



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N. 4356/2013

Interessados: 2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
Assunto: REPRESENTAÇÃO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, inciso II, da LC n. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Autos relatados na Instrução Técnica Conclusiva – **ITC 5363/2013**, às fls. 1074/1137.

Em síntese, trata-se de representação¹ aviada pela 2ª Secretaria de Controle Externo, diante de irregularidades ocorridas, no exercício de 2012, na execução do Contrato de Gestão n. 331/2011, celebrado entre o Estado do Espírito Santo, através da Secretaria Estadual de Saúde, e a Associação Congregação de Santa Catarina, referente ao gerenciamento e execução de atividades e serviços de saúde desenvolvidos no Hospital Dr. Benício Tavares Pereira (Hospital Estadual Central).

A priori, observam-se presentes os requisitos de admissibilidade elencados no art. 94 c/c 101, parágrafo único da LC n. 621/2012.

Quanto ao **mérito**, observa-se a completude da ITC 5363/2013 quanto à manutenção dos apontes de irregularidades de n.s 3.1 – Da Não Realização de Glosa Financeira e 3.2 – Do aporte financeiro para cobrir déficit².

Aliás, robustecendo a fundamentação exposta pelo Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC, nota-se que a narrativa constante dos autos só vem a reforçar a problemática envolvida na gestão desordenada de serviços públicos de saúde por Organização Social, com consequências desastrosas para toda a população por envolver o direito social a saúde³ e a utilização descontrolada de recursos públicos.

Nesta vertente, cumpre mencionar que, conforme remansosa jurisprudência do Tribunal de Contas da União, **a gestão de serviços públicos de saúde por Organizações Sociais deve ser pautada por estudos aprofundados e aptos a evidenciar o benefício auferido pela transferência, os custos dos serviços, os ganhos de eficiência esperados e os custos da execução do contrato de gestão**, o que em momento algum ocorreu. Vejamos:

¹ Conforme fl. 514.

² Os apontes seguem a numeração da ITC 5363/2013.

³ Art. 6º da Constituição Federal.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Número do Boletim de Jurisprudência: 19

Acórdão: Acórdão 3239/2013 Plenário

Cabeçalho: Convênio e Congêneres. Auditoria Operacional. Organizações Sociais.

Enunciado: A qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais deve ocorrer mediante processo objetivo em que os critérios para concessão do título sejam demonstrados nos autos do processo administrativo, em observância aos princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade. A escolha da organização social para celebração de contrato de gestão deve, sempre que possível, ser realizada a partir de chamamento público, devendo constar dos autos do processo administrativo as razões para sua não realização, se for esse o caso, e os critérios objetivos previamente estabelecidos utilizados na escolha de determinada entidade.

As organizações sociais não estão obrigadas a realizar concurso público para contratação de seus empregados. No entanto, durante o tempo em que mantiverem contrato de gestão com o Poder Público Federal, devem realizar processos seletivos com observância aos princípios constitucionais da impessoalidade, publicidade e moralidade.

A transferência do gerenciamento de serviços de saúde para organizações sociais deve estar fundamentada em estudo detalhado que demonstre ser essa a melhor opção, além de exigir avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim de planilha detalhada com a estimativa de custos da execução dos contratos de gestão, elementos que devem compor o respectivo processo administrativo.

Cabe destacar que há nos autos elementos que demonstram o tratamento favorecido dado pela Administração Pública à Associação Congregação de Santa Catarina em relação à antiga contratada (Pró-Saúde – Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar).

Com efeito, denota-se que a rescisão contratual com a Organização Social anterior decorreu da inexistência de consenso nas negociações relativas às metas assistenciais e respectivos recursos financeiros⁴, sendo apresentado pela Associação anterior o orçamento anual no valor de R\$ 62.810.809,00, ao tempo em que a Atto Consultoria, Gestão e Educação em Saúde trouxe uma estimativa de custos na ordem de R\$ 38.814.664,47⁵.

Todavia, celebrado o Contrato de Gestão com a Associação Congregação de Santa Catarina no montante estimado em R\$ 38.0000.000,00, com início em 18/12/2011⁶, foram realizados termos aditivos alterando o montante de recursos financeiros estabelecidos inicialmente⁷, sendo, assim, repassada a importância de R\$ 52.884.565,87 no ano de 2012.

⁴ Conforme fl. 29.

⁵ Conforme fls. 31/33.

⁶ Conforme publicação do Resumo do Contrato de Gestão nº 331/2011 à fl. 59.

⁷ O 1º Termo Aditivo objetivou alterar os recursos estabelecidos no Contrato de Gestão para R\$ 36.955.579,77, bem como as metas a serem executadas, no período de abril a dezembro de 2012 (fl. 79); já o 2º Termo Aditivo objetivou alterar os recursos estabelecidos no 1º Termo Aditivo, com repasse de R\$ 4.950.986,52, em função do desequilíbrio contratual, referente ao período de janeiro/12 a dezembro/12 (fl. 84). Por fim, o 3º Termo Aditivo objetivou alterar os recursos e as metas estabelecidas, com repasse estimado em R\$ 59.965.386,86, sendo que deste montante R\$ 1.500.000,00 corresponde a recursos de investimentos e R\$ 58.465.386,86 corresponde a



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Destaca-se que o 3º Termo Aditivo objetivou, para o exercício de 2013, a alteração dos recursos repassados para R\$ 58.465.386,86, bem como das metas constantes no item II do Anexo Técnico I do Contrato de Gestão, aumentando-se os valores a serem despendidos e diminuindo-se ou mantendo-se as metas a serem cumpridas, conforme se vê abaixo:

Linhas de Serviços	Metas Mensais ⁸ – Contrato de Gestão n. 331/2011 com vigência a partir de 18/12/2011 e valor anual de R\$ 38.000.000,00	Metas Mensais ⁹ – 1º Termo Aditivo com vigência a partir de 18/04/2012 e valor anual de R\$ 47.933.579,35 ¹⁰	Metas Mensais ¹¹ – 3º Termo Aditivo com vigência a partir de 28/12/2012 e valor anual de R\$ 58.465.386,86
Internação			
Clínica Médica	106,25	89	53
Clínica Cirúrgica	330,67	411	279
Hospital-Dia	80	60	00
Urgência/Emergência	900	190	80
Ambulatório	613	800	800
SADT Externo			
Raio-X Geral	1000	1000	400
USG	770	500	500
Ecodoppler	-	100	100
Endoscopia	500	250	250
Ecocardiograma	-	100	100
Arteriografia	-	150	150
Tomografia	380	380	380
Tomografia com Sedação	-	-	80

Na verdade, em apreciação às informações encontradas nos Relatórios de Avaliação do Cumprimento de Metas Pactuadas do exercício de 2012¹², observa-se a tentativa da Administração Pública, nos 1º e 3º Termos Aditivos, de aproximar-se do quantitativo já realizado pela Organização Social para, deste modo, ser repassado, devidamente, o valor integral pactuado.

Não bastasse isso, observa-se do Relatório da 1ª Avaliação Semestral do HEC¹³ a existência de justificativas inapropriadas para o repasse do valor integral, uma vez que evidenciado o descumprimento das metas quantitativas estipuladas no Contrato de Gestão n. 331/2011 e no 1º Termo Aditivo.

Destarte, **os valores repassados, e relativos às metas quantitativas não alcançadas, devem ser glosados**, conforme exposição de fls. 1128/1129, alcançando, assim, o montante de R\$ 5.497.953,52, referente ao período de janeiro a junho de 2012, e R\$ 5.965.739,22, referente ao período de julho a dezembro de 2012.

Banda outra, constata-se que o 2º Termo Aditivo derivou do desequilíbrio contratual referente ao período de janeiro a dezembro de 2012, apesar do 1º Termo Aditivo,

custeio, bem como alterar indicadores e a redação constante no Anexo Técnico I – Descrição dos Serviços (fl. 93).

⁸ Dados coletados nas fls. 50/51.

⁹ Dados coletados na fl. 76.

¹⁰ Conforme fl. 116.

¹¹ Dados coletados na fl. 90

¹² Fls. 201/257.

¹³ Fls. 297/305.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

datado de 18/04/2012, já ter alterado os recursos estabelecidos no Contrato de Gestão, e de estar devidamente comprovado nos autos falhas na gestão dos recursos públicos.

Em relação às falhas de gestão detectadas na representação, constam nos autos prova efetiva de irregularidade na contratação da empresa LPG Diagnóstico por Imagem Ltda por preço fixo e na aquisição de órteses, próteses e materiais especiais (OPMEs) por preços superiores aos do Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS (SIGTAP).

Necessário frisar que o **montante fixo** pactuado na contratação da empresa LPG Diagnóstico por Imagem Ltda. derivou dos cálculos constantes no Anexo I¹⁴ que traz a **quantidade de exames a ser realizado e seu valor**. Deste modo, deveria a remuneração da contratada advir do quantitativo de exames efetivamente realizados e não pela mera disponibilidade do serviço.

Acerca do tema, imprescindível trazer entendimento do Tribunal de Contas da União relacionado à observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade na aplicação de recursos públicos por Organizações Sociais:

Número do Boletim de Jurisprudência: 44

Acórdão: Acórdão 3129/2014 Segunda Câmara (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Raimundo Carreiro)

Cabeçalho: Convênio e Congêneres. Contrato de gestão. Controle.

Enunciado: O controle da aplicação de recursos federais por meio de contratos de gestão deve dar ênfase aos resultados. Porém, isso não exclui a análise dos procedimentos empregados para a execução contratual, que deve ser tão flexível quanto o permitido pelas circunstâncias, sem prejuízo de possibilitar a análise da observância dos princípios sob os quais foi firmado o contrato ? legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade.

Todas as despesas suportadas pelos recursos federais transferidos devem corresponder a metas estabelecidas no contrato de gestão, uma vez que tais recursos necessariamente destinam-se ao cumprimento do ajuste, de acordo com o caput do art. 12 da Lei 9.637/98, e em respeito à necessária transparência no emprego dos recursos, diretriz estabelecida no art. 20, inciso III, da mesma lei. Isso não tira da organização social a discricionariedade em relação à eleição dos meios adequados de alcance dos resultados acordados, dado que não se trata de defini-los à sua revelia, mas de exigir que fique explícito quais recursos se destinam a que resultados.

Referência: Art. 12. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão. Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1o, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes:

III - controle social das ações de forma transparente.

¹⁴ Fl. 505.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Portanto, havendo evidências da má utilização de recursos públicos, portanto, antieconômica, com significativo comprometimento da eficiência almejada pela contratação, **deve ser glosado, também, o valor relativo ao 2º Termo na ordem de R\$ 4.950.986,52.**

Por outro lado, necessário rememorar que nos esclarecimentos prestados pelo Secretário de Estado da Saúde¹⁵ se cogitou na possibilidade de glosa espontânea dos valores de R\$ 73.564,89 e R\$ 85.145,65, relativos à eliminação da Linha de Serviço Hospital Dia, e do valor de R\$ 914.438,98, referente a não disponibilização do exame de Arteriografia.

Em relação a esta informação, nota-se do Anexo 8¹⁶ documentação comprobatória da glosa no valor de R\$ 73.564,89 no repasse de janeiro de 2013, restando, pois, a possibilidade de descontos pela Secretaria Estadual de Saúde dos demais valores, quais sejam: R\$ 85.145,65 e R\$ 914.438,98.

Deste modo, do montante total a ser glosado (R\$ 11.463.692,74¹⁷), **relacionado a metas não cumpridas** (item 3.1 da ITC), deve ser deduzida a quantia de **R\$ 999.584,63¹⁸**, chegando-se ao valor de **R\$ 10.464.108,11.**

Registra-se que estes valores – R\$ 999.584,63 e R\$ 10.464.108,11 – divergem do exposto na ITC em razão da manutenção, pelo NEC, de uma possível glosa espontânea do valor de R\$ 73.564,89, apesar de já ter sido a mesma efetivada em janeiro de 2013.

Ante o exposto, pugna o **Ministério Público de Contas:**

1 – pelo **conhecimento** da representação, julgando-a **procedente**, na forma dos arts. 94 c/c 101, parágrafo único, e 95, inciso II, da LC n. 621/12;

2 – configura a prática de ato com grave infração à norma legal, seja aplicada **multa pecuniária** ao responsável, nos termos do art. 135, II, da LC n. 621/12;

3 – com fulcro no § 1º do art. 111 e inciso III do art. 114 da LC n. 621/12¹⁹ c/c § 2º do art. 208 da RITCEES²⁰, sejam expedidas as seguintes **determinações** ao atual Secretário de Estado da Saúde:

¹⁵ Fls. 533/564 e 618/633.

¹⁶ Fls. 307/311.

¹⁷ R\$ R\$ 5.497.953,52 + R\$ 5.965.739,22 = R\$ 11.463.692,74

¹⁸ R\$ 85.145,65 + R\$ 914.438,98 = R\$ 999.584,63

¹⁹ **Art. 111.** O Tribunal poderá determinar a suspensão do contrato firmado pelo Poder Público, se verificada ilegalidade em sua execução ou se for declarada a nulidade do procedimento licitatório. § 1º O Tribunal de Contas assinará prazo de até trinta dias para que a autoridade competente ou o responsável adotem as providências saneadoras necessárias ao exato cumprimento da lei.

Art. 114. Ao proceder à fiscalização de ato, contrato, convênio, acordo, ajuste e instrumentos congêneres, o Relator ou o Tribunal de Contas: [...] **III** - fixará prazo, na forma estabelecida no Regimento Interno, se constatada irregularidade ou ilegalidade de ato ou contrato, para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, observado ainda o disposto nas Subseções III e IV desta Seção.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

3.1 – que sejam adotadas as medidas necessárias para a glosa financeira dos montantes **de R\$ 10.464.108,11** (dez milhões, quatrocentos e sessenta e quatro mil, cento e oito reais e onze centavos), referente ao item 3.1 da ITC, e de **R\$ 4.950.986,52** (quatro milhões, novecentos e cinquenta mil, novecentos e oitenta e seis reais e cinquenta e dois centavos), relativo ao item 3.2 da ITC, encaminhando-se a respectiva programação conforme sugestão do NEC à fl. 1136 (item 4.2.2);

3.2 – que seja juntado aos autos documento comprobatório da realização da glosa financeira no valor de **R\$ 999.584,63** (novecentos e noventa e nove mil, quinhentos e oitenta e quatro reais e sessenta e três centavos).

Vitória, 2 de março de 2015.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

²⁰ **Art. 208.** Verificada a ilegalidade de ato ou contrato em execução, o Tribunal assinará prazo de até trinta dias, se outro não for fixado pelo Plenário, para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, com indicação expressa dos dispositivos a serem observados, sem prejuízo da observância do disposto no inciso VI do art. 207 deste Regimento. § 1º No caso de ato administrativo, o Tribunal, se não atendido: **I** - suspenderá a execução do ato impugnado; **II** - comunicará a decisão à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal e ao Chefe do Poder Executivo; **III** - aplicará ao responsável, no próprio processo de fiscalização, a multa prevista no inciso IV do art. 135 da sua Lei Orgânica. § 2º No caso de contrato, o Tribunal, se não atendido, adotará a providência prevista no inciso III do § 1º deste artigo e comunicará o fato à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal, a qual compete adotar o ato de sustação e solicitar, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.