização de processo seletivo com ampla divulgação nos meios de comunicação em todas as suas fases.

203. Pelo exposto, pode-se inferir que o item 11.1.2 da Cláusula Quinta do Contrato de Gestão, no qual a RSEB se fundamentou para levar adiante o certame licitatório sob exame, permite apenas a subcontratação das especialidades médicas nos moldes ali informados, desde que observados os requisitos explicitados no parágrafo precedente. No entanto, verifica-se que houve não apenas a subcontratação de profissionais especializados, mas a gestão dos serviços de terapia intensiva, inclusive a manutenção dos equipamentos, atividades não contempladas na referida cláusula contratual.

204. Cumpre ainda salientar que a RSEB afirmou que dispunha de suficiente nível técnico-assistencial, capacidade e condições de prestação de serviços, capaz de oferecer bom nível de qualidade aos serviços contratados conforme a especialidade e características da demanda, de acordo com o item 3.1.1 da Cláusula Terceira do Contrato de Gestão:

“CLÁUSULA TERCEIRA – DO OBJETO

(...)

3.1.1 A CONTRATADA afirma que dispõe de suficiente nível técnico-assistencial, capacidade e condições de prestação de serviços, capaz de oferecer bom nível de qualidade aos serviços contratados conforme a especialidade e características da demanda.

(...)”

205. Trata-se, portanto, de subcontratação de serviço, que a RSEB garantiu contratualmente dispor de suficiente nível técnico-assistencial para executar. Nesse sentido, traz-se à colação ensinamentos do mestre Marçal Justen Filho sobre a matéria:

“(...) A administração pretende receber a prestação a que se obrigou o particular. A execução da prestação pelo próprio contratado não se impõe como exigência meramente subjetiva da Administração. Decorre logicamente do procedimento seletivo. Portanto e em tese, o que interessa à Administração é o recebimento da prestação ofertada na proposta vencedora. A identidade do executante da prestação até pode ser irrelevante, desde que o contratado se responsabilize pela perfeição do adimplemento.

Há, porém, duas questões a considerar. A primeira se relaciona com os riscos de receber uma prestação mal executada. Estes riscos conduzem a Administração a exigir que o próprio licitante desempenhe as tarefas necessárias ao cumprimento contratual. A segunda tem a ver com a própria licitação. **Se o particular não dispunha de condições para executar a prestação não poderia ter sido habilitado.** (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 566/567) (grifo nosso)

206. Em suma, conclui-se que a RSEB não tinha anuência expressa da SES/DF para realizar a subcontratação do objeto do Pregão Eletrônico nº 032/2009, nos moldes como foi concretizado o referido ajuste, até porque, se assim procedesse aquela



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 309

Proc.: 4027/09

Rubrica

Secretaria, estaria permitindo que a RSEB subcontratasse o próprio negócio que lhe foi confiado no Contrato de Gestão.

Outros aspectos relevantes do Pregão Eletrônico nº 032/2009

207. Quanto à seleção da empresa Intensicare Gestão em Saúde Ltda. por meio do Pregão Eletrônico nº 032/2009, em análise preliminar, constatou-se que referida empresa sagrou-se vencedora do certame depois de disputar lances com outras três empresas, a MHZ Consultoria e Administração em Serviços de Saúde, a Sansim Serviços Médicos Ltda. e a Informed Comercio e Serviços Hospitalares e Informatic (fls. 84/90 do Anexo XI).

208. Em 25/05/09, a Real Sociedade Espanhola de Beneficência e a empresa Intensicare Gestão em Saúde Ltda. celebraram o Contrato nº 21/2009-HRSM, para a execução do objeto do aludido Pregão, no valor estimado global de R\$ 33.322.500,00 (trinta e três milhões, trezentos e vinte e dois mil e quinhentos reais), com prazo de vigência de 1(hum) ano.

209. Convém salientar que, inobstante o citado ajuste tenha se efetivado em maio/09, o serviço de terapia intensiva do HRSM somente teve início em setembro/09. O início da execução do referido serviço estava previsto para abril/09, conforme informação prestada pelo Superintendente Executivo daquele nosocômio, Sr. Ailton Lima Ribeiro (fl. 269 do Anexo XI).



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 310

Proc.: 4027/09

Rubrica

210. Com relação ao questionamento erguido pelo MPJTCDF de que a empresa vencedora do Pregão em questão, às pressas, alterou os seus estatutos para participar do certame, verifica-se que há fortes indícios nesse sentido, tendo em vista que a empresa Intensicare Gestão em Saúde Ltda. procedeu à segunda alteração estatutária em 09/03/2009 (fl. 125 do Anexo XI), incluindo no Objeto Social "a prestação de serviços de atendimento hospitalar, inclusive de UTI (...)", antes inexistente no Estatuto primitivo da empresa, datado de 10/07/08 (fl. 109 do Anexo XI), bem como na sua primeira alteração, datada de 10/11/08 (fl. 118 do Anexo XI). A publicação do Edital do multicitado Pregão ocorreu em 17/04/2009.

211. Como consequência do acima relatado, manifestam-se irregulares os Atestados de Qualificação Técnica apresentados pela empresa Intensicare às fls. 215, 217 e 219 do Anexo XI. Os citados Atestados declaram que a referida empresa prestava serviços de atendimento hospitalar de UTI desde agosto/08; porém, somente a partir de 09/03/09, com a segunda alteração estatutária, a mesma habilitou-se, à prestação de tais serviços.

212. Constata-se, ainda, que os sobreditos Atestados contêm as mesmas assinaturas. Também, observa-se que no Atestado da empresa Goiânia Home Care Hospital Domiciliar Ltda., (fl. 225 do Anexo XI) a assinatura é de Jamile Maria Thomé, a mesma que aparece na Relação de Médicos e Equipe Multidisciplinar apresentada pela Intensicare Gestão em Saúde Ltda. (fl. 156 do Anexo XI).

213. Por oportuno, cabe noticiar a existência, no âmbito do HRSM, de Processo Administrativo, **instaurado para apurar imputações de irregularidades supostamente praticadas pela empresa Intensicare Gestão em Saúde Ltda, referente ao Contrato nº 21/2009-HRSM, relativo ao Pregão Eletrônico nº 032/2009-HRSM.** É o que se depreende da leitura da Portaria nº 07, de 07 de dezembro de 2009,



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 311

Proc.: 4027/09

Rubrica

publicada no DODF nº 237, de 09/12/09, pg. 63, pela RSEB (cópia às fls. 970):

“REAL SOCIEDADE ESPANHOLA DE BENEFICÊNCIA

ORGANIZAÇÃO SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL

PORTARIA Nº 07, DE 07 DE DEZEMBRO DE 2009.

Prorroga prazo para conclusão do Processo Administrativo instaurado para apurar imputações de irregularidades supostamente praticadas pela empresa Intensicare Gestão em Saúde LTDA, referente ao Contrato nº 21/2009-HRSM (Pregão 032/2009).

O SUPERINTENDENTE EXECUTIVO DO HOSPITAL REGIONAL DE SANTA MARIA, no uso das atribuições regimentais que lhe confere o artigo 4º, inciso IV da Estrutura Organizacional do Hospital Regional de Santa Maria, aprovado pela Resolução nº 004, de 01 de junho de 2009 da Diretoria da Real Sociedade Espanhola de Beneficência, considerando a apresentação de novos documentos e conseqüente necessidade de avaliação dos fatos levantados pela Comissão, resolve:

Art. 1º - Prorrogar por mais 10 (dez) dias úteis o prazo para conclusão dos trabalhos da Comissão de Processo Administrativo.

Art. 2º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.”

214. Assim, por todo o exposto, conclui-se pela irregularidade da subcontratação levada a cabo pela RSEB, por meio do Pregão Eletrônico nº 032/2009.

215. Diante deste fato, sugere-se ao e. Plenário desta Corte de Contas que determine à SES/DF, no sentido de apresentar razões de justificativa, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca das irregularidades/ilegalidades constatadas na subcontratação dos serviços relativos à operacionalização das Unidades de Terapia Intensiva do HRSM, sob



PROCESSO nº 4027/2009
TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 312

Proc.: 4027/09

Rubrica

pena de aplicação de multa com fulcro no art. 57, inciso II, da LC 01/94 e possibilidade de adoção das medidas do art. 45 da LC nº 01/94. Dar ciência dos fatos à Intensicare e à RSEB, para que, querendo, se manifestem sobre as irregularidades, no mesmo prazo.

- Das providências tomadas pela Secretaria de Saúde do DF em relação à servidora Christiane Braga Martins de Brito, por suposta acumulação indevida de cargos.

216. Quanto às providências tomadas pela Secretaria de Saúde em relação à servidora Christiane Braga Martins de Brito, que acumulou cargo público e emprego junto à RSEB, no período de março a maio de 2009, a Secretaria não apresentou nenhuma providência tomada, apenas enviou explicações feitas pela Real Sociedade e as folhas de ponto da servidora no período referido (fls. 267/270 do Anexo XI).

217. Da análise das folhas de ponto apresentadas, devidamente atestadas pela chefia imediata, observa-se que a servidora gozou férias de 02/03/2009 a 31/03/2009, que trabalhou 40 horas semanais de 01/04/2009 a 04/05/2009 e passou a gozar licença sem vencimentos a partir do dia 05/05/2009 (fls. 274/282 do Anexo XI).

218. Consta que a referida servidora foi admitida nos quadros de pessoal da Real Sociedade no dia 02/03/2009. Portanto, a partir dessa data ela passou a acumular o cargo exercido na SES com aquele desempenhado na Real Sociedade, ambos de quarenta horas semanais, o que torna impossível o exercício concomitante de ambos, mesmo que exercesse jornada flexível, conforme apontou a Real Sociedade (fls. 279 do Anexo XI).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 313

Proc.: 4027/09

Rubrica

Sobre o assunto, traz-se à colação excertos extraídos do Ofício Conjunto nº 02/2009-SECO/2ª PROSUS/MPC/DF (fls. 299/302 do Anexo XI):

“(…)

Ocorre que a Decisão nº 330/02 – TCU não admite a prestação de serviços de consultoria por servidores licenciados para tratar de assuntos particulares em Órgãos da Administração Pública Federal, considerando, até mesmo, existir a hipótese de acumulação ilícita quando o servidor, no gozo da referida licença, toma posse em outro cargo (Decisão 337/99).

(…)

Há ainda outro aspecto deveras interessante, e com perspicácia notado pelo TCU, quando da prolação do Acórdão 1570/03 – Plenário, ocasião em que repudiou a contratação de servidor público licenciado por Organização Social, via empresas privadas. Além de tal ato violar os princípios da moralidade e eficiência, há aumento de dispêndios de recursos públicos com essa contratação. É que se verificou na hipótese a presença de um artifício para melhor remunerar o servidor, a custo superior ao despendido na sua origem (...)

220. Do supramencionado Acórdão 1.570/2003 - TCU – PLENÁRIO, Relator Ministro Benjamin Zymler (<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/802691.PDF>), traz-se à colação o seguinte excerto *in verbis*:

“9.2. determinar à Associação de Comunicação Educativa Roquette-Pinto – ACERP/OS que:

“9.2.1. sob pena de responsabilidade solidária pelos valores dispendidos, cancele, imediatamente, a contratação, seja direta, seja por intermédio de empresas, dos servidores públicos federais em gozo da licença de que trata o art. 91 da Lei n.º 8.112/90 relacionados no item 89 do Relatório de Auditoria de Gestão n.º 23/2002, relativo às contas do exercício de 2001 da Organização Social, de lavra da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República – 75 Ciset/PR, bem como a de quaisquer outros servidores públicos federais que prestem serviços à Organização Social nas mesmas condições; e que apresente ao Tribunal, no prazo de 30 dias, pronunciamento a respeito do cumprimento desta determinação, observando que o



descumprimento de Decisão do TCU sujeita os responsáveis à aplicação da multa estabelecida no art. 58, § 1º, da Lei n.º 8.443/92, nos termos do art. 268, § 3º, do TCU;

9.2.2. somente admita a prestação de serviços, direta ou indiretamente, por servidores públicos federais quando regularmente cedidos pelo Governo Federal à Organização Social, de forma a não mais ocorrerem, sob quaisquer circunstâncias, contratações como as inquinadas no subitem anterior deste Acórdão;"

221. Verifica-se à fl. 292 do Anexo XI que a Subsecretaria em Saúde da SES/DF de Fator Humano, em atenção ao referido ofício, expediu a Circular nº 33/2009-GAB/SUFAH/SES, informando que é expressamente vedado o pedido de licença sem vencimentos, objetivando assumir outro cargo em Organização Social ou empresas privadas, ainda que tenha parcial vinculação com a Administração Pública, haja vista fato isolado praticado por servidores que estariam pleiteando tal modalidade de licença, a fim de assumir cargos junto ao Hospital Santa Maria.

222. Depreende-se, assim, que a questão em comento encontra-se exaustivamente discutida no âmbito da SES/DF, por força da interferência conjunta do MPDFT e do MPJTCDF.

223. Dessa forma, resta ao Tribunal determinar à Secretaria que tome as providências necessárias para a regularização da situação funcional da Servidora Christiane Braga Martins de Brito, caso ainda não tenha feito, inclusive providenciando a devolução dos valores pagos, referentes à acumulação de cargo com emprego, no período de 01/04/05 a 04/05/09, disso dando ciência a esta Corte de Contas.

224. Mais, deve este Tribunal determinar que a SES/DF, proceda ao cotejamento da relação dos funcionários efetivamente contratados pelo HRSM com a relação dos servidores que mantêm vínculo empregatício com o GDF, inclusive em gozo



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

[e-DOC 3BB575A8](#)

Fls.: 315

Proc.: 4027/09

Rubrica

de licença sem vencimentos, a fim de detectar possíveis casos da espécie.

- Da suposta ausência de sede da RSEB

225. Com relação ao questionamento acima, por meio do Ofício Real/HRSM nº 250/2009 (fls. 267/270 do Anexo XI), a RSEB esclarece que tem há 125 anos sede de sua matriz, à Av. Sete de Setembro, 4.161, Barra, Salvador – Bahia.

226. Afirma que por força do contrato de Gestão, a sua sede natural seria no Hospital Regional Santa Maria, como acontece atualmente. Como, à época, o hospital ainda estava sem qualquer estrutura, surgiu a necessidade de instalação numa sede provisória.

227. Relata, ainda, que, como a RSEB mantém com a Universidade Católica acordo não oneroso de cooperação técnica, solicitou e obteve dessa instituição uma sala provisória para iniciar os seus trabalhos enquanto providenciava a locação de outra sala também provisória. Logo em seguida foram alugadas duas salas no Brasil 21 – SHS, Quadra 06, Conjunto A, Bloco E, Salas 826/827, assevera a RSEB.

228. Diante das justificativas acima, entende-se esclarecido o questionamento.

- Outros esclarecimentos prestados pela SES/DF, em atenção à Nota de Inspeção nº 01/2009 (fls. 1/2 do Anexo XI)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 316

Proc.: 4027/09

Rubrica

229. Quanto à nomeação da Comissão de Avaliação e do Preposto da Administração para acompanharem a execução do Contrato nº 01/2009 – HRSM, a SES apresentou cópia da Portaria nº 147, de 21 de julho de 2009 que instituiu a Comissão de Avaliação de Desempenho de Organizações Sociais na Saúde (CADOSS), no âmbito da SES, composta por seis integrantes, o que em tese atenderia ao item 8.1.9 do Projeto Básico.

230. Não foi apresentado ato de nomeação do preposto da Administração (Executor do Contrato) a que se refere o item 16 do Projeto Básico (fl. 67 do Anexo II), *in verbis*:

“A Gestão do Hospital Regional de Santa Maria bem como a atuação da Organização Social gestora será constantemente monitorada e avaliada, por um preposto designado pela SES/DF.”

231. Ora, conforme se observa da leitura da Portaria nº 147, a Comissão de Avaliação não é específica para o ajuste feito com a Real Sociedade, mas para o acompanhamento de todos os ajustes feitos com Organizações Sociais contratadas para o setor de saúde do Distrito Federal.

232. Diante do fato acima, deve esta Corte de Contas alertar a SES/DF da obrigatoriedade de designar executor para acompanhar Contrato de Gestão.

233. Nesse sentido, deve o Tribunal determinar, caso decida sobre a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 317

Proc.: 4027/09

Rubrica

manutenção do ajuste, sejam designados Executores específicos para atuarem na execução, deixando para a Comissão de Avaliação as funções específicas de “análise e avaliação dos resultados atingidos trimestralmente, para mensurar o desempenho médico-assistencial, o alcance de objetivos da organização e a eficiência administrativa;”, conforme aduz a Portaria que instituiu a Comissão, além das demais funções específicas dessa Comissão que não se confundem com aquelas desempenhadas pelos Executores (fl. 272 do Anexo XI).

VII – CONCLUSÃO

234. Procedida à análise das razões de justificativa apresentadas pela Secretaria de Planejamento e Gestão do DF (item III da Decisão nº 2535/09) e pela Secretaria de Saúde do DF (item IV da Decisão nº 2535/09), bem como da Manifestação, nestes autos, da Real Sociedade Espanhola de Beneficência (item V da Decisão nº 2535/09).

235. Verifica-se que as razões de justificativas apresentadas pela SEPLAG, relativas ao procedimento de qualificação da Real Sociedade Espanhola de Beneficência como Organização Social do DF, manifestam-se improcedentes.

236. Tal procedimento encontra-se eivado de vício, haja vista a violação ao art. 2º da Lei nº 4.081/08, em razão de que a RSEB não atendeu a todos os requisitos específicos exigidos no referido dispositivo legal, maculando, assim, a concessão do título de Organização Social pelo DF à referida entidade, e a celebração do Contrato de Gestão nº 001/09-SES/DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 318

Proc.: 4027/09

Rubrica

237. Com relação à possível inobservância de requisito legal para a celebração do Contrato de Gestão, previsto no art. 9º, inciso V, § 1º, do Decreto nº 29.870/08, constata-se que o processo de escolha da RSEB não levou em consideração se aquela entidade detinha situação econômico-financeira satisfatória, até porque a SES/DF não dispunha, à época, das Demonstrações Contábeis de 2007, para fazer tal análise. Dessa forma, manifestam-se improcedentes as razões de justificativa apresentadas pela jurisdicionada.

238. No que se refere ao orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, para a formação do valor estimado do Contrato de Gestão, verifica-se, com relação aos insumos, total ausência das referidas planilhas, em flagrante afronta ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93. Os esclarecimentos apresentados pela jurisdicionada não são suficientes para elidir tal ilegalidade.

239. Quanto aos custos com pessoal, existem planilhas, informando o quantitativo de profissionais, a remuneração de cada um deles e o valor dos encargos sociais.

240. Das referidas planilhas, extrai-se que o percentual relativo aos encargos sociais é 68%, que se situa dentro dos parâmetros de normalidade. Porém, embutido no referido valor, encontra-se o percentual de 20%, referente à Cota Patronal do INSS. Como a RSEB é isenta do recolhimento de tal tributo, deve a SES/DF se abster de repassar o valor relativo àquela Cota, por não representar custo daquela entidade, inclusive, cobrando os valores já repassados, salvo se a RSEB comprovar, por meio de Guia de Recolhimento da Previdência Social – GPS, que, efetivamente, está efetuando o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

[e-DOC 3BB575A8](#)

Fls.: 319

Proc.: 4027/09

Rubrica

241. No que tange ao aumento de 39,84%, havido no valor dos insumos estimados no Edital de Concorrência nº 001/2008-SES/DF, para o estimado no Contrato de Gestão em exame, as justificativas apresentadas pela jurisdicionada afiguram-se insubsistentes.

242. Com relação às alíneas “c” e “f” do item IV da Decisão nº 2535/2009, as justificativas apresentadas pela jurisdicionada manifestam-se procedentes.

243. Quanto ao Relatório de Demandas Especiais - RDE, encaminhado pela Controladoria Geral da União – CGU (Anexo X), constata-se diversas irregularidades apontadas por aquele Órgão, que respaldam os questionamentos feitos pelo *Parquet* nestes autos. Verifica-se, ainda, que as referidas constatações alertam para a necessidade de maior controle por parte da SES, para evitar que as falhas ali apontadas não ocorram no DF.

244. Tendo em vista que é conferido o caráter de sigiloso ao referido documento, no grau de confidencial, somos porque estes autos sejam convertidos em sigilosos, nos termos do art. 54 da LC 01/94.

245. A seguir, o resultado da Inspeção realizada, com a finalidade de atender a demanda apresentada na Representação nº 04/2009 – Conjunta – CF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 320

Proc.: 4027/09

Rubrica

246. Da análise procedida na documentação relativa ao Pregão Eletrônico nº 032/2009-HRSM, cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação dos serviços de suporte de gestão e apoio médico às atividades de assistência da UTI, especializados em Medicina Intensiva nos 70 leitos do Hospital Regional de Santa Maria – HRSM/DF, conclui-se que a subcontratação do referido objeto é ilegal, dentre outros motivos, por afronta aos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/93.

247. No que tange às providências tomadas pela Secretaria de Saúde em relação à servidora Christiane Braga Martins de Brito, verifica-se que nenhuma medida foi tomada por aquela Secretaria, nos sentido de regularizar a situação da referida servidora.

248. Quanto ao questionamento erguido pelo *Parquet* acerca da ausência de sede da RSEB, entende-se que as justificativas apresentadas pela RSEB esclarecem o assunto.

249. Com relação aos outros aspectos questionados, por meio da Nota de Inspeção nº 01/09 (fls. 1/2 do Anexo XI), constatou-se que o ajuste sob exame vem sendo executado sem acompanhamento de um executor específico, motivo pelo qual a permanecer o feito, a Secretaria deverá proceder tal nomeação.

250. Por fim, em face da relevância das ilegalidades/irregularidades constatadas neste trabalho, tais como, vício na qualificação da RSEB, não comprovação da satisfatória situação econômico-financeira da referida entidade, opina-se no sentido de que o e. Plenário desta Corte de Contas determine, com fundamento no art. 45, §§ 2º e 3º, da LC 01/94 c/c o art. 171, caput, e §§ 1º e 2º do Regimento Interno, que a SES



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICFE

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 321

Proc.: 4027/09

Rubrica

adote as providências com vistas ao exato cumprimento da Lei, em razão da violação aos seguintes dispositivos legais:

- art. 2º, alíneas “f” e “i”, da Lei nº 4.081/08 e art. 2º, § 1º do Decreto nº 29.870/08 (vício na qualificação da RSEB);
- inciso V e § 1º do art. 9º do Decreto nº 29.870/08 (não comprovação da satisfatória econômico-financeira da RSEB)

VIII. SUGESTÕES

251. Diante do exposto, sugere-se ao E. Plenário que:

I. tome conhecimento:

- a) das Razões de Justificativas apresentadas pela Secretaria de Planejamento e Gestão Administrativa, pela Secretaria de Estado de Saúde, bem como da manifestação da Real Sociedade Espanhola de Beneficência – RSEB, que compõe os anexos VII e VIII, em atendimento aos itens III, IV e V da Decisão nº 2535/2009;
- b) da Inspeção realizada nestes autos em atendimento ao item III da Decisão nº 4285/2009;
- c) do Ofício nº 22291/2009 – SE/CGU – PR, fls. 876, encaminhado pela Controladoria Geral da União em atendimento ao item VI da Decisão nº 2535/2009, cuja documentação constitui o Anexo X;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSTÂNCIA DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 322

Proc.: 4027/09

Rubrica

d) do Ofício nº 2809/2009 – GAB/SES e demais documentos juntado aos autos;

II. considere:

a) procedentes as justificativas apresentadas pela jurisdicionada, com relação às alíneas “a”, “c” e “f” do item IV da Decisão nº 2535/09 (§§ 34/43, 66/68 e 124/124, respectivamente);

b) improcedentes os esclarecimentos prestados pela SES/DF, relativos ao item III e às alíneas “b”, “d” e “e” do item IV da Decisão nº 2535/09 (§§ 13/33, 44/65, 69/102 e 103/123, respectivamente);

III. recomende à Secretaria de Saúde do DF que, na celebração de Contrato de Gestão, é imprescindível a observância dos seguintes aspectos:

a) examinar se a Organização Social é isenta do recolhimento da Cota Patronal do INSS, a fim de evitar repasses indevidos dos referidos valores, causando prejuízo ao erário;

b) elaborar orçamento estimado em planilhas para subsidiar a formação do valor global do Contrato de Gestão, conforme estabelece o Decreto nº 29.870/08, art. 9º, II; art. 40, § 2º, inciso II da Lei nº 8.666/93;

c) proceder aos devidos repasses de recursos para a Organização Social somente diante da existência de documentação probatória, que possibilite a inequívoca comprovação da correta aplicação dos recursos públicos;

d) manter controle permanente e sistemático dos bens patrimoniais adquiridos com recursos advindos do Contrato;

e) nomear Executor específico para acompanhar o Contrato de Gestão;



IV. determine à Secretaria de Saúde que:

a) com fundamento no art. 45, *caput*, da LC 01/94 c/c o art. 171, *caput*, e §§ 1º e 2º do Regimento Interno, adote as providências com vistas ao exato cumprimento da Lei, em virtude da violação:

a.1) ao art. 2º, alíneas “f” e “i”, da Lei nº 4.081/08 e ao art. 2º, § 1º do Decreto nº 29.870/08 (vício na qualificação da RSEB);

a.2) ao inciso V e § 1º do art. 9º do Decreto nº 29.870/08 (não comprovação da satisfatória situação econômico-financeira da RSEB);

b) suspenda, cautelarmente, o repasse do valor referente à Cota Patronal do INSS para a RSEB, tendo em vista que a mesma é isenta do recolhimento da referida Contribuição;

c) tome as providências necessárias para a regularização da situação funcional da Servidora Christiane Braga Martins de Brito, caso ainda não tenha feito, inclusive providenciando a devolução dos valores, referentes ao período de 01/04/09 a 04/05/09, indevidamente acumulado de cargo e emprego, disso dando ciência a esta Corte de Contas;

d) proceda ao cotejamento da relação dos funcionários efetivamente contratados pelo HRSM com a relação dos servidores que mantêm vínculo empregatício com o GDF, inclusive em gozo de licença sem vencimentos, a fim de detectar possíveis casos de acumulação indevida de cargos;

e) apresente razões de justificativa, no prazo de 30 (trinta) dias:

e.1) quanto à ilegalidade no procedimento levado a cabo pela RSEB, objeto do Pregão Eletrônico nº 32/2009, que culminou com o Contrato nº 021/2009-HRSM, celebrado entre a RSEB e a empresa



PROCESSO nº 4027/2009
2ª ICE
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPEÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

e-DOC 3BB575A8

Fls.: 324

Proc.: 4027/09

Rubrica

Intensicare Gestão em Saúde Ltda., haja visto que a subcontratação da atividade de gestão dos serviços de terapia intensiva, inclusive a manutenção de equipamentos, não está contemplada no Contrato de Gestão;

e.2) acerca da regularidade do repasse da Cota Patronal do INSS à RSEB, tendo em vista que a referida entidade é, a princípio, isenta do recolhimento da referida parcela, conforme disposto nos arts. 55 da Lei nº 8.212/91 e no art. 206 do Decreto nº 3.048/99;

V. determine à RSEB que apresente, no prazo de 30 (trinta dias), justificativas, para os seguintes atos, sob pena de serem considerados irregulares;

a) acerca das irregularidades apontadas no Pregão Eletrônico nº 32/2009-HRSM (§§ 168/214);

b) a respeito da regularidade do repasse da Cota Patronal do INSS, tendo em vista que a mesma é, a princípio, isenta do recolhimento da referida parcela;

c) no que se refere à subcontratação da atividade de gestão dos serviços de terapia intensiva; em desacordo com o Contrato de Gestão;

VI. confira, com fundamento no art. 54 da LC 01/94, a chancela de SIGILOSOS aos presentes autos;

VII. autorize a cientificação da empresa Intensicare Gestão em Saúde Ltda., para, querendo, manifestar-se, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos fatos e fundamentos levantados pela inspeção da Corte sobre o contido na alínea "a" e "c" do item V, bem como a remessa de cópias das fls. 1078/1080 deste Relatório àquela empresa.

À superior consideração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

[e-DOC 3BB575A8](#)

Fls.: 325

Proc.: 4027/09

Rubrica

Divisão de Acompanhamento,

Brasília, 14 de maio de 2010

Carlos Roberto Alves Marinho

ACE – 642-4.

Senhor Inspetor,

Concordamos com as sugestões formuladas.

À alta consideração de Vossa Senhoria.

Em 14 /05 /2010.

MARCOS AURÉLIO DOS SANTOS
Diretor