



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC- 04.825/14

Administração direta estadual. Secretaria de Estado da Saúde. Dispensa nº 005/2014. Irregularidade. Aplicação de multa e outras providências.

ACÓRDÃO AC2 – TC -01382/15

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de análise da **Dispensa nº 005/14**, realizada pela **Secretaria de Estado da Saúde**, com vistas à **convocação** para **seleção de organização social** para os fins de gerenciamento, operacionalização e execução das **ações e serviços de saúde** na **Unidade de Pronto Atendimento-UPA**, no âmbito do **Município de Santa Rita**. A entidade escolhida foi a **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BENEFICÊNCIA COMUNITÁRIA (ABBC)**, no **valor mensal de R\$ 861.752,63**, (valor global de **R\$ 10.341.031,57**).

Em relatório inicial (fls. 2981/2987), a **Auditoria** destacou as seguintes **irregularidades**:

- a. Ausência de razão da escolha da empresa contratada;
- b. Ausência de comparativos de preços, demonstrando que a contratação é menos onerosa que a administração direta da Unidade;
- c. Terceirização de atividade fim do Estado (saúde), em confronto com o art. 37 da Constituição Federal (regra do concurso público) e contrariando diversas decisões das Cortes Superiores e deste Tribunal acerca da impossibilidade de terceirização dessa atividade.

Devidamente **citada**, a autoridade responsável apresentou **defesa**, analisada pela **Unidade Técnica**, fls. 3005/3012, que concluiu serem **insuficientes para elidir as falhas** inicialmente apontadas.

O **MPJTC**, em **Parecer** da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 3014/3024), pugnou pela:

- a. **Irregularidade da Dispensa nº 005/2014** e do contrato dele decorrente com organização social para os fins de gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde na Unidade de Pronto Atendimento - UPA, na circunscrição do Município de Santa Rita, cuja autoridade homologadora foi o Sr. Waldson Dias de Souza;
- b. **Aplicação de multa** à autoridade responsável, com fundamento no art. 56, II da LOTCE;
- c. **Assinação de prazo** à atual Secretária de Estado da Saúde para o restabelecimento da legalidade, no sentido de que os serviços públicos de saúde na UPA do Município de Santa Rita, retornem à esfera do Estado, inclusive com a adoção de providências concretas voltadas à melhoria efetiva dos citados serviços;
- d. **Baixa de recomendação** expressa à atual Titular da Pasta da Saúde no sentido de não repetir as máculas aqui verificadas; e
- e. **Extração e remessa de cópias** dos autos ao Ministério Público Estadual para a adoção das providências legais pertinentes ao caso, inclusive por força dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei n.º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

8.429/92) e crime licitatório (Lei n.º 8.666/93) pelo ex-Secretário de Estado da Saúde, Sr. Waldson Dias de Souza.

O Processo foi incluído na pauta desta sessão, **com as notificações de praxe.**

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Assiste total razão à Representante do **MPjTC** e à **Unidade Técnica**.

De fato, A **Lei Federal nº 9.637/98**, que trata da qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais, não estabeleceu expressamente a obrigatoriedade de procedimento licitatório para a celebração de contratos de gestão. Entretanto, tal omissão não significa absolutamente que o gestor público está desobrigado a proceder ao certame, uma vez que a obrigatoriedade de licitar é mandamento de raiz constitucional, instituído para proporcionar à Administração Pública a escolha mais econômica. O ordenamento jurídico somente permite a realização de despesas sem licitação prévia em casos excepcionais, desde que atendidos integralmente os requisitos previstos na norma legal.

Quanto aos contratos de gestão, a **Lei de licitações** estabelece, em seu **art. 24, XXIV**:

Art. 24. *É dispensável a licitação:*

(...)

XXIV - *para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.*

Como salientou a Representante do *Parquet*, o dispositivo supra mencionado diz respeito à celebração de contratos de prestação de serviços com organizações sociais para as atividades contempladas no contrato de gestão já celebrado e não para a celebração do contrato de gestão, como é o caso da Dispensa em exame.

Assim, entendo ser indispensável a realização de procedimento licitatório prévio à celebração de contratos de gestão, não vislumbrando enquadramento legal possível para a dispensa que ora se analisa.

Da mesma forma, acompanho as restrições procedidas pela Unidade Técnica – e acompanhadas pelo *Parquet* – quanto à possibilidade de terceirização da saúde pública. O parecer ministerial colacionou diversas decisões judiciais e do Tribunal de Contas da União no sentido de não ser possível a terceirização de atividades próprias, típicas e fundamentais do Estado, a exemplo da saúde pública.

A mera transferência, pela via do contrato de gestão, de atividade típica e própria do Estado, como é a saúde pública, constitui desvirtuamento desse instrumento de parceria. As organizações sociais podem ser parceiras, prestando serviços em caráter complementar, mas nunca poderão substituir a figura do Estado no seu dever constitucional de garantir saúde à população. É o que se aduz do texto constitucional:

Art. 196. *A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Art. 199. § 1º. *As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.*

Entendo, portanto, que a integral substituição do poder Público pelas Organizações Sociais no sistema de saúde pública é inconcebível, à luz do texto constitucional.

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, desporto e lazer, ciência e tecnologia). Nesses casos, a atuação do Poder Público pode ser direta 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.

Por fim, verificou-se que não houve justificativa quanto à Organização Social escolhida, nem demonstração da economicidade da contratação em relação ao sistema de administração direta da Unidade de saúde pelo Poder Público, irregularidades que contribuem para macular a dispensa licitatória.

Com efeito, o binômio eficiência/baixo custo é o pilar fundamental das contratações da Administração Pública e, em especial, da formalização de parcerias como a que ora se analisa. Sobre o tema, é relevante mencionar a decisão do Tribunal de Contas da União, que recomenda *"uma adequada análise de custo/benefício em cada processo de terceirização, de modo a permitir a constatação de viabilidade econômica do procedimento"*.¹

Deixo, entretanto, de acompanhar o **MPJTC** no tocante à assinatura de prazo para a retomada, por parte da Administração Direta, da gestão da unidade de saúde, porquanto entendo que tal medida poderia resultar em prejuízo ainda maior à comunidade que faz uso dos serviços prestados.

1. Processo nº 14.523/2004-7. Acórdão nº 2058/2005 – Plenário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Parece-me mais oportuno determinar providências para a fiscalização eficaz das despesas realizadas e dos serviços prestados, na esteira da decisão exarada nos autos dos processos **TC 11.687/14** (inspeção especial para verificação de divulgação de informações sobre os recursos repassados pela Secretaria de Estado da Saúde às Organizações Sociais) e **TC 14.965/11** (processo de inspeção especial no Hospital de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena, gerenciado pela Organização Social Cruz Vermelha Brasileira). Tais medidas abrangem: **1)** a disponibilização, no portal da transparência do Governo do Estado, de toda a despesa efetuada pela Organização Social na gestão da unidade de saúde; **2)** condicionamento dos repasses à Organização Social à apresentação de informações referentes ao destino dos recursos anteriormente transferidos; **3)** advertência à atual Titular da Secretaria de Estado da Saúde acerca das conseqüências da inobservância das determinações contidas nesta decisão.

Por todo o exposto, o **Relator vota** pela:

- 1. Irregularidade da Dispensa nº 005/2014**, cuja autoridade homologadora foi o Sr. Waldson Dias de Souza;
- 2. Aplicação de multa** ao Sr. Waldson Dias de Souza, no valor de **R\$ 1.000,00**, com fundamento no **art. 56, II da LOTCE**;
- 3. Determinação à Secretária de Estado da Saúde** no sentido de que:
 - a.** Disponibilize no portal oficial do Governo do Estado da Paraíba todas as informações referentes a despesas, receitas e gestão de pessoal da Unidade de Pronto Atendimento-UPA, no âmbito do Município de Santa Rita, desde a celebração do contrato de gestão;
 - b.** Condicione o repasse dos recursos à Associação Brasileira de Beneficência Comunitária (ABBC) à prestação de contas referente aos recursos anteriormente repassados;
 - c.** Demonstre, em articulação com o gestor da Associação Brasileira de Beneficência Comunitária (ABBC), por meio de indicadores objetivos e dados concretos, o incremento da eficiência e da economicidade na gestão da Unidade de Pronto Atendimento-UPA, no âmbito do Município de Santa Rita;
 - d.** Fiscalize a execução do contrato de gestão em exame, exigindo da entidade parceira a completa e esmerada prestação de contas dos recursos públicos repassados, sob pena de responsabilidade solidária sobre o dano apurado, sem prejuízo de outras penalidades legais cabíveis;
- 4. Advertência à Secretária de Estado da Saúde** de que a inobservância das determinações constantes nos itens supra, poderão ensejar aplicação das multas previstas nos **artigos 55 e 56 da LOTCE**, imputação de débito referente às despesas irregularmente realizadas, reflexo negativo na apreciação das contas de exercícios futuros e demais cominações legais;
- 5. Recomendação** expressa à atual Titular da Pasta da Saúde no sentido de não repetir as máculas aqui verificadas; e
- 6. Determine** à Auditoria que, no prazo de 30 (trinta) dias, proceda ao exame da realização das despesas oriundas do contrato de gestão em exame;
- 7. Remessa de cópias** dos autos ao **Ministério Público Estadual** para a adoção das providências legais pertinentes ao caso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TRIBUNAL

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo supra indicado e considerando o Relatório da Auditoria e o Parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, ACORDAM os membros da 2ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, à maioria, na sessão realizada nesta data, em:

- 1. JULGAR IRREGULARES a Dispensa nº 005/2014, cuja autoridade homologadora foi o Sr. Waldson Dias de Souza;***
- 2. Aplicar MULTA ao Sr. Waldson Dias de Souza, Secretário de Estado da Saúde, no valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais) correspondente a 24,50 UFR,, com fundamento no art. 56, V da LOTCE e art. 201, VI do Regimento Interno desta Corte, assinando-lhe o prazo de sessenta (60) dias, a contar da data da publicação do Acórdão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado, a importância relativa à multa, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, devendo-se dar a intervenção do Ministério Público comum, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual;***
- 3. DETERMINAR à Secretária de Estado da Saúde, Sra. Roberta Abath, no sentido de que:***
 - a. Disponibilize no portal oficial do Governo do Estado da Paraíba todas as informações referentes a despesas, receitas e gestão de pessoal da Unidade de Pronto Atendimento-UPA, no âmbito do Município de Santa Rita, desde a celebração do contrato de gestão;***
 - b. Condicione o repasse dos recursos à Associação Brasileira de Beneficência Comunitária (ABBC) à prestação de contas referente aos recursos anteriormente repassados;***
 - c. Demonstre, em articulação com o gestor da Associação Brasileira de Beneficência Comunitária (ABBC), por meio de indicadores objetivos e dados concretos, o incremento da eficiência e da economicidade na gestão da Unidade de Pronto Atendimento-UPA, no âmbito do Município de Santa Rita;***
 - d. Fiscalize a execução do contrato de gestão em exame, exigindo da entidade parceira a completa e esmerada prestação de contas dos recursos públicos repassados, sob pena de responsabilidade solidária sobre o dano apurado, sem prejuízo de outras penalidades legais cabíveis.***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- 4. ADVERTIR a Secretária de Estado da Saúde de que a inobservância das determinações constantes no item supra, poderão ensejar aplicação das multas previstas nos artigos 55 e 56 da LOTCE, imputação de débito referente às despesas irregularmente realizadas, reflexo negativo na apreciação das contas de exercícios futuros e demais cominações legais;**
- 5. RECOMENDAR expressamente à atual Titular da Pasta da Saúde no sentido de não repetir as máculas aqui verificadas;**
- 6. DETERMINAR à Auditoria que, no prazo de 30 (trinta) dias, proceda ao exame da realização das despesas oriundas do contrato de gestão em exame;**
- 7. REMETER cópias dos autos ao Ministério Público Estadual para a adoção das providências legais pertinentes ao caso.**

Publique-se, registre-se, intime-se e cumpra-se.
Sala das Sessões da 2ª Câmara do TCE-PB – Mini Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa.
João Pessoa, 12 de maio de 2015.

Conselheiro Arnóbio Alves Viana - Presidente da 2ª Câmara

Conselheiro Nominando Diniz - Relator

Representante do Ministério Público junto ao Tribunal