

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

PROCESSO: 1456/2019-e

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

PARECER Nº 0463/2019-CF

EMENTA: Representação nº 3/2019-CF. Edital de seleção nº 01/2018-SES/DF. Seleção de entidade qualificada como Organização Social em Saúde – OSS. Operacionalização e execução dos serviços de saúde prestados pelo Hospital da Criança de Brasília José Alencar – HCB. Pedido cautelar: suspensão do edital. Decisão nº 69/2019: conhecimento da representação, sem exame da cautelar pleiteada e concessão de prazo à SES/DF para apresentação de suas considerações. Prorrogação de prazo. Atual fase processual: mérito da representação. Unidade Técnica pela procedência parcial. Parecer divergente. Procedência da representação. Descumprimento da LRF: encaminhamento do fato para a Tomada de Contas Anual, referente ao exercício financeiro de 2018. Exame da cautelar: provimento.

Abordam os autos a representação Ministerial 03/2019-CF sobre possíveis irregularidades no Edital de Seleção n.º 01/18- SES/DF, lançado pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, cujo objetivo seleção entidade de direito privado, sem fins lucrativos, qualificada como Organização Social em Saúde - OSS, para celebrar Contrato de Gestão para operacionalização e execução dos serviços de saúde prestados pelo Hospital da Criança de Brasília José Alencar – HCB, na qual o MPC requereu:

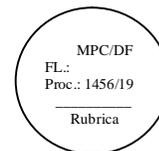
117. Posto isso, o MPC/DF requer a autuação de processo para análise do edital e sua suspensão cautelar imediata, ouvindo-se a SES, para que apresente esclarecimentos, de forma a que todos os pontos levantados sejam sanados, evitando-se o nascimento de uma relação contratual, cujas falhas vêm-se perpetuando ao longo de mais de 08 anos.

2. Referida representação foi conhecida por meio da Decisão nº 69/2019, sem apreciar a cautelar pleiteada de suspensão do certame, *verbis*:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I – conhecer da Representação n.º 03/19-CF e anexos (peças 03 e 04), da lavra da Procuradora-Geral Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, uma vez que preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 230 do RI/TCDF;

II – preliminarmente ao exame da pretensão cautelar, com fulcro no art. 277, § 3º, do RI/TCDF, conceder o prazo de 05 (cinco) dias à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, para que apresente as considerações que entender pertinentes quanto ao teor da representação, encaminhando cópia de todos os documentos referenciados em sua manifestação, ou, alternativamente, inserindo uma tabela contendo o número verificador dos documentos citados (número do SEI – e os respectivos códigos CRC), a fim de viabilizar o acesso ao inteiro teor desses documento por meio das ferramentas de consulta públicas já disponíveis;



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

III – autorizar: a) o envio à SES/DF da Representação n.º 03/19-CF, do relatório/voto do Relator e desta decisão, para subsidiar o atendimento do item II anterior; b) a ciência desta decisão à subscritora da Representação n.º 03/19-CF; c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.

3. Após prorrogação de prazo, a SES/DF, mediante Ofícios 530/2019-SES/GAB e 1100/2019-SES/GAB, encaminhou a documentação objeto de exame na atual fase processual.

4. Inicialmente, o CT, a par de historiar o Convênio 14/2004, celebrado para construção do Instituto Pediátrico, e os Contratos de Gestão n.ºs 01/2011/SES/DF e 01/2014-SES/DF para gestão do HCB, bem como os processos que cuidaram das respectivas prestações de contas, ressaltou as decisões no âmbito do Poder Judicial:

21. Ainda, convém lembrar da decisão judicial prolatada pela Sétima Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal no dia 19/12/2017 (associada eletronicamente aos presentes autos), em que diversos réus foram condenados em decorrência das irregularidades perpetradas na celebração do Contrato de Gestão n.º 01/2011 – SES/DF.

22. Essa decisão foi exarada em decorrência da irregular qualificação do ICYPE como organização social, pois resultou na “violação aos deveres de legalidade, impessoalidade, imparcialidade e da lealdade às instituições, ao lançar voto pela qualificação do ICYPE como Organização Social atuante na área de saúde, ciente de que desatendidos os comandos normativos insculpidos nos artigos 2º, inciso I, letra h, 3º, incisos I, letras a, b, c, da Lei n.º 4.081/2008 e do artigo 9º, incisos V e VI, do Decreto n.º 29.870/08, violando, assim, o disposto no artigo 11, caput e inciso I, da Lei n.º 8.429/92” (Id. 3659958).

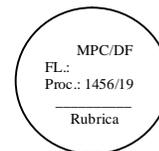
23. Neste decisum o Instituto do Câncer Infantil e Pediatria Especializada – ICYPE foi apenado com a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário pelo prazo de 3 (três) anos, a contar da prolação da sentença.

24. Contudo, o Desembargador Alfeu Machado³ no dia 10/04/2019, concedeu efeito suspensivo à sentença prolatada pelo Juízo da 7ª Vara da Fazenda Pública, até o julgamento da apelação interposta no Processo n.º 2015.01.1.120126-7, assegurando provisoriamente a continuidade do atendimento fomentado pelo ICYPE no Hospital da Criança de Brasília - HCB.

25. Por fim, importa esclarecer que o HCB continua sendo gerido pelo ICYPE com amparo no 6º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão n.º 01/2014-SES/DF, que prorrogou a vigência do ajuste até 29/02/2020 ou até a formalização de novo contrato de gestão (o que ocorrer primeiro).

5. Na sequência, examinou os documentos carreados aos autos pela SES/DF, que será seguida da opinião do MPC.

POSSÍVEL DIRECIONAMENTO AO ICYPE



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

6. O Sr. **Auditor** ressaltou:

37. A SES/DF não está com a razão quando afirma que seguiu todos os normativos, pois a Jurisdicionada feriu alguns dos princípios basilares previstos no caput do art. 37 da Carta Magna c/c caput do art. 7º da Lei Distrital nº 4.081/08, quais sejam: impessoalidade e publicidade.

38. Primeiramente porque a Secretaria fez uma divulgação um tanto acanhada ante a possibilidade de vultuosos dispêndios a serem realizados na execução do contrato de gestão (este fato será melhor explanado nos próximos tópicos desta Instrução).

39. Conforme ensina DI PIETRO a publicidade é tanto maior quanto maior for a competição propiciada pelo certame. Assim, como não foi perpetrada uma adequada publicidade, a Secretaria além de ofender ao princípio da publicidade acabou ofendendo, também, ao princípio da impessoalidade, pois tencionou-se continuar a celebrar o contrato de gestão com a única entidade qualificada como Organização Social em Saúde - OSS no Distrito Federal, incluído aí o agravante de não ter realizado a audiência pública e nem ter esclarecido adequadamente à sociedade do DF que a SES/DF tinha a intenção de celebrar contrato de gestão com OSS no montante total aproximado de R\$ 1,4 bilhão.

7. Em cota complementar, o **Diretor da 3ª Divisão de Fiscalização de Assuntos Sociais e Segurança Pública**, no ponto, dissentiu do Auditor:

7. Consideramos que assiste razão à Jurisdicionada.

8. Segundo o art. 5º da Lei 4081/2008, o contrato de gestão é o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social. Logo, a qualificação, prevista no art. 1º da norma, é condição prévia para a assinatura do referido ajuste.

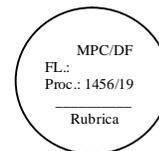
9. Vide o disposto no Art. 4º da Resolução nº 01/2011 do Conselho Gestor das Organizações Sociais1:

Art. 4º A seleção de Organizações Sociais terá dois processos definidos:

I - O primeiro processo será o de qualificação como Organização Social, tendo como requisitos os estabelecidos na Lei n. 4.081 de 04 de janeiro de 2008, no Decreto nº 29.870, de 18 de dezembro de 2008 e na Resolução nº 03/2010 do CGOS, a ser realizado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento - SEPLAN;

II - O segundo processo será o de seleção a ser realizado pelo órgão da área de atuação, que definirá, entre as entidades já qualificadas como Organização Social no âmbito do Distrito Federal, aquela que celebrará o contrato de gestão.

10. Nota-se que os procedimentos adotados pelos órgãos envolvidos (SEPLAG e SES) estão de acordo com a legislação citada, ou seja, não se vislumbra ofensa ao princípio da impessoalidade, mas uma sequência definida legalmente para a seleção.



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

11. Frisamos também que não há obrigatoriedade de que seja dada publicidade à decisão de firmar contratos de gestão e às atividades que serão executadas. Com efeito, o dispositivo que impunha tais exigências (§ 2º do art. 6º da Lei 4081/20082), foi revogado pela Lei nº 4990/2012.

12. Importante frisar que a o Art. 6º, § 1º, da Lei 4081/2008 reporta-se ao art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93:

§ 1º A contratação da entidade e a celebração do contrato de gestão serão precedidas de projeto básico e seguirão as regras constantes no art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 19933. (Parágrafo alterado(a) pelo(a) Lei 4249 de 14/11/2008)

13. Todavia, não se pode afirmar que os demais dispositivos do Estatuto Licitatório devem ser aplicados aos contratos de gestão. Desse modo, divergimos do posicionamento da instrução, que sustenta que, devido ao vulto do processo de seleção, deveriam ser obedecidos as regras aplicáveis às concorrências públicas, no que se refere à publicidade do certame e aos prazos para a apresentação de propostas.

14. Assim, uma vez cumpridos, para a almejada contratação, os dispositivos aplicáveis, não se pode afirmar que houve direcionamento para o ICIPE, e tampouco que tenha sido descumprido o princípio da publicidade ou da impessoalidade.

8. O **MPC** acolhe as conclusões do Sr. Auditor. De fato, conforme já ressaltai na peça exordial, *“Não é preciso muito esforço para verificar que o Edital descumpre, na essência, as normas de regência, visando criar uma aparência de legalidade, baseada em uma publicidade mitigada, em clara afronta ao princípio da impessoalidade”*.

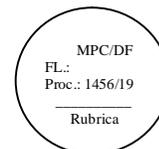
9. A ausência de ampla publicidade ao edital, na hipótese, poderia configurar o direcionamento da contratação, uma vez que no âmbito do Distrito Federal, na época, apenas o ICIPE detinha a classificação de Organização Social em Saúde – OSS.

38. Destaca-se que atualmente a única entidade qualificada como OS no DF é o ICIPE, que presta os serviços no HCB. Assim, ao não se ter oportunizada a qualificação de outras entidades, fez-se um direcionamento explícito para que o ICIPE, como única OS, participe sozinha da seleção e, deste modo, garanta a manutenção de sua contratação.

POSSÍVEL AFRONTA AO ART. 39, CAPUT, DA LEI Nº 8.666/93

10. O Sr. Auditor ressaltou que o fato de a Administração Pública desejar celebrar um contrato de gestão não implica inobservância da Lei nº 8.666/93, aplicáveis, no que couber, *“aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”*, nos termos do *caput* de seu art. 116. E prosseguiu nos seguintes termos:

50. Deste modo, embora a Administração Pública não vá realizar uma licitação stritu sensu e sim firmar um contrato de gestão (convênio), ela deverá obedecer, no



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

que couber, às demais determinações inseridas na Lei de Licitações e Contratos. Nesse sentido se insere o disposto no art. 39, caput, da Lei nº 8.666/93:

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

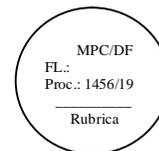
51. O objetivo do normativo acima não decorre do processo licitatório em si. Tem por desígnio dar legitimidade e transparência ao gasto público, oportunizando a população, por meio de audiência pública, a conhecer o objeto do gasto e o montante de recursos a ser despendido, para assim se manifestar e permitir o controle social do gasto público. Ainda mais se considerar que, no presente caso, o valor da contratação pode chegar ao final à quantia aproximada **R\$ 1,4 bilhão**.

52. Ademais, a audiência pública é o melhor meio para se debater com a sociedade do Distrito Federal o modelo de saúde pública almejado, tendo em vista que o Secretário de Saúde do Distrito Federal demonstrou, em audiência pública realizada na Câmara Legislativa do DF no dia 11/04/2019, a intenção de construir mais uma unidade do Hospital da Criança em Brasília, que ficará em Ceilândia, nos mesmos moldes já implementados na outra unidade. Ou seja, haverá mais dispêndio de recursos na atenção secundária ou terciária em detrimento da atenção primária, fato este que deve ser debatido com a sociedade brasileira por meio de audiência pública.

53. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2345/2017-Plenário⁸, entendeu que o princípio mais relevante promovido por essa norma (audiência pública prevista no art. 39, caput, da Lei nº 8.666/93) é o da transparência em contratações de elevado valor, e não apenas a busca por maior eficiência ante a possibilidade de se discutir com os licitantes a melhor solução técnica em serviços complexos.

54. CARVALHO FILHO⁹, sobre o tema audiências públicas, afirma o seguinte: *"A finalidade da norma é de caráter democrático porque visa permitir que a comunidade interessada, pelos indivíduos integrantes ou por entidades representativas, possa debater com a Administração todos os aspectos da contratação futura, inclusive os de conveniência, de oportunidade, de gastos, de transtornos comunitários, de necessidade etc. Para tanto, é assegurado a todos os interessados o direito e o acesso a todas as informações pertinentes. Sendo cumprida a lei, prevenir-se-á a sociedade contra imposições administrativas autoritárias."*

55. O Tribunal de Contas da União estabeleceu um rito a ser seguido nos casos em que a audiência pública se faz necessária e que também pode ser adotado no presente caso pelo Distrito Federal:



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

O TCU recomendou a órgão jurisdicionado que, em relação às audiências públicas previstas no art. 39 da Lei nº 8.666/1993, conforme o vulto e a abrangência espacial do objeto licitado:

- realize audiências de caráter regional, abertas ao público em geral, a fim de facilitar e estimular a ampla participação social no processo licitatório;
- utilize-se de outros meios propiciadores de publicidade, tal qual previsto no inciso III, in fine, do art. 21 da Lei nº 8.666/1993, além da divulgação em jornais de grande circulação, tanto do local de realização do evento quanto dos Estados afetos pelos empreendimentos;
- distribua e divulgue material informativo sobre o objeto da audiência com a necessária antecedência, de forma que seja possibilitado o amplo debate entre os administradores e a comunidade;
- divulgue ao público em geral as atas das audiências tão logo elas estejam concluídas.

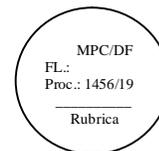
Acórdão 1100/2005 Primeira Câmara

56. Outra observação a ser levada em consideração é que, no presente caso, a divulgação da audiência pública deve-se dar pelos mesmos meios previstos para a publicidade da seleção da Organização Social, conforme disciplina o caput do art. 39 da Lei nº 8.666/93.

11. Novamente, em cota complementar, **o Diretor da 3ª Divisão de Fiscalização de Assuntos Sociais e Segurança Pública**, sobre a questão, dissentiu do Auditor, notadamente, por entender que a “*não realização da audiência pública não se constitui em ilegalidade do procedimento em tela*”, em que pese anuir com a importância da audiência no caso em exame, dada a magnitude e relevância do ajuste.

12. O MPC acolhe *in totum* a manifestação do Sr. Auditor. De fato, o dispêndio dessa vultosa quantia enseja, por parte da Administração, cautela e debate acerca das questões que envolvem o tema, como forma de dar transparência à celebração do pretendido contrato de gestão e atingir o consenso entre a Administração, a Sociedade, o Ministério Público, o TCDF e o Poder Judiciário, sendo o caso.

13. O fato de a audiência pública não ser uma exigência da Lei nº 4.081/08, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais no âmbito do Distrito Federal, não pode implicar a liberalidade para que o gestor deixe de realizá-la, em detrimento dos princípios norteadores da administração pública, insculpidos no art. 37 da CF/88, em especial, a impessoalidade e a publicidade, dando-se concretude à transparência administrativa e possibilitando a participação e o controle por parte da sociedade.



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

DIVERSAS FALHAS DO CONTRATO ANTERIOR, DE Nº 01/14, FORAM REPETIDAS NA MINUTA DA FUTURA CONTRATAÇÃO

14. O Sr. Auditor destacou que se repetiram diversas falhas observadas no contrato de gestão anterior, o de nº 01/2014:

- **Ausência de qualquer concorrência: publicou-se um arremedo de ato convocatório 22/14, mas dirigido apenas ao ICIPE – Prática semelhante à atual:** *“a seleção somente foi divulgada no Diário Oficial do DF do dia 24/12/2018 e no sítio eletrônico da Secretaria, o que pode ter restringido o número de interessados, pois apenas duas entidades apresentaram propostas. Tal divulgação também deveria ter sido realizada em jornal de grande circulação. Ou seja, a SES/DF continuou a violar o princípio da publicidade, violação essa já descrita na decisão do Desembargador Alfeu Machado”*, entendimento do qual divergiu o Diretor da 3ª Divisão de Fiscalização de Assuntos Sociais e Segurança Pública. **O MPC**, por sua vez, aquiesce às conclusões do Sr. Auditor, nos termos da representação.

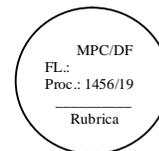
- **Vícios Prévios à Contratação: Ausência de publicidade e audiência pública**, cuja análise efetuada está em consonância com o entendimento **deste MPC**, conforme já registrado nos parágrafos 11 a 13 supra, havendo divergência do Diretor da 3ª Divisão de Fiscalização de Assuntos Sociais e Segurança Pública:

72. Assim, dado o vulto do processo de seleção e dos valores a serem despendidos, e com base no inciso III, do art. 21 c/c art. 116 da Lei nº 8.666/93, entendemos perfeitamente cabível e necessária a publicação do Edital de Chamamento em jornal grande de circulação. Além disso, em fase pretérita à contratação da entidade, deve-se proceder a audiência pública, conforme já explanado nos itens II.2 e II.3.1 desta Instrução.

73. Enfatizamos outra vez que, conforme leciona Di Pietro (transcrito no § 49 desta Instrução), o art. 116 da Lei nº 8.666/93 não pode ser analisado restritivamente e sim dentro de todo o ordenamento jurídico em que se insere, já que suas exigências devem ser cumpridas em tudo o que seja compatível com o objeto do convênio a ser celebrado. Porquanto o objetivo deste dispositivo é o de estabelecer normas sobre a aplicação e o controle de recursos repassados por meio de convênio, e no presente caso faz-se necessária a publicação em jornal de grande circulação como forma de legitimar a contratação e permitir um melhor controle social sobre a avença.

74. Desse modo, entendemos que não foi dada a devida publicidade à seleção ora pretendida, o que contrariou os princípios estabelecidos no art. 37 da CF/88, bem como ao caput do art. 3º, no art. 21 da lei nº 8.666/93 c/c caput do art. 7º da Lei Federal nº 9.637/98 e também do art. 7º da Lei Distrital nº 4.081/08.

75. Portanto, em razão do grande vulto do dispêndio a ser realizado e objetivando dar a devida publicidade, legitimidade e lisura à contratação, sugerimos que o edital de chamamento seja publicado em jornal de grande circulação. Além disso, em decorrência da complexidade da matéria e da elaboração das propostas,



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

sugerimos que seja observado o prazo mínimo de 30 (trinta) dias entre a publicação do edital e o recebimento das propostas.

- **Terceirização Ilícita:** sobre a questão, tanto o Sr. Auditor quanto o Diretor da 3ª Divisão de Fiscalização de Assuntos Sociais e Segurança Pública consideraram improcedente a Representação Ministerial.

81. Assiste razão à Secretaria Saúde quando afirma que o presente caso não constitui terceirização ilícita, uma vez que vai ser celebrado com organização social um contrato de gestão que possui natureza de convênio.

82. Como bem demonstrado no voto do Ministro Bruno Dantas (transcrito no § 76) os contratos de gestão com organizações sociais têm natureza de convênio, dada a harmonia de objetivos do Estado e da entidade conveniada. Portanto, não há que se falar em terceirização de serviços nessas parcerias. Nos contratos de gestão, a unidade continua pública, com todo seu patrimônio afeto ao serviço público ao qual é destinada, e os recursos ali aplicados vêm do orçamento do ente estatal. Somente o gerenciamento é feito em parceria com uma entidade privada sem fins lucrativos.

O MPC/DF, divergindo do entendimento da Unidade Técnica, reitera os termos da peça exordial, na qual demonstrou a inexistência de estudo apontando que a melhor opção é a terceirização.

COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS DOS SERVIÇO

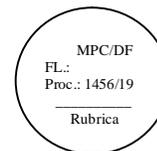
15. Quanto à **composição dos custos**, foram examinadas as seguintes questões:

- **Possíveis falhas na estimativa da contratação:** ante a argumentação da SES/DF de que todos os valores constantes do Projeto Básico estão adequados e compatíveis com o porte do HCB, o Sr. Auditor destacou, havendo divergência por parte do Diretor da 3ª Divisão de Fiscalização de Assuntos Sociais e Segurança Pública:

90. A Secretaria de Saúde, no projeto básico, somente demonstra que se baseou nos valores que já eram praticados no Hospital da Criança. Contudo, deveria ter realizado um estudo minucioso acerca dos preços a serem cobrados na celebração do contrato de gestão, pois caso não seja feito, não se terá percepção se o preço praticado é justo ou abusivo, por total ausência de parâmetros balizadores.

91. A respeito da pesquisa de preços, esta Corte de Contas já expediu diversas recomendações à SES/DF:

DECISÃO Nº 5465/05 O Tribunal (...) decidiu: (...) II - determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que, em futuras estimativas de preços para licitação pública, observe também os preços que estiverem sendo praticados pela Administração Pública para o mesmo produto ou serviço;



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

DECISÃO Nº 2946/10 O Tribunal, (...) decidiu: II – determinar: (...) 2) à Secretaria de Saúde que: a) realize nova pesquisa de preços, buscando garantir a adequação do orçamento estimativo aos preços praticados no mercado, encaminhando nova planilha orçamentária ao Tribunal; b) na realização da nova estimativa, consulte outros órgãos públicos que adquirem os mesmos produtos, a exemplo do HGU, HFA, SARAH e HUB, bem como de outros órgãos/hospitais de fora do Distrito Federal, caso seja necessário para definir adequadamente o preço estimativo do certame em exame;

DECISÃO Nº 5476/12 O Tribunal, (...) decidiu: (...) II – recomendar à Secretaria de Estado de Saúde que: a) nas estimativas de preços para licitação pública observe, entre outras fontes de pesquisa, os valores que estiverem sendo praticados em contratos vigentes, no âmbito da Administração Pública, inclusive na esfera do governo federal, para o mesmo produto ou serviço, a teor do inciso V do artigo 15 da Lei nº 8.666/1993;

92. Ainda, no que concerne ao ajuste, Contrato de Gestão nº 01/2011SES/DF, esta Corte de Contas já havia determinado à Secretaria de Saúde que justificasse o preço contratado, conforme Decisão nº 1365/12 (Processo 24.165/11):

O Tribunal (...) decidiu: IV - determinar à Secretaria de Saúde que, em 15 (quinze) dias, apresente, quanto ao Contrato de Gestão nº 01/2011, os seguintes esclarecimentos: a) justificativa do preço contratado, conforme dispõe o art. 26, parágrafo único, II, da Lei nº 8.666/93, acompanhado de planilhas de custo e das fontes de pesquisa utilizadas.

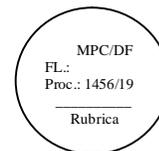
93. Naquela ocasião a Corte de Contas havia considerado como esclarecida a questão (vide Decisão TCDF nº 335/13) em decorrência de ter sido realizado um estudo de detalhamento de custos, à época, acompanhado por técnicos da Secretaria de Saúde, elaborado pela empresa Atto Gestão de Educação em Saúde, de São Paulo, contratada pela ABRACE (vide Relatório/voto – Peça 38; e-doc: E44458A6; do Processo 24.165/2011).

94. Contudo, entendemos que a utilização deste estudo não se mostra adequada ao presente processo dado o lapso temporal da realização deste documento.

95. Assim, **consideramos que não restou comprovada a justificativa do preço, o que contrariou ao disposto no inciso II, do parágrafo único, do art. 26 da Lei nº 8.666/93.** (destaquei)

96. Outrossim, OLIVEIRA15 afirma que a estimativa do valor é importante por algumas razões, dentre elas a utilização como parâmetro para (des)classificação das propostas que serão apresentadas pelos licitantes (art. 48 da Lei nº 8.666/1993); e a verificação da disponibilidade de recursos públicos para cobrir os custos da contratação.

97. Apesar disso, esta Unidade Técnica tem ciência da dificuldade que é compatibilizar os preços do contrato de gestão com os preços de mercado. Mesmo assim, objetivando minimizar a ausência de pesquisa de preços adequada, a Secretaria de Saúde deveria ter, no mínimo, ampliado a competição por meio de uma divulgação adequada ao porte da contratação, publicando em jornais de grande circulação.



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

98. Após uma publicação adequada, é possível inferir que comparecerão diversas entidades interessadas a celebrar o contrato de gestão, apresentando várias propostas que robustecerão a competição e, conseqüentemente, a Administração terá mais preços para balizar a contratação.

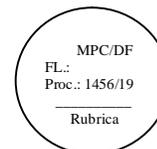
99. Desse modo, ante a dificuldade de se mensurar os preços, sugerimos à SES/DF que amplie a publicação, nos moldes já delineados no corpo desta instrução. **Assim, assiste razão à Representante** quanto a esse item, motivo pelo qual sugerimos que a egrégia Corte considere, neste ponto, procedente a Representação nº 03/2019CF. (destaquei)

O MPC acolhe as considerações do Sr. Auditor. De fato, este *Parquet* já se debruçou sobre o levantamento de custos, conforme indicado na peça exordial. São custos questionados desde a contratação de 2011 diante da *“inexistência de custos e memória de cálculo, de forma a se verificar como a SES/DF chegou aos valores dos repasses dos contratos de gestão com o ICIPE. Inclusive, inexistente estudo que justifique a vantajosidade dessa contratação em relação à prestação direta pela própria SES”*. O MPC/DF sempre se ressentiu de a SES não saber os custos de seus serviços, uma vez que essas informações poderiam ser utilizadas para demonstrar a vantajosidade, ou não, de qualquer terceirização dos serviços públicos de saúde. Como no atual edital são lançados custos do próprio HCB, por certo, há repercussão nos valores a serem pactuados. É incompreensível que a SES/DF não conhece seus custos. Há, ainda, custos com pessoal, com serviços de terceiros e de serviços faturados e não prestados, conforme destaquei na representação.

- **Valores dos salários pagos aos funcionários do HCB seriam superiores aos praticados no mercado e na própria SES, o que oneraria injustificadamente a avença:** sobre a questão, tanto o Sr. Auditor quanto o Diretor da 3ª Divisão de Fiscalização de Assuntos Sociais e Segurança Pública consideraram improcedente a Representação Ministerial.

O MPC/DF, divergindo do entendimento da Unidade Técnica, reitera os termos da peça exordial, na qual ressaltai a *“necessidade de se verificar, efetivamente, se os valores salariais pagos aos funcionários do HCB estão superiores, onerando injustificadamente a contratação, uma vez que, como dito, ao se utilizar a SES dos mesmos custos do HCB, a nova contratação continuará a onerar a SES em valores superiores aos que seriam gastos com a prestação direta dos serviços, ferindo o princípio da economicidade”*.

- **O HCB possui dispêndio superior ao arcado pela SES para serviços similares (com esterilização), o que fragilizaria a premissa de que as OSS seriam mais eficientes e econômicas em suas contratações:** A respeito da pesquisa de preço, o Sr. Auditor ressaltou *“os apontamentos devidos no corpo desta Instrução, razão pela qual sugerimos à Corte de Contas que considere, neste ponto, procedente a Representação nº*



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

03/2019GPCF', o que conta com a aquiescência deste MPC, uma vez mais, refutado pelo Diretor da 3ª Divisão de Fiscalização de Assuntos Sociais e Segurança Pública.

➤ **Existência de serviços faturados pelo HCB mas não prestados:**

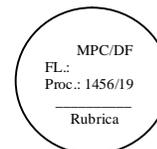
121. Esta Unidade Técnica entende que a Secretaria de Saúde deve acompanhar de perto a execução do contrato de gestão para que serviços como os de Triagem Neonatal não sejam incluídos na cobrança se o serviço não for prestado pela entidade conveniada, uma vez que consta no Projeto Básico, bem como no art. 8º da Lei Distrital nº 4.081/08, que o acompanhamento/fiscalização do contrato de gestão deve ser realizado pela entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

122. Contudo, acreditamos que estes fatos devam ser melhor avaliados nos Processos que tratam da execução e da prestação de contas do Contrato de Gestão nº 01/2014, quais sejam: Processos TCDF nºs 36.502/13 e 33.863/15, respectivamente, bem como nos futuros processos que cuidarão da prestação de contas do novo contrato de gestão. Portanto, nesse ponto, deixa-se de avaliar a procedência ou não da Representação.

O MPC diverge da Unidade Técnica, nos termos da representação:

70. É o caso de um dos procedimentos, do GRUPO V. Causa estranheza é que os exames de triagem neonatal, apesar de constarem no faturamento do SUS como realizados pelo HCB, foram realizados pelo Hospital de Apoio de Brasília HAB. Conforme a tabela SUS os seus custos seriam o seguinte para o ano de 2014:

Procedimento	Qtd.	Valor		Valor Prof.	Total
		Ambulatório	Honorário		
DOSAGEM DE FENILALANINA TSH OU T4 E DETECCAO DA VARIANTE DE HEMOGLOBINA	10998	R\$ 20,90	R\$ -	R\$ -	R\$ 229.858,20
DOSAGEM DE TRIPSINA IMUNORREATIVA	3798	R\$ 5,50	R\$ -	R\$ -	R\$ 20.889,00
DOSAGEM DE 17 HIDROXI PROGESTERONA EM	3739	R\$ 8,00	R\$ -	R\$ -	R\$ 29.912,00
DOSAGEM DA ATIVIDADE DA BIOTINIDASE EM AMOSTRAS DE SANGUE EM PAPEL DE FILTRO	3597	R\$ 5,50	R\$ -	R\$ -	R\$ 19.783,50
DOSAGEM DE CLORETO NO SUOR	1	R\$ 150,00	R\$ -	R\$ -	R\$ 150,00
DOSAGEM DE FENILALANINA (CONTROLE / DIAGNOSTICO TARDIO)	32	R\$ 5,50	R\$ -	R\$ -	R\$ 176,00
				Total:	R\$ 300.768,70



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

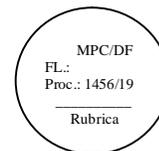
71. Em relação a este ponto, foram solicitadas informações da SES (Memorando SEI_GDF 3/2017-SES/GAB/CACG-HCB) que se manifestou no seguinte sentido:

“Os exames de triagem neonatal são realizados no Hospital de Apoio de Brasília devido a sua estrutura física comportar melhor o serviço. Entretanto, como o Hospital da Criança de Brasília é a unidade habilitada junto ao Ministério da Saúde, ocorre uma cooperação entre as unidades. Os dados são faturados no HCB, e posteriormente descontados da produtividade baseando-se nas informações do relatório mensal de prestação de contas, além de relatório enviado pelo HAB confirmando a informação prestada pelo primeiro. Há previsão de transferência do serviço para o HCB após a conclusão do Bloco II.”

72. Apesar da tentativa de justificar esse fato, mostra-se a irregularidade da situação, uma vez que para o SUS é o HCB quem presta os serviços e, como se vê, esses valores, no caso, serão contabilizados e incluídos nos seus custos. Todavia, não são custeados por ele.

73. Há de se diligenciar para saber se esta situação continua, uma vez que, mantendo-se essa irregularidade, os custos do HCB não representariam a realidade, além do fato de haver indícios de que estão superfaturados.

- **Ausência de estudos demonstrando a vantajosidade da contratação de OSs em termo de eficiência e economicidade:** o Sr. Auditor sugeriu ao TCDF que *“determine à SES/DF que faça um estudo detalhado que contemple a fundamentação de que a transferência do gerenciamento para organizações sociais mostra-se a melhor opção, com avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos da execução dos contratos de gestão”*, razão de sugerir a **procedência da representação, o que conta com a aquiescência do Parquet**, mas refutado pelo Diretor da 3ª Divisão de Fiscalização de Assuntos Sociais e Segurança Pública.
- **O valor estimado da contratação para o Bloco II do HCB seria 45% superior ao valor previsto no Contrato nº 01/2014 para as mesmas metas pactuadas:** O Sr. Auditor sugeriu ao TCDF *“que determine à Secretaria de Saúde que ajuste o Projeto Básico, no que se refere ao valor da fase 4, ao que foi pactuado no 4º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 01/2014, ou, faça memória de cálculo justificando pormenorizadamente o porquê do incremento de 7 milhões mensais (apontados na exordial) em relação ao 4º Termo Aditivo ao Contrato nº 01/2014”*, razão de sugerir a **procedência da representação, o que conta com a aquiescência do Parquet**, mas refutado pelo Diretor da 3ª Divisão de Fiscalização de Assuntos Sociais e Segurança Pública.
- **Houve autorização para realização de despesas sem disponibilidade orçamentária, inclusive sem a estimativa de impacto financeiro subsequente, em total afronta ao que dispõe o art. 16 da LRF, art. 167, II, da CF/88 c/c art. 15, 16, § 1º, I, e art. 7º, § 2º, III, da lei de Licitações:** quanto à questão o Sr. Auditor e o Diretor da 3ª Divisão de Fiscalização de Assuntos Sociais e Segurança Pública, concordaram com os termos da



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

representação Ministerial, sugerindo “à Corte de Contas que determine a SES/DF que faça constar do processo de seleção, antes da respectiva homologação, os documentos e declarações exigidos pelos incisos I e II do art. 16 da LRF, sob pena de serem consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas correspondentes”. **O MPC a par de concordar** com a proposta da Unidade Técnica, acrescenta que a questão, autorização para realização de despesas sem disponibilidade orçamentária, inclusive sem a estimativa de impacto financeiro subsequente, dada a gravidade do fato, seja levada a exame na Tomada de Contas Anual da SES/DF, referente ao exercício financeiro de 2018.

- **As metas estabelecidas estariam subestimadas para o valor do repasse, o que acarretaria em repasses mensais desnecessários na monta de R\$ 5 milhões:** o Sr. Auditor, a par de registrar que “A Secretaria de Saúde, novamente, não esclarece a situação apontada pelo Parquet e se esquiva com afirmações genéricas”, no ponto, considerou parcialmente a representação, uma vez que:

151. Contudo, há de convir que a Comissão de Acompanhamento do Contrato de Gestão – CACG acompanha o cumprimento daquilo que foi pactuado no Contrato de Gestão, tendo aprovado as prestações de contas encaminhadas pelo ICYPE/HCB. A Corte de Contas Distrital também acompanha a execução dos contratos de gestão e também vem aprovando a prestação de contas do ICYPE, inclusive quanto ao cumprimento de metas (vide tabela inserida no § 20 desta Instrução).

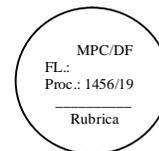
152. Ademais, conforme previsto no Projeto Básico, caso as metas não atinjam o mínimo pactuado para cada grupo serviço, está autorizado o desconto proporcional no mês subsequente à deliberação do CACG.

153. Por outro lado, como as metas quantitativas são facilmente atingidas, conforme apontado no Relatório de Inspeção nº 01/2016DIACG/COAPP/SUBCI/CGDF19, faz-se necessária a readequação destas.

154. Assim, sugerimos que a egrégia Corte considere, neste ponto, parcialmente procedente a Representação nº 03/2019-CF, e recomende à SES/DF que ajuste as metas quantitativas, no intuito de adequá-las a capacidade operacional existente no HCB, com base em um planejamento de atividades a serem desenvolvidas e a demanda de serviços acerca de câncer infantil e pediatria existente no âmbito da SES/DF, sem aumento de repasses de recursos.

O MPC reitera os termos da peça exordial:

103. Observa-se que o ICYPE deixou de realizar cerca de 1732 consultas mensais, ou seja, cerca de 25% da produtividade não foi executada. Mesmo assim, o ICYPE conseguiu cumprir a meta, uma vez que outros procedimentos podem facilmente cobrir essa falta, mesmo que, a nosso ver, a não realização de 1732 consultas carece de justificativa.



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

104. E agora, na nova contratação, pretende-se “aumentar” o quantitativo de consultas em mais 1057 consultas, passando de 7049 para 8106. Com isso, há a previsão de um gasto extra para a SES de cerca de R\$ 612 mil mensais.

105. Ora, se durante toda a execução do Contrato 1/2014 não se conseguiu a produtividade pactuada, como se conseguirá agora e ainda com o aumento de 1057 consultas? E, como visto, se essas metas não forem cumpridas, mesmo havendo repasse, não haverá qualquer penalização à OS, uma vez que outros procedimentos podem suprir isso, inclusive aqueles de menor importância.

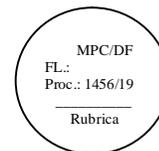
106. Todos esses fatos merecem atenção desta Corte, uma vez que são dispendiosos os recursos envolvidos.

107. Outro problema é o fato de que, parece-nos, que as metas que serão pactuadas não estão devidamente discriminadas.

108. Observa-se que, com implementação das fases 3 e 4 será ampliada a capacidade do hospital, inclusive, com abertura de vários leitos para internação e UTI. Com isso, serão aumentados também quantidades de exames (laboratoriais, radiológicos etc.), e outros procedimentos. Assim, como serão segregados esses serviços daqueles prestados na assistência ambulatorial? Como saber se uma consulta realizada na assistência hospitalar não será computada na assistência ambulatorial e vice-versa?

- **Não se localizou relação dos bens pertencentes à SES que foram cedidos e deverão ficar sob responsabilidade da OSS:** o CT ressaltou que a SES/DF não cumpriu a Decisão nº 2042/2017, que recomendou a inclusão nos contratos de gestão listagem contendo a “*relação de bens públicos cedidos à Organização Social contratada, na forma do caput do art. 11 do Decreto n.º 29.870/08*”, razão de sugerir, tendo em conta a necessidade de republicação do edital, “*que determine novamente à SES/DF que faça constar nos autos da seleção a relação de bens públicos cedidos à Organização Social contratada, na forma do art. 11 do Decreto n.º 29.870/08, bem como faça constar de anexo específico com os bens inventariados a serem objeto de permissão de uso*”, considerando procedente a representação Ministerial, entendimento acolhido pelo MPC.
- **A SES não tem cumprido a IN 02/2018 – TCDF, a qual “estabelece a obrigatoriedade da divulgação na internet de informações relacionadas à execução dos ajustes firmados pelo Governo do Distrito Federal com Organizações Sociais para Gestão de Unidades da Rede Pública de Saúde”:** uma vez mais, houve concordância do CT com as questões suscitadas pelo *Parquet*, razão de a Unidade Técnica sugerir “*ao TCDF que determine a SES/DF que insira no edital a exigência para a entidade que vier a ser contratada cumpra a IN 02/2018TCDF*”.

16. Quanto ao fato de que a terceirização dos serviços em questão não observou o artigo 199, § 1º, da Constituição Federal, nem os artigos 24 a 26 da Lei nº 8.080/90, o Sr. Auditor repisou a análise efetuada no item intitulado Terceirização Ilícita, considerando procedente a representação, o que foi refutado



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

pelo o Diretor da 3ª Divisão de Fiscalização de Assuntos Sociais e Segurança Pública.

17. O MPC reitera os termos da peça exordial, na qual restou demonstrada a inexistência de estudo demonstrando que a melhor opção é a terceirização.

18. Relativamente ao andamento do processo seletivo regido pelo Edital de Seleção nº 01/2018, informou que se *“encontra na fase de recurso logo após a comissão especial ter finalizado a análise das propostas e da habilitação das entidades que participaram do certame. Após a fase recursal, foi-nos informado que a SUAG vai dar andamento à contratação com elaboração de nova minuta contratual, ajustes orçamentários, encaminhamento à Assessoria Jurídico Legislativa - AJL e à Procuradoria Geral do DF, para analisarem a viabilidade jurídica da contratação, finalizando com a celebração do contrato de gestão”*, não cabendo mais a deliberação sobre a medida cautelar pleiteada pelo MPC, uma vez que *“o estado atual do processo já permite a análise imediata do mérito da Representação nº 03/2019 – GPCF, conforme previsto na parte final do § 6º do art. 277 do RITCDF”*.

19. O MPC/DF reitera o pedido inicial, por entender que permanecem hígidos os motivos pelas quais requereu a cautelar para suspensão do processo seletivo regido pelo Edital de Seleção n.º 01/2018 – SES/DF. Note-se que as principais irregularidades foram acolhidas na Informação nº 7/2019 – DIASP3.

20. O Sr. Auditor sugeriu ao e. Tribunal, sendo acolhidos pelo Diretor da 3ª Divisão de Fiscalização de Assuntos Sociais e Segurança Pública, os itens III.f, III.g e III.h:

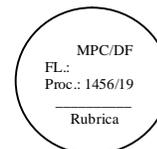
I. tome conhecimento:

- a. da Informação nº 07/2019-DIASP3 (peça 24);
- b. dos Ofícios SEI-GDF n.ºs 530/19 – SES/GAB (peça 22; e-doc: F8D2FE10) e 1.100 – SES/GAB (peça 23; e-doc: 011F48A1), em atendimento à Decisão nº 69/2019;

II. considere, no mérito, parcialmente procedente a Representação nº 03/2019 – CF,;

III. determine à Secretaria de Saúde do Distrito Federal que:

- a. em obediência ao art. 39 c/c 116 da Lei nº 8.666/93, faça audiência pública anteriormente à contratação da organização social seguindo as seguintes observações:
 - i. utilize-se de outros meios propiciadores de publicidade, tal qual previsto no inciso III, in fine, do art. 21 da Lei nº 8.666/1993, além da divulgação em jornais de grande circulação, informando o local de realização do evento;
 - ii. distribua e divulgue material informativo sobre o objeto da audiência com a necessária antecedência, de forma que seja possibilitado o amplo debate entre os administradores e a comunidade;
 - iii. divulgue ao público em geral as atas das audiências tão logo elas estejam concluídas;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA

b. em razão da complexidade na elaboração das propostas e do grande vulto da contratação, estabeleça o prazo mínimo de 30 (trinta) dias entre a publicação do edital de seleção e o recebimento das propostas, conforme preceitua a alínea “a” do inciso II, §2º do art. 21 c/c art. 116 da Lei nº 8.666/93, bem como tendo como base o princípio da razoabilidade estatuído no art. 2º da Lei nº 9.784/99 (recepcionado pela Lei Distrital nº 2.834/01);

c. elabore estudo detalhado que contemple a fundamentação de que a transferência do gerenciamento para organizações sociais mostra-se a melhor opção, com avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos da execução dos contratos de gestão;

d. ajuste o valor referente à fase 4 do Projeto Básico ao valor que foi pactuado no 4º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 01/2014, ou, justifique pormenorizadamente, fazendo constar memória de cálculo e o porquê do incremento no valor anteriormente previsto;

e. ajuste as metas quantitativas inseridas no Projeto Básico, no intuito de adequá-las a capacidade operacional existente no HCB, com base em um planejamento de atividades a serem desenvolvidas e a demanda de serviços acerca de câncer infantil e pediatria existente no âmbito da SES/DF, sem aumento de repasses de recursos;

f. faça constar no processo de seleção, antes da respectiva homologação, os documentos e declarações exigidos pelos incisos I e II do art. 16 da LRF, sob pena de serem consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas correspondentes;

g. faça constar nos autos da seleção a relação de bens públicos cedidos à Organização Social contratada, bem como insira um anexo específico contendo os bens inventariados na forma no art. 11 do Decreto Distrital n.º 29.870/08;

h. insira, no edital, exigência para que a entidade que vier a ser contratada cumpra a IN 02/2018-TCDF;

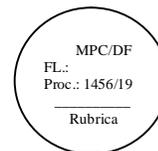
IV. nas publicações descritas nas alíneas “a” e “b” do inciso III destas sugestões, dê ampla publicidade em jornais de grande circulação, conforme previsto no inciso III, do art. 21 c/c 116 da Lei nº 8.666/93;

V. autorize:

a) o envio de cópia da Informação nº 07/2019-DIASP3, do Relatório/Voto e da decisão que vier a ser adotada à SES/DF, para subsidiar a adoção das medidas pertinentes;

b) a devolução dos autos a esta Secretaria para os devidos fins;

21. O Ministério Público de Contas, ante as considerações já expostas, opina por que o e. Tribunal acolha as sugestões do Sr. Auditor, com acréscimo referente à procedência da representação, bem como, em relação à autorização para realização de despesas sem disponibilidade orçamentária, inclusive sem a estimativa de impacto financeiro subsequente, em total afronta ao que dispõe o art. 16 da LRF, art. 167, II, da CF/88 c/c art. 15, 16, § 1º, I, e art. 7º, § 2º, III, da lei de Licitações, que a questão, dada a gravidade do fato, seja levada a exame na



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

Tomada de Contas Anual da SES/DF, referente ao exercício financeiro de 2018, bem como dê provimento à cautelar pleiteada pelo Ministério Público de Contas, uma vez que permanecem hígidos os motivos para sua concessão.

É o parecer.

Brasília, 15 de julho de 2019.

CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA
Procuradora