

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO CONSELHEIRO RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

VOTO GC-7

PROCESSO: TCE-RJ nº 102.806-5/20
ORIGEM: SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
INTERESSADO: SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO

REPRESENTAÇÃO. PROCEDIMENTO DE DISPENSA DE PROCESSO SELETIVO PARA CONTRATO DE GESTÃO. HOSPITAL MODULAR EMERGENCIAL. MEDIDA DE ENFRENTAMENTO DE EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA. FALHAS EM DOCUMENTAÇÃO PRETÉRITA PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DIRETA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL. HOSPITAL SEM FUNCIONAMENTO. INDEFINIÇÃO QUANTO À FUTURA GESTÃO HOSPITALAR. MUDANÇA DE GESTÃO DA SECRETARIA. CONFIRMAÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO PROCEDIMENTO INQUINADO. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Cuidam os autos de Representação, interposta pela Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) deste Tribunal, em face de supostas irregularidades cometidas pela Secretaria de Estado de Saúde (SES) em elementos finais contidos no processo administrativo SEI-RJ 0800020003432020 – tendo por objeto inicial a construção de hospitais para o enfrentamento à pandemia do Covid 19 –, referentes ao procedimento de contratação direta de Organização Social (OS), por meio de dispensa de processo seletivo, com vistas à gestão do Hospital Modular Emergencial de Nova Iguaçu.

Trata-se da **4ª (quarta) submissão** deste feito à apreciação desta Corte de Contas. Em Sessão Plenária Telepresencial de 02/09/2020, este Tribunal proferiu Decisão nos termos a seguir:

VOTO:

*Por **DILIGÊNCIA INTERNA**, para que a Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) proceda à análise técnica da documentação encaminhada pelo jurisdicionado (Documento TCE-RJ nº 19.705-3/20), ouvido posteriormente o Ministério Público de Contas, no prazo sucessivo de 10 (dez) dias.*

Em Sessão Plenária Virtual realizada de 06/07/2020 a 10/07/2020, o eminente Conselheiro-Substituto Marcelo Verdini Maia – em razão de minhas férias regulamentares – proferiu Voto nos termos a seguir:

VOTO:

1 - Pela **CIÊNCIA AO PLENÁRIO** quanto ao conteúdo do Doc. TCE-RJ 11.703-9/20;

2 - Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Secretário de Estado de Saúde e ao atual Subsecretário Executivo da Secretaria de Estado de Saúde, para que informem se o Hospital Modular Emergencial de Nova Iguaçu objeto do processo administrativo SEI-RJ 0800020003432020 está em funcionamento e em caso positivo, informem quem assumiu sua gestão, encaminhando toda a documentação que comprove os esclarecimentos solicitados no item II da decisão monocrática de 08.06.2020, proferida pelo Exmo. Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento.

3 - Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para ciência quanto às informações prestadas e ao conteúdo da presente decisão;

4 - Pelo **RETORNO** dos autos ao relator original.

Em sua análise técnica, a Coordenadoria de Exame de Editais assim se pronuncia, por meio da instrução constante da peça eletrônica “10/09/2020 – Informação da CEE”:

CONCLUSÃO

Ante o exposto, síntese do que foi examinado,

Considerando a informação de que o Hospital Modular de Nova Iguaçu não está em funcionamento;

Considerando que a Secretaria de Estado de Saúde informa que ainda está definindo como será a forma de gestão da unidade de saúde; e

Considerando que a tutela deferida em 08/06/20 produziu os efeitos pretendidos, sugerimos ao egrégio plenário pronunciar-se:

1. Pela **ciência** acerca do teor dos Documentos Digitais TCE-RJ nº 19.705-3/20, nº 20.072-3/2020 e nº 20.078-7/2020 pelo Jurisdicionado, em atendimento a decisão proferida por esta Corte em 06/07/2020;
2. Pelo **conhecimento** desta representação por estarem presentes os requisitos legais;
3. Pela **procedência** desta Representação quanto ao mérito, considerando a abordagem efetuada nos autos;
4. Pela **determinação** à Secretaria de Estado de Saúde – SES, através dos atuais ocupantes dos cargos de Secretário de Estado de Saúde e Subsecretário Executivo da Secretaria de Estado de Saúde para que conduzam um procedimento licitatório devidamente enquadrado nos preceitos do ordenamento jurídico vigente em especial Lei Federal 9.637/98 caso optem pela contratação de Organização Social para a gestão do Hospital Modular de Nova Iguaçu; e
5. Pelo **arquivamento** deste processo.

O Ministério Público de Contas manifesta-se no mesmo sentido, por meio do parecer constante da peça eletrônica “10/09/2020 – Informação GPG”.

É o Relatório. Passo ao meu Voto.

Após detido exame dos autos, verifico que a peça inaugural encontra-se formulada pela SGE/CEE, com fundamento no art. 9º, inciso V, da Deliberação TCE-RJ nº 266/16, sendo parte legítima; a matéria é de competência deste Tribunal e estão indicados, de forma circunstanciada, os fatos alegados, encontrando-se preenchidos, assim, os pressupostos de admissibilidade para o Conhecimento desta Representação¹, em consonância à instrução exarada pela unidade técnica².

Quanto ao mérito desta Representação, o Corpo Técnico desta Casa relata em instrução pretérita³ supostas irregularidades com relação ao procedimento inicial de dispensa de processo seletivo com vistas à celebração de contrato de gestão referente ao Hospital Modular Emergencial de Nova Iguaçu (constante do processo administrativo SEI-RJ 0800020003432020), consolidadas nos itens que reproduzo a seguir:

1. A pesquisa de preços acostada no referido processo não teria cumprido o disposto no art. 1º, § 2º, do Decreto Estadual nº 46.991/20, tampouco haveria

¹ Conforme disciplinam o art. 58, parágrafo único, do Regimento Interno e arts. 8º e 9º da Deliberação TCE-RJ nº 266/16.

² Conforme instrução e proposta da peça eletrônica “02/06/2020 – Informação da CAR”, constante dos autos, bem como da proposta da instrução anterior da CEE.

³ Conforme instrução da peça eletrônica “02/06/2020 – Informação da CAR”, constante dos autos.

justificativa para a adoção de valores estimados “*com base em valores já praticados pelas Organizações Sociais já contratadas com o Estado do Rio de Janeiro com objetos semelhantes*”;

2. Considerando que a SES entregaria o referido Hospital com instalações básicas e sem equipamentos, o termo de referência não discriminaria valores para os demais investimentos necessários à estruturação e funcionamento do Hospital;

3. Não haveria informações suficientes e detalhadas acerca dos preços unitários adotados quando da formação do orçamento, a exemplo da formação do preço estimado mensal de R\$ 16.466.800,08 , da rubrica “*Contrato e Consumo*”, bem como de cada categoria profissional alocada na rubrica “*RH*”;

4. Haveria inidoneidade na justificativa para dispensa de processo seletivo para a escolha de OS para a gestão do novo Hospital – apenas com base na pandemia do Covid 19 – e caracterizaria desídia da Administração.

Instados a se manifestarem sobre dos questionamentos veiculados nesta Representação, o Sr. Alex da Silva Bousquet, Secretário Estadual de Saúde (SES) à época e, posteriormente, o Sr. Armando Corrêa Fonseca Júnior, Subsecretário Executivo da SES, à época, encaminharam seus esclarecimentos, por meio dos Documentos TCE-RJ nº 19.705-3/20, nº 20.072-3/20 e nº 20.078-7/20 (todos de mesmo teor), cabendo reproduzir o seguinte excerto do Documento TCE-RJ nº 19.705-3/20:

(...) informamos que as obras de construção do Hospital Modular Emergencial de Nova Iguaçu foram contratadas e fiscalizadas pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras – SEINFRA.

Tendo em vista o momento atual do combate à Pandemia no Estado, bem como as avaliações técnicas sobre a evolução da mesma, esta Secretaria de Saúde está avaliando a melhor destinação da unidade, que no momento permanecerá no aeroporto de Nova Iguaçu.

O perfil da unidade será de retaguarda do Hospital da Posse e adjacências, para casos de COVID-19.

O hospital ainda não está em funcionamento e a forma de gestão ainda está sendo discutida.

O Corpo Técnico, ao analisar os questionamentos veiculados nesta Representação em cotejamento com as informações carreadas aos autos pelos comunicados, conclui pela Procedência desta Representação, cabendo reproduzir os seguintes excertos da instrução técnica:

*Consideramos importante destacar que o cerne da Representação sob análise se refere aos fatos que fundamentaram a inicial de 02/06/2020 com relação ao procedimento administrativo interno SEI-RJ **0800020003432020**, que tem por objeto a contratação da empresa que faria o gerenciamento do Hospital Modular de Nova Iguaçu, para fins de atendimento a pacientes contaminados pelo covid-19.*

O referido procedimento administrativo, originado na Secretaria de Estado de Saúde, deu início a fase da contratação pretendida para construção do hospital. Para tanto, estabeleceu os parâmetros a serem observados na referida contratação.

[...]

Com relação a esta contratação (gestão da unidade hospitalar) e com base nas informações constantes do procedimento administrativo interno SEI-RJ 0800020003432020 a CEE e a CAR verificaram a existência de diversas irregularidades cometidas pela SES na elaboração da pretendida dispensa de licitação para a contratação de Organização Social de Saúde – OSS para gestão daquela unidade hospitalar.

Tais irregularidades, dentre as quais destacamos: ausência de processo seletivo para a escolha da OSS; ausência de justificativa adequada dos valores estimados para a contratação; e ainda a ausência de discriminação adequada dos itens e respectivos que compõem a planilha de custos, vieram a se constituir na fundamentação da presente Representação, conforme pode se inferir de sua inicial.

Das informações apresentadas pelas autoridades estaduais destacamos as duas mais relevantes: 1) a forma de gestão ainda está em discussão; e 2) a SES está avaliando a melhor destinação da unidade hospitalar, tendo como base o atual estágio da pandemia no Estado.

Pelo que se observa da resposta apresentada, o atual gestor da pasta da saúde está reavaliando a forma de gestão a ser implantada no Hospital Modular de Nova Iguaçu, levando-se em consideração a fase atual de combate à pandemia.

Por esta razão, considerando superados os questionamentos que justificaram a constituição desta representação, presumimos relevante propor uma determinação para que, caso a Secretaria de Estado de Saúde opte pela contratação de Organização Social para gestão da unidade que o faça por meio de procedimento licitatório a ser conduzido em estrito respeito ao ordenamento jurídico em vigor, especialmente Lei Federal nº 9.637/98.

Em vista do exposto e considerando ter havido mudança na gestão da SES⁴ – após manifestação das instâncias instrutivas –, alinho-me à Procedência desta Representação, todavia, julgo que todas as falhas apuradas por este Tribunal devem ser objeto de ciência e da devida observância por parte do atual Secretário de Estado de Saúde, caso decida pelo funcionamento do Hospital em apreço por meio de gestão advinda de contratação direta de Organização Social (OS) ou por meio de processo seletivo, razão pela qual acrescento, em meu Voto, Determinações nesse sentido, considerando os aspectos apontados na instrução pretérita da unidade técnica⁵.

Nada obstante isso, as falhas apuradas nestes autos ensejam a necessidade de anulação dos atos da Administração referentes ao procedimento inicial de contratação direta inquinado, por meio de dispensa de processo seletivo, motivo pelo qual reputo imprescindível expedir Determinação para que o atual Secretário de Estado de Saúde anule todos os atos administrativos ínsitos do processo administrativo SEI-RJ 0800020003432020, referentes ao referido procedimento com vistas à gestão do Hospital Modular Emergencial de Nova Iguaçu, devendo observar todas as Determinações consignadas em meu Voto.

Registro, ainda, que o exame procedido neste processo restringiu-se aos pontos suscitados na exordial atinentes ao procedimento combatido, sendo dispensado o encaminhamento de documentação comprobatória das medidas adotadas a este Tribunal.

No mais, diante da essencialidade dos serviços pretendidos, deve o gestor implementar esforços consistentes para regularizar as falhas apuradas previamente à eventual elaboração de processo seletivo para contratação de OS, sendo certo que a eventual contratação decorrente poderá vir a ser objeto de controle externo a cargo deste Tribunal em futura auditoria governamental, considerando os critérios de relevância, risco, materialidade e oportunidade, constantes da Resolução TCE-RJ nº 302/2017.

⁴ Exoneração do Sr. Alex da Silva Bousquet e nomeação do Sr. Carlos Alberto Chaves de Carvalho, atual Secretário de Estado de Saúde, conforme publicação de 25/09/2020 no DOERJ.

⁵ Conforme instrução da peça eletrônica “02/06/2020 – Informação da CAR”, constante dos autos.

Sendo assim, a Tutela Provisória concedida, nestes autos, por meio da Decisão Monocrática de 08/06/2020, de minha lavra, teve seus efeitos exauridos, em razão da Procedência dos pontos suscitados inicialmente pela SGE.

Ex positis, verifico que a matéria foi bem analisada pelas instâncias instrutivas, razão pela qual – incorporando, como razões de decidir, aquela constante da instrução lançada à peça eletrônica “10/09/2020 – Informação da CEE” – posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com a proposta do Corpo Instrutivo e com o parecer do Ministério Público de Contas, residindo minha parcial divergência em ajustes na Determinação proposta pela unidade técnica, na inclusão da Confirmação da Tutela Provisória, bem como das Determinações constantes dos itens IV.1 e IV.2 de meu Voto, e

VOTO:

- I - Pela **CONFIRMAÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA** concedida por meio da Decisão Monocrática de 08/06/2020, considerando-se exauridos os seus efeitos, em razão da decisão meritória pela Procedência desta Representação, devendo o atual Secretário de Estado de Saúde observar todas as Determinações constantes do item IV de meu Voto;
- II - Pelo **CONHECIMENTO** desta Representação, uma vez que estão presentes os requisitos necessários à sua admissibilidade previstos no art. 58, parágrafo único, do Regimento Interno e arts. 8º e 9º da Deliberação TCE-RJ nº 266/16;
- III - Pela **PROCEDÊNCIA** quanto ao mérito desta Representação
- IV - Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Secretário de Estado de Saúde, com fundamento no art. 26, § 1º, do Regimento Interno, para que tome ciência desta Decisão e atenda às seguintes **DETERMINAÇÕES**, cujo efetivo cumprimento poderá ser objeto de futuras fiscalizações a cargo desta Corte de Contas:
 1. Proceda à anulação de todos os atos administrativos ínsitos do processo administrativo SEI-RJ 0800020003432020, referentes ao procedimento de contratação direta de Organização Social (OS), por

meio de dispensa de processo seletivo, com vistas à gestão do Hospital Modular Emergencial de Nova Iguaçu, consoante os termos da fundamentação de meu Voto;

2. Caso a Administração decida pelo funcionamento do Hospital de Modular Emergencial de Nova Iguaçu, por meio de gestão advinda de contratação direta de Organização Social (OS), oriunda de dispensa de processo seletivo, adote providências junto aos setores competentes para que façam constar dos autos do respectivo processo administrativo os seguintes itens:

2.1. Devida estimativa de preço, nos termos do art. 1º, § 2º, do Decreto Estadual nº 46.991/2020, ou, subsidiariamente, e com lastro em devida justificativa, atendendo aos termos estabelecidos no art.4º-E, § 1º, inciso VI, da Lei Federal nº 13.979/20, observando, ainda, o requisito de diversificação de fontes de consulta exigido pelo Enunciado da Súmula TCE-RJ nº 2º;

2.2. Termo de referência com a devida discriminação dos valores estimados para os investimentos necessários à estruturação e funcionamento do Hospital;

2.3. Relação de todos os itens de serviços que integram as rubricas do orçamento, em especial, da rubrica “*Contrato e Consumo*”, acompanhada da planilha de quantitativos e preços unitários que demonstre como foi realizado o seu orçamento, bem como dos preços unitários mensais de cada categoria profissional alocada na rubrica “*RH*”, nos moldes do modelo do Anexo VII-D da Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão⁷ - SLTI/MPOG nº 05/2017;

2.4. Justificativa devidamente fundamentada para dispensa de processo seletivo para a escolha de OS objetivando a gestão do novo Hospital, considerando os requisitos insculpidos no art.11, § 1º, da Lei

⁶As pesquisas de mercado realizadas previamente às contratações no âmbito da Administração Pública não devem se limitar a cotações obtidas junto a potenciais fornecedores, devendo obedecer aos critérios de amplitude e diversificação, de maneira a possibilitar o acesso a fontes de pesquisa variadas e a obtenção das melhores condições de preço, respeitadas as limitações decorrentes da especificidade do objeto contratual.

⁷ Incorporado à estrutura do Ministério da Economia pela Lei Federal nº 13.844/19.

Estadual nº 6.043/11 c/c art. 41, *caput*, do Decreto Estadual nº 43.261/2011 e abstendo-se da menção genérica à pandemia de coronavírus, de forma a demonstrar que a situação demanda, de fato, a dispensa de preliminar processo seletivo;

3. Caso a Administração decida pelo funcionamento do Hospital de Modular Emergencial de Nova Iguaçu, por meio de gestão advinda de contratação de Organização Social (OS), não decorrente de dispensa de processo seletivo, adote providências junto aos setores competentes para que seja realizado processo seletivo (chamamento público) para a escolha da OS, nos termos dispostos na Lei Federal nº 9.637/98 e, da mesma forma, atendendo aos itens elencados no item IV.2 de meu Voto, no que couber. Ressalto, ainda, quanto à redução dos prazos preconizada no art. 5º, do Decreto Estadual nº 46.991/20, sendo certo que, nesse caso, deve-se observar o prazo mínimo de 7 (sete) dias entre a divulgação do edital de chamamento público e o recebimento dos documentos e do plano de trabalho pelas interessadas;

V - Pela **CIÊNCIA AO JURISDICIONADO** de que a proposta do Corpo Instrutivo e o parecer do Ministério Público de Contas podem ser consultados eletronicamente no Portal do TCE-RJ;

VI - Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça, para ciência da Decisão e eventual adoção das providências que forem reputadas cabíveis;

VII - Pelo posterior **ARQUIVAMENTO** deste processo.

Plenário,

GC-7, em 16 / 12 / 2020.

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
Relator