



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

Processo nº (a): 00600-00000795/2021-11-e

Jurisdicionada: Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF

Assunto : Representação

Ementa: Representação. Autoria de deputado distrital. IGESDF. Contrato de Gestão. Descumprimento de cláusula contratual. Pedido Cautelar.

Unidade Técnica sugere conhecimento, deliberação quanto à cautelar requerida e fixação de prazo para apresentação de esclarecimentos.

Voto convergente. Postergação do exame da cautelar, nos termos do art. 277, § 3º, do Regimento Interno. Oitiva prévia do IGESDF.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação de autoria do Deputado Distrital Leandro Grass, com pedido de medida cautelar, questionando possíveis ilegalidades praticadas pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF, em especial o descumprimento da Cláusula 12ª, XV, do Contrato de Gestão celebrado entre o instituto e a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

A instrução da SEASP constante da Informação nº 11/2021–DIASP3, resume os termos da inicial:

2. Inicialmente, o Representante fez breve histórico acerca da criação do IGESDF. Posteriormente, chamou atenção para o inciso XV da cláusula décima segunda do contrato de gestão nº 01/20181, *in verbis*:

XV - o CONTRATADO poderá alocar no máximo 70% (setenta por cento) dos recursos públicos repassados com base neste Contrato de Gestão com despesas de remuneração, encargos trabalhistas e vantagens de qualquer natureza, a serem percebidos pelos seus dirigentes, empregados e servidores cedidos, não se computando nesse percentual os custos de responsabilidade da CONTRATANTE.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

3. O Deputado Leandro Grass evidenciou violação do dispositivo contratual, comprovando que todas as UPAs, bem como os Hospitais de Base e o Regional de Santa Maria, ultrapassaram o limite de 70% fixado no Contrato. Abaixo, segue tabela referente ao 1º (primeiro) quadrimestre de 2020:

Referência	Unidade	Percentual de gastos com pessoal
1º quadrimestre de 2020	UPA Sobradinho	Excede em 51,81% o limite de 70% do contrato de gestão.
	UPA São Sebastião	Excede em 20,33% o limite de 70% do contrato de gestão.
	UPA Samambaia	Excede em 29,71% o limite de 70% do contrato de gestão.
	UPA Recanto das Emas	Excede em 65,60% o limite de 70% do contrato de gestão.
	UPA Núcleo Bandeirante	Excede em 52,21% o limite de 70% do contrato de gestão.
	UPA Ceilândia	Excede em 122,9% o limite de 70% do contrato de gestão.
	Hospital Regional de Santa Maria	Excede em 22,72% o limite de 70% do contrato de gestão.
	Hospital de Base	Excede em 2,37% o limite de 70% do contrato de gestão.

4. Ademais, essa situação teria se repetido no 2º (segundo) quadrimestre de 2020.

5. Argumentou, ainda, que nos relatórios de 2019 a situação era a mesma: *“Poder-se-ia argumentar que eventual superação dos limites decorreria da pandemia da Covid-19. Contudo, análise dos relatórios do ano de 2019, nota-se que tal fato é constante e demonstra, a não mais poder, o desapego da gestão do Instituto com as metas pactuadas com a Secretaria de Saúde que, na sua função de fiscalizadora, também pouco faz para regularizar a questão”*.

6. Segundo o Representante, a situação evidenciaria a falta de gestão ou o estabelecimento de metas desconectadas da realidade, já que no terceiro ano do modelo, o limite de pessoal é facilmente superado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

7. Requer, ainda, **medida cautelar** para que o IGESDF adote medidas para cumprimento do disposto no inciso XV, da Cláusula Décima Segunda do Contrato de Gestão, sem prejuízo do atendimento da população. A concessão da cautelar teria como escopo garantir a preservação do equilíbrio contratual, além de preservar o cumprimento das cláusulas pactuadas. Continua:

“Diante do exposto, requer-se a concessão de medida cautelar, nos termos do artigo 277 do Regimento Interno desta Corte, para que, antes mesmo da oitiva do Instituto de Gestão Estratégica em Saúde – IGES-DF, determine que o referido Instituto adeque os custos com pessoal, sem prejuízo do atendimento à população, para fins de efetivo cumprimento ao contrato de gestão, na forma do 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicado de forma análoga ao presente caso.”

8. Por fim, requereu:

- a) A concessão de medida cautelar, nos termos do artigo 277 do Regimento Interno desta Corte, para que, antes mesmo da oitiva do Instituto de Gestão Estratégica em Saúde – IGES-DF, determine que o referido Instituto adeque os custos com pessoal, sem prejuízo do atendimento à população, para fins de efetivo cumprimento ao contrato de gestão, na forma do 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicado de forma análoga ao presente caso;
- b) No mérito, seja confirmada a medida cautelar, com a adequação dos limites de gastos com pessoal;
- c) Ao fim e ao cabo, sejam apuradas as responsabilidades relativas à superação dos limites, com a abertura de processos administrativos específicos, caso assim entenda a Corte de Contas.

Prosseguindo no exame do mérito, a Unidade Técnica aduz o seguinte:

A Representação formulada pelo Deputado Distrital Leandro Grass, com pedido de medida cautelar, questiona ilegalidades praticadas pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF, em especial o descumprimento da Cláusula 12ª, XV, do Contrato de Gestão celebrado entre o IGESDF e a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

2. Merece nota que a fiscalização da irregularidade mencionada na Representação é de competência deste Tribunal, conforme art. 1º, incisos VII, X e XIV da Lei Complementar 1/94 - Lei Orgânica do TCDF.

3. O IGESDF, embora possua personalidade jurídica de direito privado, está sob a jurisdição desta Corte de Contas, consoante os dispositivos legais supramencionados, haja vista que essa entidade gerencia recursos públicos, em consequência do Contrato de Gestão nº 01/2018, firmado com o Governo do Distrito Federal por

(1)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

intermédio da SES/DF e o então Instituto Hospital de Base do Distrito Federal – IHBDF, cuja denominação atual é Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF, conforme estabelecido na Lei nº 6.270/2019, na forma prevista na Lei Distrital nº 5.899/2017 e no Decreto Distrital nº 38.332/2017.

4. Outrossim, a Lei Distrital 5.899/2017, que criou o Instituto, estabelece que esta Corte de Contas possui a competência de fiscalizar a execução do contrato de gestão, conforme a seguir:

Art. 2º Compete à Secretaria de Estado de Saúde supervisionar a gestão do IHBDF, observadas as seguintes normas e disposições:

(...)

III - o contrato de gestão deve observar os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade, e deve especificar o programa de trabalho proposto pelo IHBDF, estipular as metas a ser atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como a previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a ser utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade, atendendo ao quadro epidemiológico e nosológico do Distrito Federal e respeitando as características e a especificidade da entidade;

(...)

VI - a execução do contrato de gestão é supervisionada pela Secretaria de Estado de Saúde e fiscalizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF, que verifica, especialmente, a legalidade, a legitimidade, a operacionalidade e a economicidade no desenvolvimento das respectivas atividades e na consequente aplicação dos recursos repassados, com base nos critérios referidos no inciso III;

5. Em resumo, a exordial questiona o excesso de gastos com pessoal realizado pelo IGESDF, o que estaria desrespeitando o inciso XV da Cláusula 12ª do Contrato de Gestão nº 01/2018. O IGESDF teria ultrapassando o limite de 70% estabelecido no contrato. Em razão disso, o Representante requer:

a) A concessão de medida cautelar, nos termos do artigo 277 do Regimento Interno desta Corte, para que, antes mesmo da oitiva do Instituto de Gestão Estratégica em Saúde – IGES-DF, determine que o referido Instituto adeque os custos com pessoal, sem prejuízo do atendimento à população, para fins de efetivo cumprimento ao contrato de gestão, na forma do 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicado de forma análoga ao presente caso;

b) No mérito, seja confirmada a medida cautelar, com a adequação dos limites de gastos com pessoal;

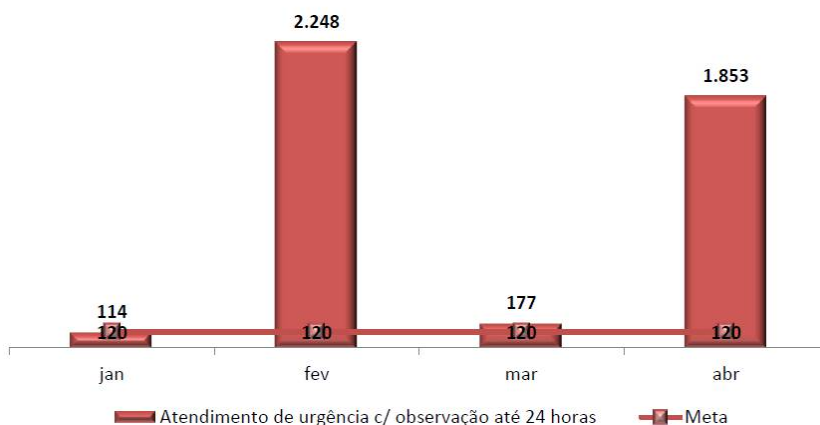


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

c) Ao fim e ao cabo, sejam apuradas as responsabilidades relativas à superação dos limites, com a abertura de processos administrativos específicos, caso assim entenda a Corte de Contas.

6. Contudo, em análise perfunctória, tal matéria não se resume a mera extrapolação de limites de pessoal e a consequente responsabilização daqueles que deram causa. Há indícios de que houve um subdimensionamento das metas de atendimento de várias unidades do IGESDF, como, por exemplo, na UPA do Núcleo Bandeirante, onde número de atendimento de urgência com observação até 24 horas em atenção especializada foi muito acima do pactuado, conforme se observa na imagem abaixo:

Tabela 6 - Atendimento de Urgência com Observação até 24 horas em Atenção Especializada



Extraído de: SIA/DATASUS

Obs.: O mês de abril apresenta dados preliminares, sujeitos à ajustes retroativos nos próximos exercícios.

7. A meta estipulada para o citado atendimento era de 1.443 no ano de 2020, o que daria uma meta linear de 480 atendimentos por quadrimestre. Contudo, nesse período, a UPA do Núcleo Bandeirante realizou 4.392 Atendimentos de Urgência com Observação até 24h.

8. A mesma situação se repete com outras metas pactuadas para a UPA do Núcleo Bandeirante, conforme imagem abaixo:

Tabela 5 - Quadro consolidado das metas e indicadores de produção

Indicador	Jan	Fev	Mar	Abr	Total	Meta quadrimestral linear	Meta Anual	Porcentagem sobre meta anual
Atendimento de Urgência com Observação até 24 horas em Atenção Especializada	114	2.248	177	1.853	4.392	480	1.443	304%
Atendimento Médico em Unidade de Pronto Atendimento	760	4.632	517	3.667	9.576	7.067	21.201	45,1%
Acolhimento com Classificação de Risco	782	4.838	840	3.572	10.032	4.087	12.263	81,8%

Extraído de: SIA/DATASUS



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

9. Ressalte-se que, caso a extrapolação dos gastos com pessoal seja confirmada, a matéria será passível de análise pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal - SEFIPE/TCDF. Todavia, antes de estabelecer o tipo de fiscalização a ser realizada, faz-se necessária a manifestação da Jurisdicionada acerca das impropriedades apontadas na exordial, com base no § 7º, do art. 230, do RITCDF.

10. Ainda, o Representante requer medida cautelar para que o IGESDF retorne aos limites de gastos com pessoal pactuado no Contrato de Gestão nº 01/2018, sem prejuízo do atendimento à população.

11. Assim, a peça em exame preenche os requisitos de admissibilidade, podendo ser conhecida pelo E. Plenário, com fundamento no art. 230 do RITCDF.

Diante do exposto sugere-se o encaminhamento dos autos ao Exmo. Sr. Relator que vier a ser designado, com vistas a adoção das seguintes medidas:

I. conhecer da Representação formulada pelo Deputado Distrital Leandro Grass (Peça 21, e-DOC EB82B32D) e anexos (peças 1 a 20), com fundamento no art. 230 do RITCDF;

II. deliberar acerca da medida cautelar requerida;

III. determinar, com esteio no art. 123, § 3º, c/c art. 230, § 7º, do RITCDF, ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente circunstanciados esclarecimentos quanto ao teor da supracitada 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 documentos por meio das ferramentas de consulta públicas já disponíveis;

IV. autorizar:

a. o encaminhamento de cópia da Representação, do Voto e da Decisão que vier a ser proferida ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF;

b. o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – SEASP, para análise de mérito.

É o breve relato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

VOTO

Cuidam os autos de representação de autoria do Deputado Distrital Leandro Grass, com pedido de medida cautelar, questionando possíveis ilegalidades praticadas pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF, em especial o descumprimento da Cláusula 12ª, XV, do Contrato de Gestão celebrado entre o instituto e a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

O cerne da representação do ilustre parlamentar é a existência de possíveis ilegalidades praticadas no âmbito do IGESDF, destacando-se o alegado descumprimento da Cláusula 12ª, XV, do Contrato de Gestão celebrado entre o IGESDF e a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, que dispõe:

XV - o CONTRATADO poderá alocar no máximo 70% (setenta por cento) dos recursos públicos repassados com base neste Contrato de Gestão com despesas de remuneração, encargos trabalhistas e vantagens de qualquer natureza, a serem percebidos pelos seus dirigentes, empregados e servidores cedidos, não se computando nesse percentual os custos de responsabilidade da CONTRATANTE.

Nesse ponto, a representação mostra-se bem fundamentada, apontando que em todas as UPAs e em alguns hospitais tal cláusula teria sido inobservada no primeiro e segundo quadrimestre de 2020, e mesmo antes, no ano de 2019, antes da deflagração da crise do Covid 19.

Tal situação, no dizer do representante, demonstraria “[...] o desapego da gestão do Instituto com as metas pactuadas”, e que a Secretaria de Saúde “[...] pouco fez para regularizar a questão”.

Requer, nesse sentido, concessão de medida cautelar para obrigar o IGESDF a cumprir o termo contratual, sem prejuízo ao atendimento da população e preservar o equilíbrio contratual.

A questão, porém, não pode ser vista tão somente pela ótica da extrapolação dos limites de pessoal ou de descumprimento de cláusula contratual.

Malgrado evidenciar-se falha no planejamento, há que se perquirir, em maior extensão, eventual erro na estimativa de execução do contrato de gestão, que, como infere o órgão técnico, concretizou-se no subdimensionamento de metas de atendimento de diversas unidades de saúde, cujas causas devem ser identificadas no processo de fiscalização.

Nesse passo, ante o cumprimento de seus pressupostos regimentais e sua adequação à competência desta Corte, entendo que a

(1)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

representação possa ser conhecida.

Quanto à cautelar requerida, considerando o eventual impacto de sua concessão no atendimento à população, imensurável neste exame perfunctório, entendo que o exame mais atento de sua plausibilidade jurídica e do risco na demora possam ser postergado, no aguardo dos esclarecimentos a serem apresentados pelo IGESDF, requisitados nos termos do art. 277, § 3º, do Regimento Interno, no prazo de cinco dias úteis.

Desse modo, acompanhando a Unidade Técnica, com ajustes,
VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I - conheça da Representação formulada pelo Deputado Distrital Leandro Grass (Peça 21, e-DOC EB82B32D) e anexos (peças 1 a 20), com fundamento no art. 230 do Regimento Interno deste Tribunal;

II - postergue o exame da cautelar para ocorrer após o cumprimento do item III a seguir;

III - determine, com esteio no art. 277, § 3º, do Regimento Interno do Tribunal, ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF que, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, apresente circunstanciados esclarecimentos quanto ao teor da supracitada Representação, encaminhando cópia de todos os documentos referenciados em sua manifestação, ou, alternativamente, insira 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 documentos por meio das ferramentas de consulta públicas já disponíveis;

IV - autorize:

a) o encaminhamento de cópia da Representação, deste Voto e da Decisão que vier a ser proferida ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – SEASP, para as providências pertinentes.

Sala das Sessões, 24 de fevereiro de 2021.

ANILCÉIA MACHADO
Conselheira-Relatora