



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 10295/11

Origem: Hospital de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena

Natureza: Inspeção Especial - exercício de 2011

Responsável: Sr. Waldson Dias De Souza (ex-Secretário de Estado da Saúde)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

INSPEÇÃO ESPECIAL. CONTRATO DE GESTÃO.

Governo do Estado. Administração direta. Secretaria Estadual da Saúde – Hospital de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena. Dispensa de Licitação 027/2011 e Contrato de Gestão 001/2011. Matéria julgada no Processo TC 14965/11. Perda do Objeto. Arquivamento.

RESOLUÇÃO RPL – TC 00010/15

RELATÓRIO

O presente processo trata do exame de legalidade da dispensa de licitação 027/2011 e do contrato de gestão 001/2011 (fls. 27/44), firmado entre o ESTADO DA PARAÍBA, por meio da Secretaria da Saúde, e a Organização Social CRUZ VERMELHA BRASILEIRA – FILIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, tendo por objeto a “operacionalização, apoio e execução de atividades e serviços de saúde no Hospital de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena”, localizado nesta Capital (fl. 28).

A Auditoria desta Corte emitiu o relatório técnico de fls. 281/291, considerando irregular a dispensa de licitação 027/2011 que originou o contrato e o próprio contrato. Em suma, para chegar a essa conclusão pela irregularidade a Unidade Técnica considerou a: 1) Impossibilidade de transferência total de gestão de hospital público por parte da iniciativa privada, especialmente em razão do disposto no art. 199, §1º, da Constituição da República, e no art. 24, parágrafo único, da Lei Nacional 8.080/90; 2) Ocorrência de irregularidade no procedimento de qualificação da Cruz Vermelha – Filial do Rio Grande do Sul como Organização Social; e 3) Ausência de justificativa para a escolha da Cruz Vermelha.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 10295/11

O Sr. WALDSON DIAS DE SOUZA, ex-Secretário de Estado da Saúde, apresentou as defesas e documentos de fls. 791/801 e 809/975 com diversas considerações sobre a matéria e, ao final, solicitou a declaração de regularidade da licitação e, em via de consequência, da contratação pública em apreço.

O Ministério Público do Trabalho na Paraíba (PRT – 13ª Região), por meio do ofício n.º 369/2011/GAB/PROC/PC, encaminhou a esta Corte cópia do relatório de auditoria elaborado pelos técnicos da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (SECEX – PB), explicitando a ocorrência de irregularidades administrativas na direção do Hospital de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena (fls. 979/1025).

Após, a Unidade de Instrução deste Tribunal confeccionou novo relatório, acostado às fls. 1029/1052, manifestando-se pela irregularidade do contrato.

Quando os autos se encontravam no Órgão Ministerial, houve solicitação do Relator, em despacho de fl. 1054, de envio ao DECOP para inserção dos documentos relativos à Ação Civil Pública por parte do Ministério Público do Trabalho na Paraíba (PRT – 13ª Região (fls. 1064/1084); aos relatórios elaborados pelo Ministério do Trabalho e Emprego na Paraíba, Conselho Regional de Medicina da Paraíba e Diretoria de Vigilância Sanitária de João Pessoa/PB (fls. 1087/1208); e aos relatórios de auditoria operacional feito pela Auditoria desta Corte (fls. 1265/1400).

Seguiram os autos ao DECOP que elaborou relatório de fls. 1401/1402, reiterando a conclusão da manifestação anterior e sugerindo o envio ao DEAGE, em separado, sobre o assunto relacionado à acumulação ilegal de remunerações (fls. 1050/1501) com intuito de que fosse apurada a responsabilidade do Sr. EDMON GOMES DA SILVA FILHO.

Instado, o Ministério Público de Contas exarou a manifestação de fls. 1405/1407, pugnando pela citação da Sra. LIVÂNIA MARIA DA SILVA FARIAS, Secretária de Administração do Estado, do Sr. LUZEMAR DA COSTA MARTINS, então Secretário-Chefe da Controladoria Geral do Estado, bem como da CRUZ VERMELHA BRASILEIRA/RS, para, no prazo regimental, apresentarem, querendo, defesa a respeito do objeto processual.

As justificativas do Sr. LUZEMAR DA COSTA MARTINS foram encartadas ao feito (fls. 1420/1437), assim como o arrazoado da Sra. LIVÂNIA MARIA SOARES DE FARIAS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 10295/11

(fls. 1447/1474). Pela CRUZ VERMELHA BRASILEIRA/RS, o Sr. CONSTANTINO FERREIRA PIRES, Diretor Executivo, apresentou a peça defensiva de fls. 1476/1747.

Logo depois, por sugestão do Órgão Auditor deste Tribunal, o Exmo. Relator ordenou chamamento processual do Sr. SAULO DE AVELAR ESTEVES, Superintendente da Cruz Vermelha Brasileira/RS e do Sr. OTTO HINRICHSEN JÚNIOR, Assessor da Presidência da mesma entidade (fls. 1750/1759), os quais se manifestaram às fls. 1760 e 1768/2000.

Posteriormente, o feito retornou à Auditoria deste Tribunal para exame das peças defensivas, no qual foi ratificado o entendimento sobre a irregularidade da contratação objeto deste processo (fls. 2038/2054).

O Sr. NÍCIO BRASIL LACORTE, ex-gestor da CRUZ VERMELHA BRASILEIRA/RS, citado, também apresentou suas justificativas, fls. 2080/2104, e novamente o Corpo Técnico manteve o entendimento, conforme fls. 2138/2159.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas junto ao TCE/PB, em parecer da lavra da Procuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira, concluiu pela:

- a) Irregularidade da dispensa de licitação 027/2011 e do contrato 001/2011;
- b) Aplicação de multas ao Sr. WALDSON DIAS DE SOUZA e à Sra. LIVÂNIA MARIA DA SILVA FARIAS;
- c) DETERMINAÇÃO à atual Secretária de Estado da Saúde, Sra. ROBERTA BATISTA ABATH, para o restabelecimento da legalidade;
- d) extração e remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para a adoção de providências; e
- e) Comunicação à Assembleia Legislativa do Estado

O processo foi agendado para a presente sessão com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 10295/11

VOTO DO RELATOR

Primordialmente, é importante registrar que a possibilidade de o Estado firmar Contratos de Gestão com Organizações Sociais para a prestação de serviços na área de saúde. Apesar de ser questionada pela Auditoria, tal possibilidade foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, desde 2007, o qual, em sede da ADI 1923/DF, rechaçou, num juízo liminar, o pleito para que fossem declarados inconstitucionais dispositivos da Legislação Federal regedora da espécie. Veja-se ementa da referida ação, *in verbis*:

“EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.637, DE 15 DE MAIO DE 1.998. QUALIFICAÇÃO DE ENTIDADES COMO ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. INCISO XXIV DO ARTIGO 24 DA LEI N. 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1.993, COM A REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI N. 9.648, DE 27 DE MAIO DE 1.998. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º; 22; 23; 37; 40; 49; 70; 71; 74, § 1º E 2º; 129; 169, § 1º; 175, CAPUT; 194; 196; 197; 199, § 1º; 205; 206; 208, § 1º E 2º; 211, § 1º; 213; 215, CAPUT; 216; 218, §§ 1º, 2º, 3º E 5º; 225, § 1º, E 209. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR EM RAZÃO DE DESCARACTERIZAÇÃO DO PERICULUM IN MORA. 1. Organizações Sociais --- pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, direcionadas ao exercício de atividades referentes a ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. 2. Afastamento, no caso, em sede de medida cautelar, do exame das razões atinentes ao fumus boni iuris. O periculum in mora não resulta no caso caracterizado, seja mercê do transcurso do tempo --- os atos normativos impugnados foram publicados em 1.998 --- seja porque no exame do mérito poder-se-á modular efeitos do que vier a ser decidido, inclusive com a definição de sentença aditiva. 3. Circunstâncias que não justificariam a concessão do pedido liminar. 4. Medida cautelar indeferida”. (ADI 1923 MC, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU (ART.38,IV,b, DO RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2007, DJe-106 DIVULG-20-09-2007 PUBLIC-21-09-2007 DJ 21-09-2007 PP-00020 EMENT VOL-02290-01 PP-00078 RTJ VOL-00204-02 PP-00575).

Da decisão que indeferiu a liminar, colhem-se trechos esclarecedores da situação em análise. Em seu voto, o Ministro Ilmar Galvão, ao examinar o pedido de inconstitucionalidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 10295/11

relativo à transferência dos serviços público de saúde para entidades privadas, assim se manifestou, *in litteris*:

Não impõem ao Estado o dever de prestar assistência à saúde por meio de órgãos ou entidades públicas, nem impedem que o faça desse modo; tampouco, eliminam a possibilidade de cumprir ele esse dever, por meio de iniciativas como a consagrada na lei sob exame, seja por via de organizações sociais criadas e mantidas pelo Poder Público para tal fim, ou, ainda, mediante a colaboração da iniciativa privada, prestada sob sua regulamentação, fiscalização e controle, como previsto no art. 199, **caput** e § 1º.

Por isso, não se pode vislumbrar inconstitucionalidade, quanto à saúde, no art. 1º da lei sob apreciação.

Os Ministros Sepúlveda Pertence e Neri da Silveira, assim se manifestaram, respectivamente:

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Sr. Presidente, acompanho o eminente Relator com relação à prestação dos serviços de saúde.

O art. 197 da Constituição, apontado como padrão da argüida inconstitucionalidade, ao contrário, dispõe:

"Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado."

Conseqüentemente, não apenas não há, no dever estatal para com a saúde, obrigação de prestação estatal direta, mas, ao contrário, a expressa previsão de sua prestação mediante colaboração de particulares, embora sujeitos à legislação, à regulamentação, à fiscalização e ao controle estatais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 10295/11

O SR. MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - Senhor Presidente.

Coloco-me nos limites definidos pelo voto do Sr. Ministro Sepúlveda Pertence. Quer dizer, considero essas entidades no âmbito da saúde como entidades de cooperação com o Poder Público. Enquanto qualificadas como organizações sociais, elas poderão celebrar contratos de gestão e serviços relativos à saúde com o Poder Público.

J. Néri

Conforme se observa dos votos, não restava dúvida de que o Estado, aqui tratado em sentido amplo, poderia firmar contratos de gestão para transferência de serviços relativos à saúde.

Anote-se que a ação tramitava desde 1998, o exame de seu pedido liminar aqui já transcrito, somente foi concluído nove anos depois, em 2007. O seu mérito somente teve o julgamento iniciado em 2011, sendo concluído no último dia 16 de abril de 2015 com a decisão transcrita a seguir:

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido, apenas para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV da Lei nº 8.666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que: (i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98; (ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal; (iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, § 3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal; (iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e (vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 10295/11

Público e pelo Tribunal de Contas da União, da aplicação de verbas públicas, nos termos do voto do Ministro Luiz Fux, que redigirá o acórdão, vencidos, em parte, o Ministro Ayres Britto (Relator) e, julgando procedente o pedido em maior extensão, os Ministros Marco Aurélio e Rosa Weber. Não votou o Ministro Roberto Barroso por suceder ao Ministro Ayres Britto. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 16.04.2015.

No voto à constitucionalidade do procedimento, da lavra do Ministro Luiz Fux, restaram estabelecidas algumas orientações próprias para adequar a atuação de entidades privadas quando do desempenho de atividades tipicamente públicas:

“Ex positis, voto no sentido de julgar parcialmente procedente o pedido, apenas para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV da Lei nº 8666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que:

(i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98;

(ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF;

(iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, §3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF;

(iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade;

(v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 10295/11

(vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas.”

Assim, em que pesem os valiosos argumentos em contrário, tecnicamente o que se tem é a legislação vigente, com a negativa da inconstitucionalidade da Lei. Tal situação autoriza que o Estado utilize Organizações Sociais para a prestação do serviço público noticiado, sem prejuízo de determinações para harmonizar tal procedimento às normas aplicáveis de direito público.

Em recente decisão esta Corte ao apreciar o **Processo TC 14965/11**, referente à Inspeção Especial realizada no Hospital de Trauma Senador Humberto Lucena, exercício de 2011, tratando da execução das despesas decorrentes da dispensa de licitação e do contrato sob exame, decidiu dentre outras deliberações, conforme **Acórdão APL – TC 00160/15**, de 06 de maio de 2015: **1. JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** a dispensa, cuja autoridade homologadora foi o Sr. Waldson Dias de Souza, e o contrato de gestão firmado entre a Secretaria de Estado da Saúde e a Cruz Vermelha Brasileira Filial do Rio Grande do Sul; **2. JULGAR REGULARES as DESPESAS NÃO QUESTIONADAS** pela Auditoria, derivadas do contrato de gestão firmado entre o Governo da Paraíba e a Cruz Vermelha Brasileira Filial do Rio Grande do Sul. **A dispensa de licitação e o contrato são, justamente, os objetos analisados nesses autos, respectivamente identificados pelos números (dispensa de licitação 027/2011 e contrato de gestão 001/2011).**

Tal decisão à unanimidade também levou em conta a decisão do STF sobre a matéria, inclusive parte citada pelo Relator, Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, em seu fundamentado voto naquele processo:

“Observe-se, por oportuno, que recentemente o Supremo Tribunal Federal se posicionou sobre a constitucionalidade de diversos aspectos da Lei das Organizações Sociais nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1923. Dentre os aspectos da decisão interessantes para os assuntos tratados nos presentes autos, destaco:

- *É constitucional a parceria entre o Governo e as Organizações Sociais nos chamados serviços públicos sociais (saúde, educação, cultura, esporte e lazer, ciência e tecnologia). Nesses casos, a atuação do Poder Público pode ser direta*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 10295/11

ou indireta, por meio de instrumentos jurídicos que induzam os particulares a executarem atividades de interesse público através da regulação ou do fomento;

- O procedimento de qualificação, a celebração de contratos de gestão e a dispensa de licitação devem ser “conduzidos de forma pública objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF”, ou seja, embora não seja exigível a licitação para selecionar a Organização Social ou para esta efetuar despesas com os recursos públicos transferidos, em todos os casos devem ser observados os princípios constitucionais que regem a Administração Pública;*
- O âmbito constitucionalmente definido para o controle a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União e pelo Ministério Público não sofre qualquer restrição na aplicação das verbas públicas transferidas às Organizações Sociais.”*

Diante do exposto, em razão de ter havido julgamento sobre a matéria objeto deste processo no bojo do **Processo TC 14965/11**, VOTO no sentido de que este Tribunal resolva:

I) DECLARAR A PERDA DE OBJETO dos presentes autos, pois a matéria já foi julgada quando da apreciação do **Processo TC 14965/11**, conforme **Acórdão APL – TC 00160/15**, de 06 de maio de 2015, que consignou a **REGULARIDADE COM RESSALVAS** da dispensa de licitação 027/2011 e do contrato de gestão 001/2011; e

II) DETERMINAR a EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, com o seu conseqüente **ARQUIVAMENTO**, por perda de objeto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 10295/11

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 10295/11**, referentes à inspeção especial que trata do exame de legalidade da dispensa de **licitação 027/2011 e do contrato de gestão 001/2011**, firmado entre o ESTADO DA PARAÍBA, por meio da Secretaria da Saúde, e a Organização Social CRUZ VERMELHA BRASILEIRA – FILIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, tendo por objeto a “operacionalização, apoio e execução de atividades e serviços de saúde no Hospital de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena”, **RESOLVEM**, os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), por unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) DECLARAR A PERDA DE OBJETO dos presentes autos, pois a matéria já foi julgada quando da apreciação do **Processo TC 14965/11**, conforme **Acórdão APL – TC 00160/15**, de 06 de maio de 2015, que consignou a REGULARIDADE COM RESSALVAS da dispensa de licitação 027/2011 e do contrato de gestão 001/2011; e

II) DETERMINAR a EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, com o seu consequente **ARQUIVAMENTO**, por perda de objeto.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TCE – Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa, 03 de junho de 2015.

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima
Presidente

Conselheiro Arnóbio Alves Viana

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Auditor Antônio Cláudio Silva Santos
Conselheiro Substituto em exercício

Procuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira
Representante do Ministério Público de Contas