

Aviso nº 850 - GP/TCU

Brasília, 10 de outubro de 2023.

Senhora Presidente,

Encaminho para conhecimento de Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 2054/2023 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 4/10/2023, ao apreciar o TC-019.253/2023-0, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

O mencionado processo trata de solicitação do Congresso Nacional para a realização de auditoria sobre os valores repassados pela União para o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) e a priorização da apreciação do TC-029.943/2022-1.

Acompanham também este Aviso as peças 29 e 32 do TC-020.900/2022-8, nos termos do item 9.5 da mencionada decisão.”

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência a Senhora
Deputada Federal BIA KICIS
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
Câmara dos Deputados
Brasília – DF

GRUPO II – CLASSE II – Plenário
TC 019.253/2023-0.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. REALIZAÇÃO DE AUDITORIA NO INSTITUTO DE GESTÃO ESTRATÉGICA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL (IGESDF) E SOLICITAÇÃO PARA PRIORIZAÇÃO DO TC 029.943/2022-1. CONHECIMENTO. AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA AUDITORIA. REMESSA DE CÓPIA DE DELIBERAÇÃO DA CORTE DISTRITAL. TC 029.943/2022-1 EM FASE DE INSTRUÇÃO DE MÉRITO. ATENDIMENTO PARCIAL. SOBRESTAMENTO DOS AUTOS.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação do Congresso Nacional (SCN) formulada por meio do Ofício 113/2023/CFFC-P, de 14/6/2023, no qual o Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) encaminha o requerimento REQ 245/2023-CFFC, de 14/6/2023, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Padre João, que requer que este Tribunal realize auditoria sobre os valores repassados pela União para o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) e priorize a apreciação do TC 029.943/2022-1, que trata de representação sobre possíveis irregularidades de segregação, tanto por fontes quanto por metas, dos recursos geridos pelo referido Instituto.

2. No âmbito da AudSaúde foi elaborada a instrução a seguir transcrita (peça 10), cujo desfecho foi endossado pelos dirigentes da unidade (peças 11/13).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Os arts. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade aos presidentes de comissões do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, quando por elas aprovadas, para solicitar a prestação de informações e a realização de auditorias e inspeções ao Tribunal de Contas da União.

3. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

Objeto da Solicitação

4. O autor do requerimento REQ 245/2023-CFFC, Deputado Padre João, requer do Tribunal de Contas da União (peça 3):

- a) a realização de auditoria sobre os valores repassados da União para o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), com o objetivo de verificar a correta aplicação dos recursos e identificar possíveis irregularidades;
- b) a priorização no julgamento do processo TC 029.943/2022-1, cujo assunto é a falta de segregação, tanto por fontes quanto por metas, dos recursos geridos pelo IGESDF, o que cria dificuldades para a realização do necessário acompanhamento por parte dos órgãos de controle.

5. A justificativa da solicitação baseou-se na consideração da importância da transparência e do controle efetivo dos recursos públicos, entendendo ser fundamental realizar auditorias regulares nas entidades responsáveis pela gestão desses recursos, a fim de garantir que eles estejam sendo utilizados de forma adequada e eficiente (peça 3).

Processos Conexos

6. Com vistas a atender à solicitação, foi feita consulta aos sistemas informatizados do Tribunal, tendo sido encontrados os seguintes processos que tratam do assunto objeto dessa solicitação:

- a) O **TC 029.943/2022-1**, de relatoria do Ministro Vital do Rego, trata de representação iniciada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), cujo objeto aborda possíveis irregularidades relacionadas a ausência de segregação dos recursos geridos pelo IGESDF, por fontes e por metas, que dificulta a realização do necessário acompanhamento por parte dos órgãos de controle do Distrito Federal e da União. O processo encontra-se em instrução na unidade técnica após a realização de oitivas do Ministério da Saúde, da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF) e do IGESDF.
- b) O **TC 020.900/2022-8**, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, trata de representação iniciada pelo MPTCU, cujo objeto aborda a ausência de acesso do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) às prestações de contas dos recursos empregados no âmbito do Contrato de Gestão 1/2018-SES/DF. O processo encontra-se em instrução na unidade técnica após a realização de oitivas do Ministério da Saúde, da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF) e do IGESDF.
- c) O **TC 030.677/2022-0**, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, trata de representação iniciada pelo MPTCU, cujo objeto abordou possível irregularidades na área de gestão de pessoas cometidas no âmbito do IGESDF, relacionadas ao Contrato de Gestão 1/2018-SES/DF. Em instrução da unidade técnica, foi verificado que as ocorrências denunciadas já estavam sendo tratadas no âmbito do TCDF, de modo que já existiam decisões sobre o assunto. Com base no art. 36 do Anexo I, da Portaria-Segecex 12/2016, foi proposto por considerar prejudicada a continuidade da representação. A medida foi acolhida mediante o Acórdão 3410/2023-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

Análise

7. Nos termos da Lei Distrital 5.899/2017, foi criado o instituto, inicialmente denominado Instituto Hospital de Base do Distrito Federal (IHBDF), pessoa jurídica de direito privado, sob a forma de Serviço Social Autônomo (SSA). Na ocasião, foi celebrado o Contrato de Gestão 1/2018 com a SES/DF, com o objetivo de prestar assistência médica qualificada e gratuita à população e de desenvolver atividades de ensino, pesquisa e gestão no campo da saúde, no âmbito do Hospital de Base do Distrito Federal.

8. Posteriormente, a Lei Distrital 6.270/2019 alterou a denominação da entidade para Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) e ampliou sua área de atuação, incluindo a gestão do Hospital Regional de Santa Maria e as unidades de pronto atendimento (UPAs) de Ceilândia, Núcleo Bandeirante, Recanto das Emas, Samambaia, São Sebastião e Sobradinho. Com a publicação da Lei 6.425/2019, o instituto também passou a ter competência para construir novas unidades de pronto atendimento.

9. Segundo relatório do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), o IGESDF possui papel importante na saúde pública distrital e possui alta materialidade envolvida no Contrato de Gestão

1/2018- SES/DF, uma vez que, nos exercícios de 2019 e 2020, os recursos autorizados para repasse ao instituto representaram aproximadamente 16 a 17% de todo o orçamento da SES/DF (peça 29 do TC 020.900/2022-8).

10. Em primeiro item desta SCN, o solicitante requer a realização de fiscalização sobre os valores repassados da União para o IGESDF, com o objetivo de verificar a correta aplicação dos recursos e identificar possíveis irregularidades, baseando-se na consideração da importância da transparência e do controle efetivo dos recursos públicos, entendendo ser fundamental realizar auditorias regulares nas entidades responsáveis pela gestão desses recursos (parágrafo 5-6).

11. Nesse contexto, cabem algumas considerações discutidas e apresentadas nos autos dos processos conexos acima mencionados, onde foi possível identificar ampla atuação do TCDF no sentido de verificar a correta aplicação dos recursos envolvidos no Contrato de Gestão 1/2018-SES/DF, avaliando a conformidade com as normas e regulamentos, identificando possíveis irregularidades e determinando ações corretivas cabíveis.

12. No teor das análises realizadas na representação 020.900/2022-8, esta AudSaúde apontou algumas normas que regem a prestação de contas e fiscalização dos recursos repassados para o IGESDF no âmbito do contrato de gestão formalizado entre a SES/DF e o instituto.

13. De acordo com o art. 2º da Lei Distrital 5.899/2017, que instituiu o IGESDF (na época denominado IHBDF), compete à Secretaria de Estado de Saúde celebrar o contrato e supervisionar sua gestão, observado o seguinte:

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; (...)

XIV - o IHBDF apresenta anualmente à Secretaria de Estado de Saúde e ao TCDF, até 31 de março de cada ano, relatório circunstanciado sobre a execução do plano no exercício findo, com a prestação de contas dos recursos públicos nele aplicados, a avaliação do andamento do contrato e as análises gerenciais cabíveis;

XV - no prazo de 30 dias, a Secretaria de Estado de Saúde apresenta parecer sobre o relatório do IHBDF ao TCDF, que julga a respectiva prestação de contas e, no prazo de 90 dias, delibera sobre o cumprimento do contrato de gestão;

XVI - o TCDF fiscaliza a execução do contrato de gestão durante seu desenvolvimento e determina, a qualquer tempo, a adoção das medidas que julgue necessárias para corrigir falhas ou irregularidades que identifique, incluindo, se for o caso, a recomendação do afastamento de dirigente ou da rescisão pela Secretaria de Estado de Saúde do referido contrato, que somente será renovado se a avaliação final da execução do contrato de gestão demonstrar a consecução dos objetivos preestabelecidos;

(grifos próprios)

14. Trouxe, ainda, previsão contida na IN-TCDF 1/2022, que dispõe sobre o procedimento de prestação de contas dos contratos de gestão celebrados entre o Distrito Federal, as Organizações Sociais e os Serviços Sociais Autônomos, onde destaca-se:

CAPÍTULO II

DO CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO

Art. 4º As Entidades Contratadas estão obrigadas a prestar contas aos Órgãos ou Entidades Contratantes por meio de Relatório de Execução, a ser apresentado na periodicidade acordada no contrato de gestão.

Parágrafo único. Nos casos definidos nesta Instrução Normativa, **as contas dos responsáveis pela execução dos contratos de gestão serão julgadas pelo Tribunal de Contas do Distrito**

Federal em processo específico de Prestação de Contas Anual diverso das contas anuais do Órgão ou Entidade Contratante.

15. Nesse ínterim, verifica-se que o TCDF é o órgão primário para efetuar o controle externo dos recursos públicos geridos no âmbito do Contrato de Gestão 1/2018-SES/DF, sendo também responsável por realizar auditorias regulares nas entidades responsáveis pela gestão desses recursos, a fim de garantir que eles estejam sendo utilizados de forma adequada e eficiente.

16. No pedido inicial da representação de TC 020.900/2022-8, o MPTCU veio noticiar sobre o processo de Representação 26/2021 – G2P, que estava em tramitação no âmbito do TCDF, em que foi apontada a ausência de acesso à prestação de contas dos recursos empregados nas ações pactuadas no âmbito do contrato de gestão celebrado entre a SES/DF e o IGESDF.

17. Na instrução peça 35 do TC 020.900/2022-8, esta unidade técnica destacou que o órgão de controle externo distrital estava tomando as medidas necessárias para obter as contas faltantes, inclusive alertando os dirigentes sobre a possibilidade de sanções caso não fossem atendidas às solicitações.

18. Naquele contexto, a AudSaúde ressaltou o fato de que, diante da atuação do TCDF e conforme orientado pelo item 36 da Portaria Segecex 12/2016, destacada mediante o Acórdão 7721/2020-TCU- 1ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (Memorando-Circular 16/2020-Segecex), aquela representação poderia ser arquivada, para evitar a duplicidade de esforços, tendo em vista que outro órgão de controle já estava tratando do mesmo assunto. No entanto, devido à importância do tema, ao volume de recursos envolvidos e aos indícios de deficiências e fragilidades graves apontados em relatório de auditoria do TCDF e por avaliação da Controladoria-Geral da União (CGU), considerou-se oportuno acompanhar as medidas adotadas pelo TCDF, a fim de verificar a atuação daquele Tribunal sobre o assunto em questão (peça 35 do TC 020.900/2022-8).

19. Ademais, ainda nos autos do TC 020.900/2022-8, foram juntadas informações sobre o processo 1583/2020-e, em tramitação no TCDF, que trata de auditoria de regularidade realizada por aquele órgão de controle, com o objetivo de verificar o acompanhamento e fiscalização realizados pela SES/DF sobre o Contrato de Gestão 1/2018-SES/DF, com relação às normas de regência e ao ajuste celebrado.

20. Além de ser possível consultar as peças processuais no sítio eletrônico do TCDF ([Consulta Processo TCDF | TCDF](#), acesso em 18/8/2023), o relatório completo da fiscalização foi juntado à peça 29 e a decisão decorrente à peça 32, ambas do TC 020.900/2022-8.

21. A auditoria se dedicou a questões relacionadas aos controles do contrato de gestão, onde foram identificadas diversas ocorrências, tais como: intempestividade da atuação da SES/DF sobre o acompanhamento do contrato e descumprimento de cláusulas relevantes; subdimensionamento das metas estabelecidas e falha na metodologia de supervisão e fiscalização prevista no ajuste; falta de planejamento, transparência e controle sobre os recursos suplementados para repasse ao IGESDF; duplicidade de repasse de recursos ao IGESDF; desvio de finalidade de recursos do contrato e ausência de formalização de despesas executadas; desequilíbrio entre as despesas previstas e executadas pelo IGESDF nos montantes em 2019 e 2020; dentre outras (peça 29 do TC 020.900/2022-8).

22. Do relatório final de auditoria, foi proferida a Decisão 3316/2022, com diversas determinações e recomendação relevantes à SES/DF e ao IGESDF, conforme trechos a seguir (peça 32 do TC 020.900/2022-8):

III – determinar à SES/DF que:

- a) realize o acompanhamento tempestivo do Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF e das prestações de contas do IGESDF, conforme previsto nas cláusulas sexta, inciso VI; sétima, inciso I; décima sétima, inciso III e parágrafo único; décima oitava, inciso I e décima nona, incisos I e III do contrato (Achado 1);
- b) a fim de promover o acompanhamento indicado no item anterior, dentre outras medidas

consideradas necessárias, estabeleça: i) plano de capacitação e programa de educação continuada aos empregados/servidores envolvidos no acompanhamento do contrato de gestão (Achados 1 e 3); ii) processo padronizado para análise e definição das ações que devem ser adotadas pela Pasta em atenção às recomendações exaradas nos relatórios de avaliação e acompanhamento do Contrato de Gestão n.º 1/2018- SES/DF, emitidos pela SES/DF e respectivas comissões (Achado 1); iii) processo padronizado para o acompanhamento dos instrumentos de planejamento do IGESDF pela SES/DF, conforme previsto nas cláusulas sexta, inciso VI; sétima, inciso I; décima sétima, inciso III e parágrafo único; décima oitava, inciso I e décima nona, incisos I e III do Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF (Achado 1);

c) normatize os procedimentos de formalização de contrato de gestão e respectivos termos aditivos no âmbito da SES/DF, estabelecendo fluxos, prazos e produtos a serem elaborados no processo (Achados 4 e 5);

d) adote medidas para o aprimoramento da estrutura dos setores envolvidos no acompanhamento dos contratos de gestão firmados pela SES/DF, de forma a promover a adequada avaliação e análise dos planos de trabalhos propostos pelas entidades, bem como o adequado acompanhamento dos ajustes (Achados 4 e 5);

e) implemente ações de controle e acompanhamento por parte da SES/DF que visem garantir a observância ao princípio da economicidade do Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF, bem como a sustentabilidade financeira do ajuste (Achado 7);

f) implemente ações de controle e acompanhamento a fim de garantir a observância ao limite de gastos com pessoal previsto no Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF (Achado 7);

g) demonstre a economicidade e a razoabilidade dos valores pactuados no Décimo Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF (Achado 7);

h) doravante, condicione os repasses de recursos financeiros às entidades contratadas, mediante contrato de gestão e termos aditivos, a objetivos, metas e indicadores que permitam avaliação efetiva dos resultados alcançados, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca do desempenho da entidade, à luz do art. 2º, inciso III da Lei Distrital n.º 5.899/2017 (Achados 4 e 5);

i) regulamente os procedimentos a serem adotados para análise do desconto a ser efetuado relativos aos servidores cedidos ao IGESDF (Achado 7);

j) regulamente os procedimentos a serem efetuados para análise dos orçamentos programas anuais elaborados pelo IGESDF (Achado 7);

IV – determinar à SES/DF e ao IGESDF que:

a) definam no Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF metas e indicadores que permitam acompanhar as ações previstas nos objetivos estratégicos, as quais devem ser executadas pelo IGESDF, em especial quanto às áreas de pesquisa e gestão, a fim de permitir a adequada execução dessas atividades pelo Instituto (Achado 2);

b) aprimorem a metodologia de avaliação e acompanhamento do contrato de gestão, de forma a permitir que a SES/DF cumpra com sua função de supervisionar a execução do ajuste, estabelecendo metas e indicadores com base em dados objetivos, que avaliem a produção e a qualidade, demonstrando a memória de cálculo e a literatura de referência utilizada para definição das metas pactuadas, a fim de atender ao disposto no art. 2º da Lei Distrital 5.899/2017, bem como nas cláusulas 22^a e 23^a do Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF e seus Termos Aditivos (Achados 2 e 3);

c) adotem medidas para que as vagas das unidades do IGESDF, relativas a consultas ambulatoriais, procedimentos diagnósticos e terapêuticos, internações e cirurgias, excetuados os casos decorrentes de urgência e emergência, sejam registradas nos sistemas de regulação da SES/DF, de forma a permitir o acompanhamento dos serviços disponibilizados pelo Instituto, a fim de assegurar o controle e o aproveitamento integral da capacidade das unidades, conforme

cláusula 4^a do Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF (Achado 3);

d) revejam e promovam a devida correção da Cláusula Décima Segunda do Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF e Terceiro Termo Aditivo, inciso XI, alínea “a”, a qual determina a celebração de termo aditivo em decorrência da ampliação das transferências do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo de Saúde do Distrito Federal, em razão de habilitação de serviços (Achado 5);

e) demonstrem a necessidade do repasse dos valores pagos às construtoras Civil Engenharia Ltda., Engemega Ltda. e Mevato Construções Comércio Ltda., pelo Instituto, por meio da aplicação dos recursos que haviam sido repassados pela SES/DF para finalidade diversa, indicando o desequilíbrio financeiro para execução do Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF, decorrente do desvio de finalidade dos recursos aplicados, bem como os objetivos, metas e indicadores a serem vinculados aos valores repassados posteriormente em razão do Termo de Compromisso n.º 1/2021-SES/DF (Achado 6);

f) doravante, vinculem o repasse de recursos financeiros ao IGESDF a um contrato de gestão que estabeleça a relação jurídica entre as partes, bem como os objetivos, metas e indicadores que permitam a avaliação dos resultados alcançados, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca do desempenho da entidade (Achado 6);

g) em homenagem aos princípios da transparência e da publicidade, e com vistas a promover a fidedignidade dos custos com o IGESDF: i) reestabeleçam, nos descontos do repasse devido ao IGESDF, todos os custos com preceptoria, residência e demais gastos atrelados ao ensino e pesquisa, sem compensação financeira, tendo em vista que esses valores constavam do planejamento inicial dos repasses (Achado 8); ii) incluam, nos descontos dos repasses devidos ao IGESDF, todas as despesas com servidores cedidos, inclusive gasto patronal (Achado 8); iii) motivem todas as alterações contratuais com exposição dos fatos e fundamentos jurídicos (inclusive com memórias de cálculo) que geraram a manifestação de vontade da Administração Pública, em especial aquelas que repercutem no repasse de recursos ao Instituto (Achado 8);

V – determinar ao IGESDF que, quando, nos termos da Lei Distrital n.º 6.425/2019, for realizar a construção de novas unidades de atendimento, deve haver a demonstração da capacidade do Instituto de gerir adequadamente as novas unidades a serem implementadas, e da SES/DF em realizar o devido acompanhamento das construções e do funcionamento das novéis unidades;

VI – determinar à SES/DF e ao IGESDF que elaborem e encaminhem ao Tribunal, semestralmente, a contar do conhecimento desta decisão, relatórios contendo as ações adotadas pelas jurisdicionadas para cumprimento de cada um dos itens desta decisão, acompanhados de documentação comprobatória, com o objetivo de subsidiar futuro monitoramento por parte desta Corte de Contas;

VII – recomendar à SES/DF e ao IGESDF que utilizem como parâmetro para definição das metas de produção pactuadas no Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF a capacidade de atendimento instalada nas unidades do IGESDF, considerando os parâmetros assistenciais pré-estabelecidos na literatura (Achado 2); VIII – alertar a SES/DF e ao IGESDF de que todas as despesas suportadas pelos recursos repassados ao IGESDF devem corresponder a metas estabelecidas no Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF, uma vez que tais recursos necessariamente destinam-se ao cumprimento do ajuste, em respeito à transparência no emprego dos recursos (Achado 4)

23. Em pesquisa processual no sítio eletrônico do TCDF, é possível identificar diversos outros trabalhos em andamento naquele órgão de controle distrital relacionados à fiscalização da gestão dos recursos público repassados no âmbito do Contrato de Gestão 1/2018-SES/DF, com vistas a garantir que eles estejam sendo utilizados de forma adequada e eficiente, tais como (Consulta Processo TCDF | TCDF, acesso em 18/8/2023):

Tabela 1 – Outros processos no TCDF que tratam de assuntos sobre a gestão do IGESDF

Número do	Assunto
-----------	---------

processo	
00600-00010453/2023-71-e	Auditoria no IGESDF sobre conformidade dos atos e fatos relacionados à aquisição de bens e contratação de serviços
1583/2020-e	Auditoria de Conformidade com o objetivo de avaliar o Contrato de Gestão do IGESDF
00600-00006894/2020-25-e	Auditoria na SES/DF e no IGESDF, sobre a regularidade das aquisições de bens, equipamentos e fármacos, dos contratos de prestação de serviços celebrados pelo IGESDF e do acompanhamento do Contrato de Gestão 01/2018-SES/DF pela SES/DF
00600-00005327/2022-13-e	Auditoria Operacional nos Serviços de endoscopia na Rede Pública de Saúde do DF
21391/2019-e	Inspeção para exame da gestão de pessoas por parte do IGESDF
00600-00006513/2021-99-e 00600-00006385/2021-83-e 00600-00006517/2021-77-e 00600-00006515/2021-88-e	Inspeções no IGESDF, a fim de analisar a regularidade na execução e nos pagamentos de ajustes firmados pelo Instituto para contratação de leitos de UTI durante a pandemia do Coronavírus
00600-00001513/2021-01-e 00600-00001512/2021-58-e 00600-00001511/2021-11-e	Inspeções no IGESDF, para verificar aspectos técnicos da execução do Contrato 32/2020, tendo em vista o ineditismo de seu objeto e o fato de ter sido celebrado emergencialmente por dispensa de processo seletivo
00600-00008956/2023-86-e	Representação sobre prestação de serviços nas Unidades de Pronto Atendimento (UPA) do DF
00600-00008397/2023-12-e	Representação sobre condições das instalações do Hospital de Base do Distrito Federal, gerido pelo IGESDF
00600-00004287/2023-73-e	Representação sobre possíveis irregularidades ocorridas em contrato firmado entre o IGESDF e a empresa Hepta Tecnologia e Informática Ltda
00600-	Representação sobre editais para seleção de profissionais de

00004160/2022-73-e	saúde pelo IGESDF
00600-00012910/2022-81-e	Representação sobre processos seletivos do IGESDF
00600-00000833/2022-16-e	Representação acerca dos serviços prestados no Hospital Regional de Santa Maria, gerido pelo IGESDF
00600-00012121/2021-69-e	Representação sobre possíveis ilegalidades praticadas pelo IGESDF

Fonte: Sítio eletrônico do TCDF

Além desses, diversos outros processos podem ser acessados na página [Consulta Processo TCDF | TCDF](#) (acesso em 18/8/2023)

24. Assim, quanto ao questionamento sobre a realização de auditoria sobre os valores repassados da União para o IGESDF, com o objetivo de verificar a correta aplicação dos recursos e identificar possíveis irregularidades, as informações obtidas indicam que este acompanhamento está sendo amplamente realizado no âmbito do TCDF, que é o órgão de controle primário na fiscalização do referido contrato de gestão.

25. O segundo objeto da SCN requer a priorização no julgamento do processo TC 029.943/2022-1 (parágrafo 5). Tendo em vista que o processo ainda não foi apreciado, cumpre informar que a análise quanto ao mérito já está em andamento nesta unidade técnica e que, assim que apreciada pelo TCU, dar-se-á notícia quanto ao seu resultado ou outras informações adequadas ao caso.

26. Nesses termos, considerando que se deve aguardar a manifestação do Tribunal no processo para que seja possível o atendimento integral desta solicitação, deve-se, ainda, estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao mencionado processo, o que constará da proposta de encaminhamento.

27. Por fim, considerando que esta solicitação mantém uma conexão direta com o TC 029.943/2022-1, pois requer expressamente a priorização do seu resultado, caberá propor a designação de um único ministro para relatar os processos relacionados, nos termos do art. 17, § 2º, da Resolução TCU 346/2022.

CONCLUSÃO

28. Diante do exposto, quanto a solicitação de auditoria sobre os valores repassados da União para o IGESDF, com o objetivo de verificar a correta aplicação dos recursos e identificar possíveis irregularidades, verificou-se que este acompanhamento está sendo amplamente realizado no âmbito do TCDF, e que os resultados de seus trabalhos podem ser consultados no sítio eletrônico daquele tribunal (parágrafos 11-25).

29. Ademais, destacou-se auditoria de regularidade recentemente concluída pelo órgão de controle distrital, da qual consta o relatório completo da fiscalização juntado à peça 29 e a decisão decorrente, com diversas determinações e recomendação relevantes, à peça 32, ambas do TC 020.900/2022-8 (parágrafos 20-23).

30. Quanto ao segundo objeto da SCN, que requer a priorização no julgamento do processo TC 029.943/2022-1, tendo em vista que se deve aguardar a manifestação do Tribunal no processo, entendeu-se que deve se estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao mencionado processo (parágrafos 26-27).

31. Por fim, considerando que esta solicitação mantém uma conexão direta com o TC 029.943/2022-1, pois requer expressamente a priorização do seu resultado, caberá propor a designação de um único ministro para relatar os processos relacionados, nos termos do art. 17, § 2º,

da Resolução TCU 346/2022 (parágrafo 28).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN), formulada por intermédio do Ofício 113/2023/CFFC-P, de 14/6/2023, pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), com base no requerimento REQ 245/2023-CFFC, de autoria do Deputado Padre João, propondo:

- a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea b, da Resolução - TCU 215/2008;
- b) informar ao Exmo Sr. Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) e ao Exmo Sr. Deputado Padre João, que esta solicitação está sendo parcialmente atendida, uma vez que o acompanhamento dos valores repassados da União para o IGESDF, com o objetivo de verificar a correta aplicação dos recursos e identificar possíveis irregularidades está sendo amplamente realizado no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e que os resultados de seus trabalhos podem ser consultados no sítio eletrônico daquele tribunal;
- c) encaminhar aos solicitantes, em complemento às informações acima descritas, esta instrução e as peças 29 e 32 do TC 020.900/2022-8;
- d) designar um único ministro para relatar este processo de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) e o da representação 029.943/2022-1, visto que são diretamente conexos, nos termos do art. 17, § 2º, da Resolução TCU 346/2022;
- e) estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao processo TC 029.943/2022-1, uma vez reconhecida conexão parcial dos respectivos objetos com o da presente solicitação;
- f) juntar cópia da deliberação que vier a ser adotada neste processo conexo mencionado anteriormente, conforme determina o art. 14, inciso V, da Resolução - TCU 215/2008;
- g) sobrestrar a apreciação do presente processo até que sejam encaminhadas as informações relativas ao processo conexo, necessárias ao integral cumprimento do solicitado, com fundamento no art. 39 da Resolução - TCU 191/2006.

É o relatório.

VOTO

Em exame, solicitação encaminhada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), por meio da qual requer a realização de auditoria sobre os valores repassados pela União para o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) e a priorização da apreciação do TC 029.943/2022-1.

2. A AudSaúde registrou, inicialmente, que o acompanhamento da gestão do IGESDF tem sido realizado no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal, que é, nos termos do art. 2º da Lei Distrital 5.899/2017, o órgão primário para efetuar o controle externo dos recursos públicos geridos no âmbito do Contrato de Gestão 1/2018-SES/DF, celebrado entre o referido Instituto e a Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SES/DF).

3. Consignou, ademais, que houve auditoria de regularidade recente feita no IGESDF pela Corte de Contas distrital (processo 1583/2020-e), cujos relatório e deliberação (Decisão 3316/2022) da Corte estão às peças 29 e 32, ambas do TC 020.900/2022-8, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

4. Em relação ao TC 029.943/2022-1, o órgão instrutivo informou que se encontra, no momento, em instrução de mérito naquela unidade e que, assim que for apreciado pelo TCU, dar-se-á notícia à solicitante. Tal processo se refere à representação, com pedido de medida cautelar, a respeito da falta de segregação, por fontes e por metas, dos recursos geridos pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), o que criaria dificuldades à realização do necessário acompanhamento por parte dos órgãos de controle.

5. Assim, a AudSaúde propôs o conhecimento da presente solicitação e: (a) informar à solicitante que a verificação da correta aplicação dos recursos manejados pelo IGESDF está sendo realizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF); (b) encaminhar à solicitante cópia da sua instrução e das peças 29 e 32 do TC 020.900/2022-8; (c) estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao TC 029.943/2022-1; e (d) o sobrestrar estes autos até apreciação do TC 029.943/2022-1, para o integral cumprimento desta solicitação.

6. A presente solicitação deve ser conhecida, ante ao preenchimento dos requisitos de admissibilidade inserto no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 e art. 232, inciso III, do RITCU.

7. Não posso deixar de consignar que o IGESDF tem relevante missão pública na gestão de dois hospitais e de seis unidades de pronto atendimento que promovem a prestação de serviços de saúde no âmbito do SUS e, segundo dados apresentados no TC 029.943/2022-1, o montante de recursos federais repassados ao instituto desde sua criação, em 2017, foi de aproximadamente R\$ 700 milhões. Tais fatos evidenciam a relevância da matéria e a alta materialidade envolvida.

8. Ademais, este Tribunal, em relação ao IGESDF, atuou, até aqui, apenas em questões pontuais, como nos processos mencionados pela unidade técnica (TC 029.943/2022-1, TC 020.900/2022-8 e TC 030.677/2022-0), inclusive com notícia de ausência de acesso do TCDF às prestações de contas dos recursos empregados no âmbito do Contrato de Gestão 1/2018-SES/DF. A instrução no âmbito do TC 029.943/2022-1 (peça 7, p. 9) asseverou:

Em análise sumária e não exauriente do processo, essa unidade técnica verificou que, além da ausência de controle da gestão realizada pelo IGESDF por parte do TCDF, uma vez que não vem tendo acesso às prestações de contas, foram constatadas deficiências na transparência ativa cabível ao Instituto quanto às informações da execução do contrato, bem como uma atuação deficiente da SES/DF no acompanhamento, monitoramento e avaliação da execução contratual. Tudo isso demonstra um quadro de baixa governança e de significativo risco para a administração pública.

9. Tal fato demonstra a pertinência de que este Tribunal promova ação fiscalizatória no referido instituto, como solicitado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), em que pese a já atuação da Corte Distrital.

10. Assim, deixando de acompanhar a proposta da unidade técnica, propugno a realização de auditoria de conformidade no IGESDF, se, possível, conjuntamente com o TCDF, a fim de evitar duplicidade de esforços. Dessa forma, deve a unidade técnica fazer as junções pertinentes junto ao referido Tribunal.

11. Ainda, considerando o pedido abrangente da solicitante, deve a AudSaúde delimitar o escopo e submeter a proposta de fiscalização a este relator.

12. Por fim, acompanho as demais propostas do órgão instrutivo, ressaltando, apenas, que os autos devem ser sobrestados até apreciação do TC 029.943/2022-1 e da auditoria a ser realizada.

13. A respeito da remessa das cópias insertas em processo do Ministro Jhonatan de Jesus, registro que em contato com o gabinete de Sua Excelência, não foi apresentado óbice para a sua efetivação.

Nestes termos, voto para que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de outubro de 2023.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2054/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 019.253/2023-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC).
4. Entidade: Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de solicitação do Congresso Nacional para a realização de auditoria sobre os valores repassados pela União para o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) e a priorização da apreciação do TC 029.943/2022-1;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, e 232, inciso III, do RITCU e considerá-la parcialmente atendida;

9.2. autorizar a realização de auditoria de conformidade no Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), para verificar a regularidade da aplicação dos recursos públicos;

9.3. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados que:

9.3.1. o acompanhamento da gestão do IGESDF é realizado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, que é, nos termos do art. 2º da Lei Distrital 5.899/2017, o órgão primário para efetuar o controle externo dos recursos públicos geridos no âmbito do Contrato de Gestão 1/2018-SES/DF, celebrado entre o referido Instituto e a Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SES/DF), cujos resultados de seus trabalhos podem ser consultados no sítio eletrônico daquele tribunal; e

9.3.2. tão logo seja apreciado o mérito do TC 029.943/2022-1, ser-lhe-á enviada cópia da decisão adotada;

9.4. determinar à AudSaúde que delimita o escopo da auditoria determinada no subitem 9.2 supra e submeta a este relator a proposta de fiscalização, promovendo junções, se for o caso, junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) para possível execução conjunta;

9.5. encaminhar à solicitante cópia dos documentos insertos às peças 29 e 32 do TC 020.900/2022-8;

9.6. estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela Resolução ao processo TC 029.943/2022-1, juntando-lhe cópia do presente acórdão;

9.7. sobrestrar, com fundamento no art. 47 da Resolução TCU 259/2014, c/c o art. 6º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008, a apreciação deste processo até decisão de mérito do TC 029.943/2022-1 e da auditoria determinada no subitem 9.2 supra, cujos resultados são necessários ao integral cumprimento desta solicitação; e

9.8. restituir o presente processo à AudSaúde para as providências administrativas a seu cargo, até o atendimento integral desta solicitação.

10. Ata nº 42/2023 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/10/2023 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2054-42/23-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral



AUDITORIA DE CONFORMIDADE

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA

**Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF, celebrado entre o
IGESDF e o GDF, por intermédio da SES/DF**
(Processo nº 1.583/2020- e)



Brasília, 2021



RESUMO EXECUTIVO

A presente auditoria de conformidade foi realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do DF – SES/DF e do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do DF – IGESDF, tendo como objeto o acompanhamento e a fiscalização realizados pela SES/DF sobre o Contrato de Gestão 1/2018 - SES/DF e seus termos aditivos, os quais tratam do ajuste celebrado entre o Distrito Federal com o IGESDF, de natureza convenial, para gestão e execução, por parte do Instituto, de atividades assistenciais, de gestão, de ensino e pesquisa.

O IGESDF é um Serviço Social Autônomo – SSA, instituído por meio do Decreto Distrital 39.674/2019, após autorização mediante a Lei Distrital 5.899/2017, de 03/07/2017, posteriormente alterada pela Lei Distrital 6.270/2019, de 30/01/2019. Trata-se de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, com o objetivo de prestar assistência médica qualificada e gratuita à população e de desenvolver atividades de ensino, pesquisa e gestão no campo da saúde, em cooperação com o Poder Público.

O IGESDF possui papel importante na saúde pública distrital, considerando que é responsável pela gestão e pelos serviços assistenciais de um hospital de referência e de alta complexidade no DF, o HBDF-IGESDF, e de mais sete unidades de atendimento (HRSM-IGESDF e 6 Unidades de Pronto Atendimento – UPAs).

Ainda, cabe mencionar a alta materialidade envolvida no contrato de gestão, uma vez que o valor previsto no ajuste para custeio mensal no exercício de 2019 e 2020 foi de R\$ 82.897.227,10 (oitenta e dois milhões, oitocentos e noventa e sete mil, duzentos e vinte e sete reais, dez centavos), correspondendo a um total de R\$ 994.766.725,00 (novecentos e noventa e quatro milhões, setecentos e sessenta e seis mil, setecentos e vinte e cinco reais) por ano.

O que o Tribunal buscou avaliar?

O objetivo geral da presente auditoria foi avaliar a conformidade do acompanhamento e fiscalização pela SES/DF sobre o Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF com relação às normas de regência e ao ajuste celebrado. Nesse sentido, foram analisados os procedimentos de acompanhamento do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e seus Termos Aditivos referentes aos exercícios de 2019 a 2021.



Para alcançar esse objetivo, foram propostas duas questões de auditoria:

1. A SES/DF realiza o acompanhamento das Cláusulas e das metas do Contrato de Gestão nº 01/2018 – SES/DF conforme previsto no ajuste e nas normas que regulam a matéria?
2. A SES realiza o acompanhamento do contrato de gestão de forma a garantir a adequada execução orçamentária/financeira?

O que o Tribunal encontrou?

No tocante à primeira questão, verificou-se que há falhas no acompanhamento realizado pela SES/DF. Restaram identificados o descumprimento de cláusula contratual relevante, a qual prevê que o IGESDF deve encaminhar seus instrumentos de planejamento para aprovação da SES/DF, e a intempestividade da atuação da jurisdicionada. O Planejamento Estratégico do IGESDF não foi apresentado tempestivamente à SES/DF, bem como não foram encaminhados o Plano de Trabalho Anual e o Orçamento-Programa relativos à 2020. Ainda, restou evidente a intempestividade de atuação da SES/DF no acompanhamento do Contrato de Gestão, com média de atraso de 266 dias nas avaliações quadrimestrais e anuais previstas no contrato.

Mais, houve subdimensionamento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão e no Terceiro Termo Aditivo, em especial quanto às Unidades de Pronto Atendimento – UPAs, e falha na metodologia de supervisão e fiscalização do ajuste. Os processos de prestação de contas referentes ao 2º e 3º Quadrimestres de 2019 e ao 1º e 2º Quadrimestres de 2020 indicam que 42,42% dos resultados obtidos pelo IGESDF, quanto às metas de produção, alcançaram um grau de cumprimento acima de 150%, e 31,82%, obtiveram um grau de cumprimento acima de 200%. Com exceção da UPA de Ceilândia, as metas foram inferiores ao menor valor apresentado como parâmetro pelo Ministério da Saúde para o procedimento relativo ao “Atendimento em Classificação de Risco” (produção mínima = 2.250 por mês). Houve metas que corresponderam a apenas 9 e 24% do mínimo previsto.

Além disso, a metodologia de avaliação prevista no Contrato de Gestão priorizou a produção dos serviços, uma vez que os indicadores de desempenho não possuíam valores pactuados e não eram considerados na pontuação para avaliação do cumprimento do Contrato de Gestão para as unidades incluídas no Instituto após o Terceiro Termo Aditivo. Ademais, não foram pactuadas metas referentes às ações de pesquisa e



gestão a serem executadas pelo Instituto, a despeito de tais ações constarem nos princípios estratégicos do IGESDF e comporem uma das finalidades do ajuste firmado.

No que tange à segunda questão de auditoria, identificou-se que as despesas decorrentes do enfrentamento da COVID-19 realizadas pelo IGESDF, no exercício de 2020, foram custeadas pela SES/DF sem o devido planejamento, controle e transparência, de forma que não foi apresentada a devida justificativa e análise dos gastos efetuados, uma vez que o Plano de Trabalho apresentado pelo IGESDF era falho e não apresentava os dados necessários para análise crítica das quantidades e valores registrados. Ademais, em alguns casos, não foram pactuados objetivos, metas e indicadores para avaliação da ação do Instituto em contrapartida aos recursos repassados. Nesse contexto, identificou-se duplicidade de repasse de recursos ao IGESDF no montante de R\$ 32.388.825,60 (trinta e dois milhões, trezentos e oitenta e oito mil, oitocentos e vinte e cinco reais, sessenta centavos).

Ainda no exercício de 2020, foi iniciada a construção de 7 UPAs pelo IGESDF, sem a devida formalização para repasse de recursos pelo Governo do Distrito Federal - GDF, com graves irregularidades e sem os devidos planejamento, motivação, transparência e controle, com consequente desvio de finalidade na aplicação dos recursos financeiros provenientes do Contrato de Gestão 1/2018 - SES/DF e seus Termos Aditivos.

Por fim, identificaram-se falhas de controle sobre as despesas realizadas pelo IGESDF, com desequilíbrio entre os custos previstos e executados da ordem de 35% no exercício de 2020; indicadores contábeis demonstrando alto nível de endividamento do IGESDF em 2019 e falhas na definição dos valores a serem pactuados no contrato de gestão para o exercício de 2021. Agravando todo o exposto, identificaram-se alterações contratuais sem a devida motivação, em afronta ao art. 50 da Lei Federal 9.784/1999.

Quais as proposições foram formuladas pela equipe de auditoria?

Entre as proposições formuladas à Secretaria de Estado de Saúde do DF e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do DF, destacam-se:

1. realize o tempestivo acompanhamento do Contrato de Gestão e das prestações de contas do IGESDF, conforme previsto nas cláusulas sexta, inciso VI; sétima, inciso I; décima sétima, inciso III e parágrafo único; décima oitava, inciso I e décima nona, incisos I e III, do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF;



2. a fim de promover o acompanhamento indicado no item anterior, dentre outras medidas consideradas necessárias/pertinentes, estabeleça plano de capacitação e programa de educação continuada aos servidores envolvidos no acompanhamento do Contrato de Gestão;
3. aprimore a metodologia de avaliação e acompanhamento do Contrato de Gestão, de forma a permitir que a SES/DF cumpra com sua função de supervisionar a execução do ajuste, estabelecendo metas e indicadores com base em dados objetivos, que avaliem a produção e a qualidade, demonstrando a memória de cálculo e a literatura de referência utilizada para definição das metas pactuadas, a fim de atender ao disposto no art. 2º da Lei Distrital 5.899/2017, bem como nas cláusulas 22ª e 23ª do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e seus Termos Aditivos;
4. utilize como parâmetro para definição das metas de produção pactuadas no Contrato de Gestão a capacidade de atendimento instalada nas unidades do IGESDF considerando os parâmetros assistenciais pré-estabelecidos na literatura;
5. adote medidas para que as vagas das unidades do IGESDF relativas a consultas ambulatoriais, procedimentos diagnósticos e terapêuticos, internações e cirurgias, excetuados os casos decorrentes de urgência e emergência, sejam registradas nos sistemas de regulação da SES/DF, de forma a permitir o acompanhamento dos serviços disponibilizados pelo Instituto, a fim de assegurar o controle e o aproveitamento integral da capacidade da unidade, conforme cláusula 4ª do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF;
6. normalize os procedimentos de formalização do contrato de gestão e respectivos termos aditivos no âmbito da SES/DF e do IGESDF, estabelecendo fluxos, prazos e produtos a serem elaborados no processo;
7. doravante, condicione os repasses de recursos financeiros às entidades contratadas mediante contrato de gestão e de termo aditivo, a objetivos, metas e indicadores que permitam avaliação efetiva dos resultados alcançados, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca do desempenho da entidade, em atenção ao art. 2º, inciso III da Lei Distrital 5.899/2017;
8. demonstre a necessidade do repasse dos valores que foram pagos às construtoras



(construção das 7UPAs) pelo Instituto por meio da aplicação dos recursos que haviam sido repassados pela SES/DF para finalidade diversa do avençado, indicando o desequilíbrio financeiro na execução do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF decorrente do desvio de finalidade dos recursos aplicados nessa construção, bem como apresente os objetivos, metas e indicadores a serem vinculados aos valores repassados posteriormente em razão do Termo de Compromisso 1/2021 – SES/DF;

9. implemente ações de controle e acompanhamento por parte da SES/DF que visem garantir a observância ao princípio da economicidade do Contrato de Gestão, o limite de gastos com pessoal, bem como a sustentabilidade financeira do ajuste;
10. demonstre a economicidade e razoabilidade dos valores pactuados no Décimo Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão;
11. motive todas as alterações contratuais com exposição dos fatos e fundamentos jurídicos (inclusive com memórias de cálculo) que geraram a manifestação de vontade da Administração Pública, em especial aquelas que repercutem no repasse de recursos ao Instituto.

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, seja aperfeiçoado o processo de acompanhamento do contrato de gestão pela SES/DF, com possibilidade de análise do ganho de eficiência e benefícios alcançados com o ajuste celebrado e consequente correção tempestiva de impropriedades e irregularidades na execução contratual. Ainda, espera-se o aprimoramento da transparência e controle dos recursos repassados ao IGESDF e a possibilidade de avaliação do desempenho global da entidade.



Sumário

1. Introdução	8
1.1. Apresentação	8
1.2. Identificação do Objeto	8
1.3. Contextualização	12
1.4. Objetivos	21
1.4.1. Objetivo Geral	21
1.4.2. Objetivos Específicos	21
1.5. Escopo	21
1.6. Montante Fiscalizado	21
1.7. Metodologia	22
1.8. Critérios de Auditoria	23
1.9. Avaliação do Controle Interno	23
2. Resultados da Auditoria	25
2.1. QA 1 – A SES/DF realiza o acompanhamento das Cláusulas e das metas do Contrato de Gestão nº 01/2018 – SES/DF conforme previsto no ajuste e nas normas que regulam a matéria?	25
2.1.1. Achado 1 – Intempestividade da atuação da SES/DF sobre o acompanhamento do Contrato de Gestão 1/2018 - SES/DF e descumprimento de cláusulas relevantes	26
2.1.2. Achado 2 – Subdimensionamento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão e Terceiro Termo Aditivo e falha na metodologia de supervisão e fiscalização prevista no ajuste	37
2.1.1. Achado 3 – Falha no acompanhamento do Contrato de Gestão pela SES/DF e inobservância às cláusulas 22 ^a e 23 ^a do Contrato de Gestão	57
2.2. QA 2 – A SES realiza o acompanhamento do contrato de gestão de forma a garantir a adequada execução orçamentária/financeira?	64
2.2.1. Achado 4 – Falta de planejamento, transparência e controle sobre os recursos suplementados para repasse ao IGESDF	65
2.2.2. Achado 5 – Duplicidade de repasse de recursos ao IGESDF no montante de R\$ 32.388.825,60 (trinta e dois milhões, trezentos e oitenta e oito mil, oitocentos e vinte e cinco reais, sessenta centavos)	81
2.2.3. Achado 6 – Desvio de finalidade de recursos do Contrato de Gestão 1/2018 - SES/DF e Termo Aditivos e ausência de formalização de despesas executadas pelo IGESDF	94
2.2.4. Achado 7 – Desequilíbrio entre as despesas previstas e executadas pelo IGESDF nos montantes de R\$ 95.007.551,56 no exercício de 2019 e R\$ 351.361.737,71 em 2020	113
2.3. Outros Achados	132
2.3.1. Achado 8 – Alterações contratuais sem a devida motivação	132
3. Conclusões	138
4. Considerações Finais	140
5. Proposições	141



1. Introdução

1.1. Apresentação

Trata-se de Relatório Final de Auditoria de Conformidade realizada na Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF e no Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF, prevista no Plano Geral de Ação do ano de 2021 – PGA 2021, aprovado mediante a Decisão TCDF 66/2020 (Peça 1, e-DOC 863109EA-c).

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 06/04/2021 a 27/07/2021.

1.2. Identificação do Objeto

3. O objeto da auditoria foi o acompanhamento e a fiscalização realizados pela SES/DF sobre o Contrato de Gestão 1/2018 - SES/DF e seus termos aditivos, os quais tratam do ajuste celebrado entre o Distrito Federal, por intermédio da SES/DF, com o IGESDF, de natureza convenial, para gestão e execução, por parte do Instituto, de atividades assistenciais, de ensino e pesquisa nas seguintes unidades de saúde: Hospital de Base do DF – HBDF; Hospital Regional de Santa Maria – HRSM e as 6 Unidades de Pronto Atendimento – UPAs¹ do DF (DA_12).

4. Referido contrato de gestão estabelece: os objetivos, indicadores, metas e responsabilidades do Instituto; as responsabilidades da SES-DF; os fomentos do Distrito Federal ao Instituto; e os procedimentos para o acompanhamento do contrato de gestão pelo Poder Executivo (DA_12).

5. O IGESDF é um Serviço Social Autônomo – SSA, instituído por meio do Decreto Distrital 39.674/2019, após autorização mediante a Lei Distrital 5.899/2017, de 03/07/2017, posteriormente alterada pela Lei Distrital 6.270/2019, de 30/01/2019. Trata-se de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, com o objetivo de prestar assistência médica qualificada e gratuita à população e de desenvolver atividades de ensino, pesquisa e gestão no campo da saúde, em cooperação com o Poder Público (DA_13).

¹ UPA Ceilândia; UPA Núcleo Bandeirante; UPA Recanto das Emas; UPA Samambaia; UPA São Sebastião; UPA Sobradinho.



6. Conforme a Lei Distrital 5.899/2017, os órgãos de direção do Instituto são o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva, regidos pelo Decreto Distrital 39.674/2019 e pelo Estatuto do IGESDF. Ademais, o Instituto possui um Conselho Fiscal responsável pela sua fiscalização e controle. Por sua vez, a Diretoria Executiva compreende 6 membros: Diretor-Presidente; Diretor Vice-Presidente; Diretor de Atenção à Saúde; Diretor de Ensino, Pesquisa e Inovação; Diretor de Administração e Logística; e Diretor de Planejamento (DA_13).

7. O IGESDF possui os seguintes valores, visão e missão, consoante apresentado em seu sítio eletrônico²:

Missão – Gerir estrategicamente serviços de saúde no Sistema Único de Saúde (SUS) do Distrito Federal, aliado ao desenvolvimento de atividades de ensino e pesquisa e de gestão em saúde, em cooperação com a Secretaria de Saúde.

Visão – Ser e expandir o modelo de gestão em saúde, ensino e pesquisa que melhor cuida de pessoas no Brasil.

Valores – Respeito à dignidade humana, Excelência, Espírito de corpo e Integridade.

Estrutura da Secretaria de Estado de Saúde – SES/DF

8. De acordo com o Decreto Distrital 39.546/2018³, de 19/12/2018, há setor específico responsável pelo processo de fiscalização e acompanhamento dos contratos de gestão no âmbito da SES/DF, conforme a seguir (DA_PT 6):

3 Gabinete

3.7 Coordenação Especial de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde

3.7.1 Diretoria de Gestão Regionalizada

3.7.1.1 Gerência de Contratualização Regionalizada

3.7.1.2 Gerência de Custos Regionais

3.7.2 Diretoria de Contratos de Gestão e Contratos Assistenciais Complementares

3.7.2.1 Gerência de Contratos de Gestão e de Resultados

3.7.2.2 Gerência de Contratos Assistenciais Complementares

3.7.3 Diretoria de Avaliação e Qualificação da Assistência

² Disponível em <https://igesdf.org.br/plano-estrategico-2020-2023/>, acesso em 26/02/2021.

³ Decreto Distrital 39.546, de 19/12/2018, que aprova o Regimento Interno da SES/DF. DODF 241, 20/12/2018, página 12.



3.7.3.1 Gerência de Avaliação Técnica-Assistencial dos Contratos de Gestão e de Resultados

3.7.3.2 Gerência de Avaliação Técnica-Assistencial de Contratos Assistenciais Complementares (grifou-se)

9. Destacam-se as seguintes competências atribuídas a esses setores (DA_PT 6):

- coordenar, supervisionar e gerenciar o processo de execução dos Contratos de Gestão;
- monitorar a execução orçamentária e financeira dos Contratos de Gestão;
- requisitar informações às comissões quanto à qualidade dos serviços executados pela instituição contratada;
- avaliar a produção de serviços executados pela instituição contratada;
- monitorar os prazos a serem observados pelas comissões de acompanhamento e de fiscalização;
- verificar conformidade quanto aos prazos estabelecidos nos contratos;
- apoiar as áreas técnicas assistenciais da Secretaria nas propostas de revisão do contrato.

10. Em consonância com o Regimento Interno da SES/DF e as estruturas administrativas supracitadas, as principais unidades e gestores vinculados ao objeto da fiscalização estão relacionados a seguir (DA_PT 65):

Quadro 1. Principais gestores vinculados ao objeto da fiscalização

Identificação do Gestor	Cargo (RI-SES/DF de 20/12/2018)	Período no Cargo
Osnei Okumoto	Secretário de Estado de Saúde do DF	01/01/2019 a 15/03/2020
Francisco Araújo Filho		16/03/2020 a 24/08/2020
Osnei Okumoto (interino)		25/08/2020 a 17/09/2020
Osnei Okumoto		18/09/2020 a 27/08/2021
Loanne de Miranda Vasconcelos Dâmaso	Coordenação Especial de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde	04/01/2019 a 03/02/2020
Sabrina Santos Bandeira		04/02/2020 a 12/11/2020
Janaína Pinto Braga		13/11/2020 a 28/02/2021
Myrianne Gilsara Soares e Barbosa		01/03/2021 a 17/05/2021
Agda Junia Rodrigues de Carvalho (substituta)		18/05/2021 a 27/05/2021
Janaína Pinto Braga Meireles		28/05/2021 até conclusão desta análise
Adriana Garrido Martins		11/04/2018 a 03/02/2020



Identificação do Gestor	Cargo (RI-SES/DF de 20/12/2018)	Período no Cargo
Rosilene Maria de Sousa Lopes	e Contratos Assistenciais Complementares	04/02/2020 a 28/05/2020
Carolina Cota Pereira		29/05/2020 a 08/12/2020
Haroldo Custodio de Farias		09/12/2020 a 22/04/2021
Agda Junia Rodrigues de Carvalho		23/04/2021 a 29/06/2021
Glaci Bernadete Brentano		30/06/2021 até conclusão desta análise
Lais Nogueira de Figueiredo	Gerência de Contratos de Gestão e de Resultados	11/04/2018 a 02/10/2019
Kelly Soares Vieira Martins		03/10/2019 a 08/06/2021
Igor Alencar Gonçalves de Lima		09/06/2021 até conclusão desta análise
Fábio Targino Do Vale	Diretoria de Avaliação e Qualificação da Assistência	10/10/2018 a 06/11/2019
Glaci Bernadete Brentano		07/11/2019 a 22/04/2021
Fernando Sérgio Gonçalves dos Santos		23/04/2021 a 08/06/2021
Marília Rezende		09/06/2021 até conclusão desta análise
Janaína Pinto Braga Meireles	Gerência de Avaliação Técnica Assistencial dos Contratos de Gestão e Resultados	11/04/2018 a 08/04/2021
Igor Alencar Gonçalves de Lima (substituto)		13/11/2020 a 14/01/2021
Carolina Pradera Resende (substituta)		15/01/2021 a 08/04/2021
Maria Cecília Cardoso de Souza		09/04/2021 a 08/06/2021
Rafaela Melo Silva Monteiro		09/06/2021 até conclusão desta análise

Fonte: DODF, DA_PT 65

Legislação Aplicável

11. As normas aplicadas ao objeto da auditoria correspondem àquelas relacionadas à criação do IGESDF e sua regulamentação, bem como os normativos relativos ao Sistema Único de Saúde – SUS e ao acompanhamento/fiscalização do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF (DA_PT 7).

12. Aplicam-se, ainda, os dispositivos previstos no Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e seus termos aditivos. A seguir, apresenta-se Quadro com a relação da legislação vigente (DA_PT 7).

Quadro 2. Legislação Aplicável

Norma	Objeto
Portaria de Consolidação GM/MS 1/2017, Título VI	Consolidação das normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde. Título VI – Da Participação Complementar.
Lei Distrital 5.899/2017	Autoriza o Poder Executivo a instituir o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF e dá outras providências.
Lei Distrital 6270/2019	Altera a nomenclatura do Instituto Hospital de Base do Distrito Federal - IHBDF, instituído pela Lei nº 5.899, de 3 de julho de 2017, para Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF e dá outras providências.
Lei Distrital 6387/2019	Dispõe sobre a divulgação da relação das compras de produtos



Norma	Objeto
	hospitalares e medicamentos pelo Distrito Federal.
Lei Distrital 6425/2019	Atribui competência ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF para construir novas unidades de pronto atendimento - UPA.
Lei Distrital 6661/2020	Aplica, no Distrito Federal, o disposto na Lei federal nº13.992, de 22 de abril de 2020, aos contratos de gestão celebrados com o Instituto de Gestão Estratégica da Saúde do Distrito Federal – IGESDF e com o Instituto do Câncer Infantil e Pediatria Especializada – ICIPE, em razão da Covid-19.
Decreto Distrital 39674/2019	Regulamenta o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF, e dá outras providências.
Decreto Distrital 40395/2020	Homologa o Estatuto do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal.
Decreto Distrital 40790/2020	Dispõe sobre designações e dispensas de membros para composição do Conselho de Administração, do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal –IGESDF, que especifica e dá outras providências.
Decreto Distrital 40850/2020	Dispõe sobre designações e dispensas de membros para composição do Conselho de Fiscal do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF, que especifica e dá outras providências.
Portaria de Consolidação SES/DF 1/2020	Regulamentar as normas sobre a prestação de contas dos contratados e do apoio das áreas técnicas da Secretaria de Estado de Saúde, no âmbito dos contratos de gestão e de resultados
Resolução CA/IGESDF 3/2019	Aprova o Regimento Interno do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF.
Resolução CA/IGESDF 4/2019	Aprova a alteração do Regimento Interno do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF.
Resolução CA/IGESDF 5/2019	Dispõe sobre a alteração do Estatuto do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF.
Resolução CA/IGESDF 6/2019	Altera o Regulamento Próprio do Processo de Seleção para Admissão de Pessoal do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF.
Resolução CA/IGESDF 7/2019	Altera o Regulamento Próprio de Compras e Contratações do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF.
Resolução da Diretoria Executiva DP.RDE.006/2020	Dispõe sobre a implantação da nova Estrutura Organizacional, aprovada em Reunião do Conselho de Administração, na data de 12 de dezembro de 2019.

Fonte: Sistemas Integrados de Normas Jurídicas - SINJ; Saúde Legis e sítio eletrônico IGESDF

1.3. Contextualização

13. O IGESDF tem origem na Lei Distrital 5.899/2017, pela qual foi autorizada, pela Câmara Legislativa, a instituição, pelo Governo do DF, do Instituto Hospital de Base do DF - IHBDF, serviço social autônomo cujo objetivo era prestar assistência médica qualificada e gratuita à população, entre outras funções. Tal Instituto foi criado por meio do Decreto Distrital 38.332/2017, de 13/07/2017. Nesse contexto, foi celebrado o Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF, em 11/01/2018 (DA_12, págs. 2 a 31 e DA_13, págs. 2 a 13).

14. A Lei Distrital 5.899/2017 foi alvo de Ações Diretas de Inconstitucionalidade



(ADI 2017 002013822-5 e ADI 2017 002013758-5) no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT, ajuizadas pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB⁴, que indicavam a existência de vícios formais e materiais na lei que autorizou a instituição do IHBDF. O referido Tribunal julgou improcedentes as duas ações, deliberando pela constitucionalidade da referida lei.

15. Em 30/01/2019, foi editada a Lei Distrital 6.270/2019, pela qual foi autorizada a alteração do nome do IHBDF para IGESDF e a ampliação dos limites de sua atuação assistencial para abranger as UPAs e o HRSM (DA_13, págs. 14 e 15).

16. Nessa esteira, tendo em vista a Lei Distrital 6.270/2019, foi exarado o Decreto 39.674/2019 e o Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão 1/2018-SES/DF, a fim de regulamentar e firmar as novas regras de funcionamento do Instituto e de execução do ajuste celebrado (DA_12, págs. 37 a 179 e DA_13, págs. 8 a 13).

17. Por sua vez, por meio da Lei Distrital 6.425/2019, foi ampliada a atuação do IGESDF, ao atribuir ao Instituto a competência para construir UPAs. A seguir, apresenta-se o histórico de criação do IGESDF (DA_13, pág. 22).

- ✚ 03/07/2017 – Instituída a Lei Distrital 5.899/2017, a qual autoriza o Poder Executivo a instituir o IHBDF e dá outras providências;
- ✚ 13/07/2017 – Instituído o Decreto Distrital 38.332/2017, que dispõe sobre a criação do IHBDF;
- ✚ 11/01/2018 – Celebrado o Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF, entre a SES/DF e o IHBDF;
- ✚ 30/01/2019 – Instituída a Lei Distrital 6.270/2019, que altera a nomenclatura do IHBDF para IGESDF e dá outras providências;
- ✚ 19/02/2019 – Instituído o Decreto Distrital 39.674/2019, que regulamenta o IGESDF e dá outras providências;
- ✚ 27/05/2019 – Celebrado o Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF para adequar o referido contrato à Lei 6.270/2019 e ao Decreto 39.674/2019;
- ✚ 17/12/2019 – Instituída a Lei Distrital 6.425/2019, que atribui competência ao IGESDF para construir novas UPAs.

18. Em documento do Conselho Nacional de Secretários de Saúde - CONASS⁵, que trata dos modelos gerenciais em saúde pública, é relatado que os gestores do SUS têm debatido a necessidade de um modelo de gestão pública democrática, voltada ao controle de resultados e capaz de responder, adequadamente, à complexidade, gravidade e urgência

⁴ Atual Movimento Democrático Brasileiro – MDB.

⁵ Alternativas de Gerência de Unidades Públicas de Saúde. Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS. 2015. Disponível em <https://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/Alternativas-de-Gerencia-de-Unidades-Publicas-de-Saude.pdf>, acesso em 28/02/2021.



das demandas sociais e de desenvolvimento do País.

19. Referido documento indica que a decisão de descentralizar ações da Administração Pública deve considerar a importância de a administração direta não perder, no processo, capacidade de coordenação política e supervisão administrativa e de que tal ação não represente perda de controle e de capacidade estatal em prol de interesses privados, ou seja, que não ocorra o risco de captura dos interesses públicos por privados.

20. Nesse contexto, o CONASS apresenta, como forma de modelo gerencial, a colaboração entre o Poder Público e os SSAs de interesse social, a exemplo da Associação das Pioneiras Sociais, responsável pela Rede Sarah Kubitschek. O IGESDF possui natureza semelhante a essa Associação, haja vista ser um SSA de interesse social da área da saúde que recebe recursos do ente da federação para consecução dos objetivos presentes no contrato de gestão.

21. O IGESDF possui papel importante na saúde pública distrital, considerando que é responsável pela gestão e pelos serviços assistenciais de um hospital de referência e de alta complexidade no DF, o HBDF-IGESDF, e de mais sete unidades de atendimento (HRSM-IGESDF e 6 UPAs). Ainda, cabe mencionar a alta materialidade envolvida no contrato de gestão, uma vez que, nos exercícios de 2019 e 2020, os recursos autorizados para repasse ao IGESDF (R\$ 682.196.097,03 e R\$ 722.211.908,01, respectivamente)⁶ representaram aproximadamente 16 a 17% de todo o orçamento da SES/DF (DA_PT 9 e DA 14). Atualmente, o Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF possui 14 termos aditivos. O 14º Termo Aditivo foi celebrado em 06/05/2021 (DA_12, e DA_44).

22. Merece nota que, no âmbito do TCDF, foi analisada a regularidade do contrato de gestão firmado entre o GDF, por intermédio da SES/DF, e o então Instituto Hospital de Base do DF, mediante o Processo TCDF 18.949/2018.

23. Como desdobramento do mencionado processo, foi determinada a inclusão desta auditoria no PGA desta Corte de Contas, conforme a Decisão TCDF 3.254/2018 (Processo 18.949/2019, Peça 23, e-DOC 325D8850-e), para tratar do exame da execução do contrato de gestão firmado com o IGESDF.

⁶ Ressalta-se que o montante de recursos relativos aos servidores da SES/DF cedidos para atuar no IGESDF são descontados do repasse para o Instituto, de forma que não faz parte da despesa empenhada e liquidada.



24. Nesse contexto, a presente auditoria foi incluída no PGA do exercício de 2020 deste Tribunal, aprovado por meio da Decisão Administrativa 22/2020, de 03/06/2020 (Processo 27.225/2019, Peça 10, e-DOC 5886E7A9-e). No entanto, haja vista a pandemia de COVID-19 e o previsto no art. 3º, inciso III, c/c art. 8º da Resolução TCDF 333/2020⁷, a auditoria foi reprogramada para o PGA 2021, conforme Decisão Administrativa 66/2020, de 09/12/2020 (Peça 1, e-DOC 863109EA-c).

25. Ressalta-se que foi possível identificar no Sistema de Processos Eletrônicos deste Tribunal (e-TCDF) que o IGESDF e o Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e seus termos aditivos têm sido alvos de diversas representações e denúncias no âmbito do TCDF, de forma que diferentes temas foram direcionados para fiscalizações específicas, a exemplo de auditorias (DA_PT 8).

26. A análise dos processos que trataram de fiscalizações anteriores no âmbito do TCDF foi consolidada no DA_PT 8. As deliberações desta Corte de Contas apontam os seguintes possíveis assuntos a serem tratados no âmbito desta auditoria.

- Execução do contrato de gestão firmado entre o GDF, por intermédio da SES/DF, e o IGESDF (Decisão 3254/2018);
- Regularidade das aquisições de bens, equipamentos, fármacos e contratos de prestação de serviços (Decisão 3952/2020 – Autuado Processo 6894/2020);
- Acompanhamento do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF pela jurisdicionada (Decisão 3952/2020 – Autuado Processo 6894/2020);
- Estrutura física e de pessoal das UPAs do DF (Decisão 1586/2020);
- Construção de novas unidades de atendimento pelo IGESDF (Decisão 4014/2020);
- Irregularidades apontadas no relatório de fiscalização da CGU (Decisão 4800/2020).

27. Ademais, identificou-se que, no âmbito do Processo TCDF 7642/2020, foi sugerido pelo Corpo Técnico deste Tribunal que a previsão e execução orçamentária do IGESDF e o cumprimento da Portaria de Consolidação SES/DF 1/2020 também fossem tratados em trabalhos de auditoria a serem feitos no Instituto (Processo 7642/2020, Peça 28, e-DOC 53C0D55A-e, págs. 8 a 11).

⁷ Art. 3º As unidades técnicas na execução do Plano de Ação de que trata o art. 1º deverão observar as seguintes diretrizes:

III – programar para o momento oportuno as fiscalizações sistêmicas não urgentes, cujo objeto seja o aperfeiçoamento dos serviços públicos que se já mostravam insatisfatórios antes da pandemia causada pela Covid-19; (Inciso Alterado(a) pelo(a) Resolução 338 de 19/08/2020);

Art. 8º A Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex fica autorizada a reprogramar a execução de auditorias e demais ações previstas no Plano Geral de Ação – PGA, referente ao exercício de 2020, a fim de priorizar a fiscalização das contratações realizadas para enfrentamento da pandemia.



28. Pondera-se que os objetos a serem tratados em processos de auditoria em razão de determinações do Plenário são diversos e complexos (fiscalização da SES; execução do contrato de gestão; recursos humanos e estrutura física da UPAs, entre outros), de forma que uma única fiscalização não seria suficiente para abordar adequadamente todos os assuntos apontados. Nesse sentido, os temas serão tratados em diferentes processos de fiscalização.

29. Durante os trabalhos de auditoria, a Decisão TCDF 1.290/2021 foi juntada aos autos deste processo. Referida decisão foi proferida no Processo TCDF 00600-00007642/2020-13-e e autoriza “*o registro da Representação n.º 77/2020-CF nos assentamentos da Seasp/TCDF, a fim de subsidiar a auditoria a ser realizada no Processo n.º 1.583/2020-e e/ou outras fiscalizações a serem realizadas no âmbito do IGES/DF*” (Peça 17, e-DOCC6E281FC-c). As questões da Representação que estão relacionadas a esta auditoria foram objeto dos Achados 1 e 7 deste relatório.

30. Ainda durante esta fiscalização, foi apensado a estes autos o Processo TCDF 00600-00004171/2021-72-e, que trata de Representação a respeito da falta de medicação, EPI e insumos na rede de saúde do DF, bem como do auxílio efetuado pela SES/DF nos abastecimentos de materiais para o IGESDF. Foi questionado sobre a realização dos devidos descontos no repasse de recursos haja vista a entrega de insumos pela SES/DF.

31. Essa questão foi avaliada nesta fiscalização apenas para verificar a existência ou não de descontos haja vista a previsão contratual de auxílio pela SES/DF. Identificou-se que a SES/DF possui processo específico de avaliação dos materiais repassados e que os descontos foram realizados durante o período de 2019, com suspensão em 2020 e posterior retomada de forma retroativa no exercício de 2021. Ressalta-se que não foi realizada a análise da prestação de contas dos materiais e respectivos valores repassados.

32. O objeto da presente auditoria foi o acompanhamento e fiscalização do referido contrato de gestão pela SES/DF, haja vista a possibilidade de realização dessa fiscalização por meio de análise de processos, de sistemas e de realização de reuniões remotas, sem a necessidade de visitas nas unidades de atendimento, atendendo ao contexto atual de pandemia da COVID-19, bem como ao art. 3º, incisos III e IV, da Resolução TCDF



333/2020⁸, alterada pela Resolução TCDF 338/2020, c/c art. 3º da Portaria TCDF 82/2021⁹.

33. Merece nota que o Processo TCDF 6.894/2020 foi autuado para tratar da regularidade das aquisições de bens, equipamentos, fármacos e contratos de prestação de serviços do IGESDF e do acompanhamento do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF pela jurisdicionada, por força da Decisão TCDF 3.952/2020 (Processo 20735/2019, Peça 14, e-DOC 2B1C5DDD-e). Verifica-se que os assuntos previstos na referida decisão possuem objetos distintos e complexos, de forma que abordá-los em autos separados permitirá a realização da análise de forma mais detalhada. Ressalta-se que os trabalhos de fiscalização relativos ao mencionado processo ainda não foram iniciados. Portanto, tornou-se conveniente e oportuno tratar do acompanhamento do referido contrato de gestão nestes autos.

34. Quanto ao relatório de fiscalização elaborado pela Controladoria Geral da União – CGU, o qual foi objeto do Processo TCDF 6.693/2020 e Decisão TCDF 4.800/2020 (Processo 6.693/2020, Peça 8, e-DOC 22F26CA7-e), foram apontadas várias irregularidades relativas ao Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF, no que tange o HBDF-IGESDF, quais sejam (DA_15):

- Aquisição de medicamentos pelo IGESDF por preços acima do praticado no mercado, com prejuízo no montante de R\$ 144.268,72 e potencial prejuízo de R\$ 3,4 milhões em 2018;
- Subdimensionamento das metas definidas para o Contrato de Gestão 001/2018;
- Atuação deficiente da SES/DF no acompanhamento, monitoramento e avaliação da execução do CG 001/2018;
- Transparência ativa parcialmente promovida pela SES/DF em relação ao CG 01/2018;
- Fragilidades no processo de contratação da empresa Apecê para a prestação de serviços de recepção;
- Fragilidades no processo de contratação da empresa Sanoli para o fornecimento de alimentação;
- Deficiências no armazenamento e no controle de estoque de medicamentos na Central de Abastecimento Farmacêutico e na Farmácia Ambulatorial do IGESDF;

⁸ Art. 3º As unidades técnicas na execução do Plano de Ação de que trata o art. 1º deverão observar as seguintes diretrizes:

III – programar para o momento oportuno as fiscalizações sistêmicas não urgentes, cujo objeto seja o aperfeiçoamento dos serviços públicos que se já mostravam insatisfatórios antes da pandemia causada pela Covid-19; (Inciso Alterado(a) pelo(a) Resolução 338 de 19/08/2020);

IV – planejar e executar remotamente as fiscalizações quando houver impossibilidade de comparecer ao órgão ou entidade jurisdicionada; (Inciso Alterado(a) pelo(a) Resolução 338 de 19/08/2020);

⁹ Art. 3º O Tribunal continuará a prestar a jurisdição que lhe é constitucionalmente atribuída preferencialmente por meio remoto, permanecendo inalterados os prazos processuais.



- Aquisição de medicamentos do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica que integram o grupo 1A, cujas aquisições são centralizadas pelo Ministério da Saúde, conforme definido pela Portaria/MS nº 1.554/2013;
- Fragilidades quanto ao processo de seleção para admissão de pessoal no âmbito do IGESDF;
- Superlotação do Pronto Socorro do HBDF, resultando em disponibilização de serviços de saúde em desconformidade com o preconizado, com atendimento nos corredores das instalações;
- Deficiências na transparência ativa promovida pelo IGESDF na divulgação de informações referentes à execução do CG 01/2018;
- Cumprimento insatisfatório pelo IGESDF das metas estipuladas no CG 01/2018, não indicando melhoria quantitativa nos serviços prestados.

35. As questões relativas às metas e ao acompanhamento do contrato de gestão apresentadas pelo órgão de controle interno federal foram abordadas nesta fiscalização, de forma que as demais questões serão consideradas em outros processos de fiscalização.

36. Ainda, foi encaminhado, a esta Corte de Contas, o Ofício 54/2021 – G2P, do Ministério Público junto ao TCDF – MPjTCDF, que informa sobre a publicação no DODF do Nono Termo Aditivo ao Contrato de Gestão 001/2018-SES/DF, ressaltando as alterações contratuais realizadas pela jurisdicionada. Mediante esse Ofício foram apontadas: a alteração da forma contratual para pagamento de servidores cedidos; a forma de gestão do patrimônio público; e a alteração da forma de prestação de contas e da forma de acompanhamento do contrato de gestão, retirando a competência da Comissão de Avaliação da Contratualização (Peça 9, e-DOC 4DF55EFD-c). De forma semelhante, as questões atinentes ao acompanhamento do contrato de gestão foram objeto desta fiscalização, os demais assuntos poderão ser tratados em outros autos.

37. Conforme mencionado, o objeto da presente auditoria abrangeu o acompanhamento e fiscalização do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF pela jurisdicionada, de forma que os demais itens abordados nos processos deste Tribunal – quais sejam: a execução do contrato de gestão; os processos de compras e contratações do IGESDF; os recursos humanos e infraestrutura da UPAS; a construção de novas UPAS – devem ser considerados em outros processos de fiscalização. Desse modo, a presente fiscalização atendeu a parte do disposto nas Decisões TCDF 3.952/2020 e 4.800/2020. Ademais, pondera-se que o objeto desta fiscalização atendeu indiretamente à Decisão TCDF 3.254/2018, haja vista que a análise da atuação da SES/DF no acompanhamento do contrato



de gestão resulta na avaliação indireta da execução do próprio ajuste, especialmente pelo fato de que as metas pactuadas para consecução do ajuste foram examinadas no âmbito desta auditoria.

38. A importância do objeto desta auditoria reside no fato de a SES/DF, que possui a competência para realizar o controle perene das atividades efetuadas pelo IGESDF, ter atuação fundamental para garantir a adequada execução do contrato de gestão.

39. Nesse sentido, a Lei Distrital 5.899/2017, estabelece a atuação da jurisdicionada sobre o contrato de gestão, determinando que à SES/DF compete supervisionar a gestão do Instituto e a execução do ajuste, de forma que a jurisdicionada define os termos do contrato de gestão e estes podem ser modificados de comum acordo no curso de sua execução, a fim de incorporar ajustes necessários em face do acompanhamento do contrato. Ainda, a norma estabelece que o Instituto deve apresentar anualmente à SES/DF, até 31 de março de cada ano, relatório circunstanciado sobre a execução do plano do exercício findo. Por sua vez, a SES/DF tem o prazo de 30 dias para apresentar parecer sobre o relatório apresentado pelo IGESDF, bem como o prazo de 90 dias para deliberar sobre o cumprimento do contrato de gestão (DA_13).

40. Em consonância com a supramencionada Lei, o Decreto Distrital 39.674/2019 estabelece que (DA 13):

Art. 8º Compete à Secretaria de Estado de Saúde supervisionar a gestão do IGESDF, observadas as normas e disposições previstas na Lei nº 5.899/2017.

41. Por sua vez, o Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF estabelece a forma de atuação da SES/DF para acompanhamento e controle da execução do ajuste e prevê as seguintes ações e instrumentos de fiscalização (DA_12):

- Elaboração e acompanhamento dos Planos de Trabalho Anuais, Plano Estratégico Quadrienal e Orçamentos-programas anuais;
- Elaboração de relatórios quadrimestrais e anuais de avaliação da execução do contrato, com prazos para entrega dos relatórios por parte do IGESDF e prazo para análise dos resultados apresentados por meio de uma Comissão (Comissão de Acompanhamento da Contratualização);
- Análise e emissão de parecer conclusivo sobre os relatórios anuais de execução



do contrato.

42. Destaca-se a Portaria de Consolidação SES/DF 1/2020, que regulamenta as normas sobre a prestação de contas dos contratados e sobre o apoio das áreas técnicas da SES/DF no âmbito dos contratos de gestão e de resultados. Referida norma estabelece prazos e as competências de fiscalização dos setores da SES/DF responsáveis pelo acompanhamento do contrato de gestão e prevê a padronização dos processos de supervisão, fiscalização, monitoramento e acompanhamento, bem como o acompanhamento do desempenho das metas e da execução orçamentária/financeira (DA_16).

43. Ainda, cabe mencionar que o IGESDF, embora possua personalidade jurídica de direito privado, está sob a jurisdição desta Corte de Contas, consoante o art. 1º, inciso VII da Lei Complementar 1/94 – Lei Orgânica do TCDF¹⁰, haja vista que essa entidade gerencia recursos públicos, em consequência do contrato de gestão firmado com o Governo do DF por intermédio da SES/DF.

44. Nesse contexto, a lei de criação do Instituto prevê que o IGESDF deve apresentar anualmente à SES/DF e a este Tribunal, até 31 de março de cada ano, relatório circunstanciado que apresente, entre outras informações, a prestação de contas dos recursos públicos aplicados. A SES/DF, por sua vez, deve apresentar parecer sobre o relatório do Instituto ao TCDF, o qual julga a respectiva prestação de contas e delibera sobre o cumprimento do contrato de gestão.

45. Dessa forma, a atuação da SES/DF no acompanhamento do contrato de gestão reflete a devida prestação de contas dos recursos geridos pelo IGESDF, de forma que devem ser observados os termos da Resolução TCDF 164/2004, a qual trata das normas de organização e apresentação das contas das entidades administradas sob regime do contrato de gestão firmado com o Governo do Distrito Federal.

¹⁰ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, órgão de controle externo, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Distrito Federal e na forma estabelecida nesta Lei, compete:
VII - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados ao Distrito Federal ou pelo Distrito Federal, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;



1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo Geral

46. O objetivo geral da presente auditoria foi avaliar a conformidade do acompanhamento e fiscalização pela SES/DF sobre o Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF com relação às normas de regência e ao ajuste celebrado.

1.4.2. Objetivos Específicos

47. As questões de auditoria foram assim definidas:

1. A SES/DF realiza o acompanhamento das Cláusulas e das metas do Contrato de Gestão nº 01/2018 – SES/DF conforme previsto no ajuste e nas normas que regulam a matéria?
2. A SES realiza o acompanhamento do contrato de gestão de forma a garantir a adequada execução orçamentária/financeira?

1.5. Escopo

48. Esta fiscalização abrangeu as ações de acompanhamento e controle da SES/DF sobre o Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF nos exercícios de 2019 a março de 2021, em conformidade com dispositivos normativos e contratuais estabelecidos nesse período.

1.6. Montante Fiscalizado

49. O montante empenhado para custeio do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF, de acordo com o Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO, consta do Quadro a seguir (DA_PT 9 e DA_14):

Quadro 3. Montante empenhado nos Programas de Trabalhos relativos ao Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF¹¹

Exercício	Despesa Autorizada	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada
2019	670.204.097,03	667.509.117,99	667.509.117,99
2020	717.525.147,54	701.877.894,39	700.672.894,39
2021*	300.919.282,53	153.978.602,02	19.252.308,11

Fonte: SIGGO. UG 17101 G17901. Consulta em 25/02/2021.

¹¹ Programas de Trabalho incluídos na análise do montante de recursos referentes a cada exercício: 10.122.6002.8502.0012 – admissão de pessoal – Instituto Hospital de Base do Distrito Federal; 10.302.6202.2899.0001 – contratualização do Serviço Social Autônomo – Instituto Hospital de Base do Distrito Federal; 10.122.6002.8504.0013 - concessão de benefícios a servidores – Instituto Hospital de Base; 28.846.0001.9093.0058 – outros resarcimentos, indenizações e restituições – IGESDF; 10.302.6202.9107.0073 – aquisição de equipamentos – IGES – Hospital de Base; 10.364.8202.9083.0013 – concessão de bolsas de estudo – médicos residentes – IGESDF.



Exercício	Despesa Autorizada	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada
2019	670.204.097,03	667.509.117,99	667.509.117,99
2020	717.525.147,54	701.877.894,39	700.672.894,39
2021*	300.919.282,53	153.978.602,02	19.252.308,11

* Situação em 25/02/2021

1.7. Metodologia

50. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (DA_PT 95), merecendo destaque o exame de documentos, a correlação de informações e a entrevista.

51. Foram analisados 26 processos, incluindo os autos que tratam da formalização do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e seus Termos Aditivos, dos processos de acompanhamento quadrimestrais e anuais realizado pela SES/DF, dos relatórios mensais de pagamento e dos autos que tratam da construção de UPAs pelo IGESDF. Os processos analisados estão relacionados no DA_PT_58.

52. Considerando o alto volume de processos e dados a serem analisados, o exame dos processos relativos aos relatórios mensais de pagamento foi feito a partir de uma amostra não aleatória, de forma que foram avaliados os meses do 2º Quadrimestre de 2019 e 2020, bem como os meses de janeiro a março de 2021.

53. Quanto aos processos de acompanhamento quadrimestrais da SES/DF, foram incluídos na análise aqueles referentes ao 2º e 3º Quadrimestres de 2019. A análise restringiu-se ao exercício de 2019, haja vista que a jurisdicionada não havia realizado qualquer análise referente ao exercício de 2020. O relatório anual de 2020 foi emitido ao final dos trabalhos de auditoria. Assim, foram coletados apenas os resultados apontados nos relatórios do IGESDF, referentes ao exercício de 2020 para análise do grau de atingimento das metas.

54. A fim de avaliar os devidos descontos dos servidores da SES/DF cedidos ao IGESDF, conforme previsto no Contrato de Gestão, foram utilizados os dados do Sistema de Gestão de Recursos Humanos do DF – SIGRH a fim de comparar os valores de desconto efetuados nos exercícios de 2019 a 2021 com o montante de remunerações registradas no referido Sistema.

55. Ainda, foi analisado o Processo SEI 00060-00430544/2020-31, que trata da prestação de contas do IGESDF referente às despesas com o enfrentamento da COVID-19.



Todavia, a análise limitou-se à verificação da conformidade da despesa com pessoal referente aos meses de março a setembro de 2020 com o Plano de Trabalho proposto pelo IGESDF.

56. Por fim, foram realizadas cinco reuniões durante os trabalhos de auditoria, a fim de colher dados e informações sobre questões da fiscalização. As reuniões foram realizadas com os seguintes setores dos jurisdicionados: Coordenação Especial de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde – SES/DF; Diretoria de Contratos de Gestão e Contratos Assistenciais Complementares – SES/DF; Diretoria de Gestão Regionalizada- SES/DF; Gerência de Contratos de Gestão e de Resultados – SES/DF e Gerência de Avaliação Técnica-Assistencial dos Contratos de Gestão e de Resultados; Complexo Regulador em Saúde – SES/DF; Controladoria do IGESDF e Superintendência Operacional da Unidade de Apoio – IGESDF (DA_35).

1.8. Critérios de Auditoria

57. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos da legislação relativa à criação e instituição do IGESDF (Leis Distritais e Decreto Distrital), bem como os normativos que tratam da fiscalização e acompanhamento da SES/DF sobre os contratos de gestão.

58. Além disso, foi utilizado como parâmetro os dispositivos do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e seus Termos Aditivos, que estabelecem a relação jurídica entre o IGESDF e o GDF, por intermédio da SES/DF.

1.9. Avaliação do Controle Interno

59. A Avaliação do Controle Interno objetiva orientar o escopo da auditoria e a extensão das análises a serem realizadas.

60. A metodologia utilizada para análise do controle interno foi baseada na Portaria-SEGECEX 24/2018 do Tribunal de Contas da União, que aprova o roteiro de Levantamento com vistas a orientar a condução dessa modalidade de fiscalização naquele órgão de controle (DA_11).

61. A avaliação é feita a partir da análise dos riscos inerentes ao objeto a ser auditado. Primeiramente, identificam-se as atividades relevantes atinentes ao objeto, com



respectivas áreas ou agentes responsáveis e objetivos-chave. Posteriormente, verificam-se os riscos inerentes a essas atividades, identificando as causas, as probabilidades de ocorrência e os impactos ligados a esses riscos. A partir dessa análise, classificam-se os níveis dos riscos (baixo, médio, alto e extremo). Por conseguinte, analisam-se as atividades de controle implementadas para mitigá-los. Considerando os dados coletados, é realizado o julgamento dos níveis de confiança dos controles descritos, atribuindo uma pontuação que permite identificar o Risco de Controle – RC. Em seguida, verifica-se o Risco Residual (DA_PT 10). As informações detalhadas acerca dessa análise e dos resultados estão no Documento de Auditoria DA_PT 10.

62. Considerando as atividades listadas e respectivos objetivos-chave, foram apontados os seguintes riscos com respectivos Níveis de Risco Inerente, de Controles Internos e de Riscos Residuais (DA_PT 10):

Quadro 4. Classificação dos riscos inerente, de controle e residual

Riscos Inerentes	Classificação do nível de risco	Classificação do risco de controle	Classificação do Risco Residual
Metas incapazes de aferir a efetividade e o real impacto da ação na assistência à saúde da população	Extremo	Médio	Alto
Descumprimento de cláusulas contratuais relevantes	Extremo	Alto	Alto
Falha no aperfeiçoamento/correção do contrato de gestão	Alto	Muito Alto	Alto
Não cumprimento de metas contratualizadas	Extremo	Médio	Alto
Repasso de insumos (médico-hospitalar) sem a correspondente compensação/abatimento financeiro	Médio	Médio	Baixo
Falha na transparência da gestão	Alto	Alto	Alto
Recursos orçamentários e financeiros insuficientes para execução contratual	Alto	Médio	Médio
Repasso de recursos superiores às necessidades para execução contratual	Baixo	Médio	Baixo
Falha na gestão do gasto público	Alto	Alto	Alto

Fonte: DA_PT 10

63. Conforme o Quadro 4, pode-se concluir que 78% dos riscos inerentes ao processo de acompanhamento do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF são considerados “Altos” ou “Extremos”. Tal situação demonstra a relevância e gravidade das atividades e dos



respectivos riscos. Ressalta-se que o risco inerente é aquele que decorre da própria natureza da operação, independentemente da existência de controle (DA_PT 10).

64. Ainda, verifica-se que grande parte dos controles internos implementados para mitigar os riscos inerentes possuem falhas, não contemplando os aspectos relevantes, o que resulta em um percentual de 44% de riscos de controle considerados “Altos” ou “Muito Altos” e 56% considerados “Médios”. Nesse sentido, verificam-se os seguintes percentuais de Classificação dos Riscos Residuais: Baixo = 22%; Médio = 11% e Alto = 67%. O Risco Residual é o produto do Risco Inerente com o Risco de Controle (DA_PT 10).

2. Resultados da Auditoria

2.1. QA 1 – A SES/DF realiza o acompanhamento das Cláusulas e das metas do Contrato de Gestão nº 01/2018 – SES/DF conforme previsto no ajuste e nas normas que regulam a matéria?

Não. A SES/DF atuou nos exercícios de 2019 a março de 2021 de forma intempestiva, sem o devido acompanhamento dos documentos de planejamento do IGESDF, em descumprimento de cláusulas contratuais relevantes, com média de 266 dias de atraso em relação aos prazos estabelecidos no ajuste e em desacordo com a cláusula 23^a do contrato. Ainda, houve subdimensionamento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão e Terceiro Termo Aditivo, em especial quanto às Unidades de Pronto Atendimento – UPAs.

Além disso, a metodologia de avaliação prevista no Contrato de Gestão priorizou a produção dos serviços, uma vez que os indicadores de desempenho não possuíam valores pactuados e não eram considerados na pontuação para avaliação do cumprimento do Contrato de Gestão para as unidades incluídas no Instituto após o Terceiro Termo Aditivo. Ademais, não foram pactuadas metas referentes às ações de pesquisa e gestão a serem executadas pelo Instituto, a despeito de tais ações constarem nos princípios estratégicos do IGESDF e comporem uma das finalidades do ajuste firmado.



2.1.1. Achado 1 – Intempestividade da atuação da SES/DF sobre o acompanhamento do Contrato de Gestão 1/2018 - SES/DF e descumprimento de cláusulas relevantes

Critério

65. O IGESDF deve observar os prazos fixados na Lei Distrital 5.899/2017, alterada pela Lei Distrital 6.270/2019, no Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e termos aditivos, bem como na Portaria de Consolidação 1/2020 – SES/DF para prestação de contas do referido ajuste (cláusula 6^a, incisos VI e VII CG 1/2018; Portaria de Consolidação 1/2020 – SES/DF, art. 8^º).

66. A SES/DF deve avaliar e acompanhar o Plano Estratégico, o Plano de Trabalho Anual e o Orçamento Programa do IGESDF (cláusula 17^a, inciso III e parágrafo único).

67. A SES/DF deve observar os prazos estabelecidos na Lei Distrital 5.899/2017, alterada pela Lei Distrital 6.270/2019, no Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e na Portaria de Consolidação 1/2020 – SES/DF para análise e emissão de relatório e parecer sobre os dados e informações encaminhadas pelo IGESDF. (Cláusula 19^a, item III, cláusula 23^a, parágrafos 3^º e 4^º do CG 1/2018 – SES/DF e respectivas alterações do 9^º Termo Aditivo; Portaria de Consolidação 1/2020 – SES/DF, art. 9^º, parágrafo 7^º).

Análises e Evidências

68. Conforme mencionado na Introdução deste Relatório, a criação do IGESDF é forma de descentralização das ações da Administração Pública Distrital, com o objetivo de direcionar a gestão das unidades de saúde geridas pela entidade para o controle de resultados, de forma a ser capaz de responder, adequadamente, à complexidade, gravidade e urgência das demandas de saúde do Distrito Federal.

69. Nesse contexto, a Lei Distrital 5.899/2017 prevê que o Instituto deve observar os princípios do Sistema Único de Saúde - SUS, expressos no art. 198 da Constituição Federal e no art. 7^º da Lei Federal 8.080/1990, bem como as políticas e as diretrizes estratégicas da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, de forma que cabe à SES/DF proceder ao acompanhamento e supervisão do Contrato de Gestão (DA_13, pág. 2).



70. O Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF define que a SES/DF deve acompanhar e avaliar os instrumentos de planejamento do IGESDF, bem como a execução desse planejamento, mediante o acompanhamento das metas, indicadores e planos de ação, destacando-se as seguintes cláusulas (DA_12, págs. 4 e 8):

CLÁUSULA SEXTA - DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO

No âmbito do presente CONTRATO DE GESTÃO, são estabelecidas as seguintes obrigações ao IHBDF:

(...)

VI - por intermédio da DIREX, submeter até 30 de junho de cada ano, para análise da CONTRATANTE, proposta de Plano de Trabalho Anual e de Orçamento - Programa Anual do IHBDF, com indicadores e metas, para execução no exercício subsequente, de programas e projetos relacionados ao contrato de gestão;

CLÁUSULA SÉTIMA - DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE

No âmbito do presente CONTRATO DE GESTÃO são definidas as seguintes obrigações para o DISTRITO FEDERAL por intermédio da SES-DF:

I - avaliar e acompanhar o cumprimento pelo IHBDF dos resultados, indicadores e metas previstos nos Planos de Trabalho anuais compatíveis com o Plano Estratégico, indicando os ajustes que, de comum acordo, devam ser implementados para assegurar a consecução do presente instrumento;

CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA - DO PLANO ESTRATÉGICO

I - o primeiro Plano Estratégico define, em conformidade com as disposições do art. 1º da Lei nº 5.899, de 2017, e do art. 1º do Decreto nº 38.322, de 2017, para os exercícios de 2018-2019, as estratégias para a prestação de assistência médica, de excelência e gratuita, a todos os níveis da população, e desenvolvimento de atividades de educacionais e de pesquisa no campo da saúde;

II - os Planos Estratégicos subsequentes terão periodicidade quadrienal e coincidirão com o Plano Plurianual aplicável à SES-DF, em conformidade com as disposições do art. 1º da Lei nº 5.899, de 2017, e do art. 1º do Decreto nº 38.322, de 2017, e definirão as estratégias para a prestação de assistência médica, de excelência e gratuita, a todos os níveis da população, e desenvolvimento de atividades de educacionais e de pesquisa no campo da saúde;

III - o Plano Estratégico poderá ser ajustado ao longo de sua execução, após aprovação pelo CA, devendo o IHBDF apresentá-lo à CAC-IHBDF, de que trata a Cláusula Vigésima Terceira.

Parágrafo Único. No primeiro semestre de 2018, o IHBDF deverá elaborar o primeiro Plano Estratégico de que trata o inciso I do *caput* desta Cláusula, o qual, após aprovação, será incorporado como Anexo II a este CONTRATO DE GESTÃO, mediante termo aditivo.

CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA - DOS PLANOS DE TRABALHO ANUAIS

I - os Planos de Trabalho Anuais referentes ao exercício de 2018 e seguintes serão elaborados pela DIREX e aprovados pelo CA, sendo submetidos à CONTRATANTE até o dia 30 do mês de junho do ano anterior àquele em que serão executados, observadas as seguintes diretrizes:

a) os Planos de Trabalho anuais serão estabelecidos em conformidade com o Plano Estratégico, os objetivos prioritários que o IHBDF procurará atingir no respectivo exercício e discriminarão os programas e atividades, com seus indicadores e metas anuais, a serem executados para tal fim;

CLÁUSULA DÉCIMA NONA - DOS ORÇAMENTOS-PROGRAMAS ANUAIS

Os Planos de Trabalho Anuais de que trata a Cláusula Décima Oitava deste



CONTRATO DE GESTÃO serão executados por meio dos respectivos Orçamentos - Programas anuais, observadas as seguintes disposições:

I - cada Orçamento-Programa Anual deverá guardar compatibilidade com o respectivo Plano de Trabalho Anual e o cronograma de desembolso por fonte;

II - até o dia 30 do mês de junho do ano imediatamente anterior ao exercício em que será executado, o Orçamento-Programa Anual será submetido, acompanhando o respectivo Plano de Trabalho Anual, à análise da CONTRATANTE;

III - a CONTRATANTE analisará o Orçamento-Programa Anual até o dia 20 de novembro do ano imediatamente anterior ao exercício em que será executado;

Parágrafo Único. O Plano de Trabalho Anual deverá conter as “Metas de Produção”; “Indicadores e Metas de Desempenho”; e “Metas do Plano de Ação”, a serem ajustados, respectivamente, nos Anexos III, IV e V, mediante termo aditivo. (grifou-se)

71. A fim de verificar o atendimento às referidas cláusulas, foram avaliados os autos referentes à formalização contratual e restou identificado que o Plano Estratégico relativo aos exercícios de 2020-2023 não foi apresentado à SES/DF, para avaliação e aprovação, tampouco o Plano de Trabalho e Orçamento-Programa do exercício de 2020, em afronta às cláusulas sexta, inciso VI; décima sétima, inciso III e parágrafo único; décima oitava, inciso I e décima nona, incisos I e III (DA_59).

72. Ao se questionar à SES/DF sobre a apresentação pelo IGESDF do Plano Estratégico relativo aos exercícios de 2020-2023, essa afirmou que o documento foi encaminhado por meio do Processo SEI 04016-00057518/2021-30. Todavia, referido planejamento foi enviado à jurisdicionada em 27/05/2021, somente após a reunião realizada durante os trabalhos de auditoria, em 18/05/2021, na qual se questionou sobre a avaliação e ciência da SES/DF a respeito desse documento de planejamento. A análise do referido processo indica que não houve qualquer manifestação da SES/DF a respeito do Planejamento Estratégico do IGESDF (e-DOC 4F7AEB9F-c, pág. 2 e DA_60).

73. Nesse sentido, quanto ao exercício de 2020, as metas, ações e indicadores pactuados, bem como os recursos de fomento previstos foram os mesmos do exercício de 2019. Merece nota que a Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão apontou, na oportunidade da avaliação da execução do 2º Quadrimestre de 2019, a existência de falhas no processo de avaliação e nas metas previstas, que deveriam ser corrigidas para o adequado acompanhamento do ajuste. A despeito desse apontamento, que se repetiu no 3º Quadrimestre de 2019, não houve a apresentação de alterações para o exercício de 2020 (DA 22, págs. 39 a 119).



74. O Plano Estratégico do IGESDF, referente aos exercícios de 2020-2023, foi identificado no sítio eletrônico do Instituto. Nesse documento, foram registrados os seguintes objetivos estratégicos: modernizar a infraestrutura e a tecnologia do IGESDF; desenvolver e implementar um modelo de gestão de pessoas eficiente; desenvolver e implementar uma gestão financeira eficiente; desenvolver e implementar a inovação, o ensino e a pesquisa no campo da assistência e gestão da saúde; prestar assistência em saúde de qualidade com foco no usuário (DA_60).

75. Não há como comparar o alinhamento entre os documentos de planejamento do IGESDF referente ao exercício de 2020, considerando que os planos desse ano não foram apresentados. Porém, ao se avaliar o Plano de Trabalho Apresentado pelo IGESDF referente ao exercício de 2021, verifica-se que não há a previsão de ações para todos os objetivos apontados no plano estratégico, a exemplo de ações relativas à melhoria da gestão de pessoas e gestão financeira (DA_59, pág. 4438 a 4881 e DA_60).

76. Cumpre registrar que os Planos de Trabalhos de 2019 de cada unidade do IGESDF continham um Plano de Ação e Melhoria registrado no Contrato de Gestão, com estipulação de ações e prazos que deveriam ser observados pelo Instituto. No entanto, tal previsão restou ausente nos Planos de Trabalhos acostados ao Nono Termo Aditivo que pactua a nova forma de avaliação para esse exercício, o que indica que a execução de tais ações não serão acompanhadas pela SES/DF (DA_12, pág. 74, 96, 108, 120 e 194 a 285).

77. Desse modo, quanto ao ano de 2021, foi apresentada, em 30/06/2020, a proposta de Plano de Trabalho Anual e Orçamento-Programa conforme o prazo previsto no Contrato de Gestão (DA_59, págs. 4436 a 4882). No entanto, o Orçamento-Programa foi reformulado pelo IGESDF de forma que a última versão foi apresentada somente em março de 2021, configurando aproximadamente 8 meses de atraso (DA_59, fl. 7599 a 7653 e 7667 a 7723). Ademais, a SES/DF não conseguiu realizar a avaliação tempestiva dos referidos documentos, haja vista que o Plano de Trabalho Anual somente foi definido e formalizado em 12/02/2021 (DA_59, págs. 5079 a 7389). O Orçamento-Programa, por sua vez, somente teve sua primeira avaliação em 23/03/2021 e o ajuste do recurso para fomento foi efetuado somente em 03/05/2021, pelo Décimo Terceiro Termo Aditivo (DA_59, págs. 7737 a 7739; 7946 a 7948).

78. Merece nota que o Contrato de Gestão estabelece o prazo de dezembro do



ano anterior ou até o 30º dia útil de cada ano para que as partes celebrem, anualmente, o respectivo termo aditivo ao ajuste, com as alterações a serem realizadas em função do orçamento aprovado e da revisão do Plano de Trabalho Anual e do Orçamento-Programa Anual (DA_12, págs. 10 e 11).

79. A importância da elaboração e apresentação tempestiva das peças de planejamento do IGESDF reside no fato de apresentarem os dados para o adequado acompanhamento do contrato de gestão e execução orçamentária e financeira do Instituto. A ausência desse planejamento ou sua falha pode comprometer a execução do contrato de gestão. Nesse caso, a não apresentação dos documentos ou a falha nesses configura grave irregularidade e inexecução de cláusulas relevantes do Contrato de Gestão.

80. Ainda, ressalta-se que, por meio desses documentos de planejamento, a SES/DF avalia e verifica a compatibilidade das ações do IGESDF com as políticas de saúde estabelecidas pela SES/DF, em atenção à cláusula quarta do Contrato de Gestão, a qual estabelece o que segue (DA_12, pág. 3):

CLÁUSULA QUARTA - DOS PRINCÍPIOS

O IHBDF, na consecução dos seus objetivos, observará os princípios do Sistema Único de Saúde, expressos no art. 198 da Constituição Federal e no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, bem como as políticas e diretrizes estratégicas da SES-DF.

Parágrafo Primeiro. O IHBDF presta atendimento exclusivo e gratuito aos usuários do SUS, em auxílio à atuação do Poder Público.

Parágrafo Segundo. O IHBDF atuará de acordo com as políticas e o planejamento de saúde do Distrito Federal, dentro das diretrizes de descentralização, participação social, relevância pública, hierarquização e formação de rede.

81. Nesse sentido, a falta de avaliação e acompanhamento do Planejamento Estratégico do IGESDF, bem como dos planos de trabalho anuais e orçamentos-programas, configura uma grave falha de controle por parte da SES/DF.

82. Por sua vez, quanto ao acompanhamento dos resultados alcançados pelo IGESDF, tendo em vista seu planejamento, bem como as metas e indicadores pactuados, a análise dos processos que tratam da avaliação quadrimestral e anual do Contrato de Gestão indica que o IGESDF cumpriu parcialmente, nos exercícios de 2019 e 2020, o prazo estipulado para apresentação das informações. Houve atraso somente na apresentação dos dados referentes ao 3º Quadrimestre de 2019, totalizando 28 dias. Todavia, quanto aos relatórios do 3º Quadrimestre de 2020 e ao relatório anual de 2020, o IGESDF ainda não



havia apresentado os dados até 16/04/2021(DA_61 e DA_63). Pondera-se que, por meio da Lei Distrital 6.661/2020, foram suspensas as obrigações relacionadas ao cumprimento das metas pactuadas, a apresentação dos respectivos relatórios de acompanhamento e avaliação pelo IGESDF durante a pandemia por COVID-19. Nesse sentido, o Instituto ficou liberado da obrigação de apresentar os referidos relatórios nesse exercício.

83. A SES/DF, por sua vez, apresentou seus relatórios de avaliação com considerável atraso em todo o período analisado, haja vista que a jurisdicionada atrasou em média 216 dias para manifestação, considerando os exercícios de 2019 e 2020. A SES/DF ainda não apresentou qualquer manifestação sobre a execução quadrimestral do contrato no exercício de 2020. Nesse sentido, para o exercício de 2020, foi considerado como prazo para avaliação do tempo de atraso a data de finalização da análise nesta fiscalização, 26/03/2021. Pondera-se que o atraso na manifestação ainda pode ser maior do que o identificado. A seguir, apresenta-se Quadro com as datas e tempo de atraso da manifestação dos jurisdicionados (DA_61 e DA_63).

Quadro 5. Comparação entre os prazos para entrega dos relatórios e a efetiva apresentação desses documentos

Período	Prazo IGESDF	Data de entrega de dados pelo IGESDF	Atraso IGESDF (dias)	Prazo para emissão de relatório/parecer SES/DF	Data de emissão do relatório/parecer pela SES/DF	Atraso SES/DF (dias)	Prazo total para manifestação SES/DF (dias)
1º Quadrimestre 2018	31/05/2018	01/06/2018	1	31/07/2018	10/12/2018	132	192
2º Quadrimestre 2018	30/09/2018	14/09/2018	-16	13/11/2018	17/07/2019	246	306
3º Quadrimestre 2018	31/01/2019	07/02/2019	7	08/04/2019	20/11/2019	226	286
Ano 2018	31/03/2019	03/04/2019	3	03/05/2019	06/11/2019	187	217
1º Quadrimestre 2019	31/05/2019	31/05/2019	0	30/07/2019	10/12/2019	133	193
2º Quadrimestre 2019	30/09/2019	30/09/2019	0	29/11/2019	10/05/2020	163	223
3º Quadrimestre 2019	31/01/2020	28/02/2020	28	28/04/2020	31/12/2020	247	307
Ano 2019	31/03/2020	31/03/2020	0	30/04/2020	01/04/2021	336	366
1º Quadrimestre 2020	31/05/2020	05/06/2020	5	04/08/2020	26/03/2021	234	294
2º Quadrimestre 2020	30/09/2020	01/10/2020	1	30/11/2020	26/03/2021	116	176
3º Quadrimestre 2020	31/01/2021	26/03/2021	54	25/05/2021	-	-	-
Ano 2020	31/03/2021	-	-	25/05/2021	18/05/2021	-7	53

Fonte: DA relatórios e tramitação de processos

84. Mediante a Portaria de Consolidação 1/2020 – SES/DF, a periodicidade para encaminhamento dos dados pelo IGESDF deixou de ser quadrimestral e passou a ser



mensal. No entanto, em reunião de maio de 2021, as gestoras da SES/DF afirmaram que o IGESDF não havia apresentado os relatórios mensais de 2021, a despeito de referido normativo ter tido sua vigência iniciada em outubro de 2020 (DA_16 e DA_35, pág. 10).

85. No que se refere ao acompanhamento anual do contrato de gestão, verifica-se que a SES/DF apresentou os pareceres referentes aos exercícios de 2018 a 2020. Em relação ao ano de 2019, a SES/DF apresentou o seu relatório apenas em 01/04/2021, configurando 366 dias de atraso. Por sua vez, quanto ao ano de 2020, verificou-se que a SES/DF apresentou seu relatório anual em 18/05/2021, porém não houve o acompanhamento quadrimestral, conforme previsto no Contrato de Gestão (DA_61; DA_63 e E-DOC 30C124BD-c).

86. Essa situação de atraso na avaliação dos dados quadrimestrais e anuais do Contrato de Gestão indica que a SES/DF possui dificuldades de realizar tempestivamente o acompanhamento da execução do ajuste celebrado. Essa intempestividade pode gerar a manutenção de falhas na execução contratual por longo período e acarretar prejuízos aos usuários dos serviços do IGESDF, bem como ao Erário.

87. Nesse aspecto, cumpre registrar que o atraso na apresentação dos relatórios anuais de acompanhamento do contrato de gestão prejudica a transparência e a prestação de contas perante, inclusive, esta Corte de Contas. Conforme a Lei de Criação do IGESDF, a prestação de contas do Instituto deve observar o que segue:

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

(...)

XIV - o IHBDF apresenta anualmente à Secretaria de Estado de Saúde e ao TCDF, até 31 de março de cada ano, relatório circunstanciado sobre a execução do plano no exercício findo, com a prestação de contas dos recursos públicos nele aplicados, a avaliação do andamento do contrato e as análises gerenciais cabíveis;

XV - no prazo de 30 dias, a Secretaria de Estado de Saúde apresenta parecer sobre o relatório do IHBDF ao TCDF, que julga a respectiva prestação de contas e, no prazo de 90 dias, delibera sobre o cumprimento do contrato de gestão; (grifou-se)

88. Quanto à correção de eventuais falhas na execução do ajuste, desde o início do acompanhamento do Contrato de Gestão, após a ampliação do Instituto para atuar na gestão do HRSMS e UPAs, foi apontado que as metas estabelecidas eram falhas e não permitiam o adequado acompanhamento do ajuste (DA_62, págs. 58; 71; 74 170 e 171). No entanto, somente em fevereiro de 2021 foi celebrado o Nono Termo Aditivo ao Contrato, pelo



qual foram efetuadas algumas correções a respeito das metas estabelecidas (DA_12, págs. 194 a 285). Tal situação indica a demora na correção de falhas identificadas durante a execução contratual.

89. Foram identificados nos processos de acompanhamento referentes ao exercício de 2019 impropriedades a serem corrigidas, apontadas pelos responsáveis pelo acompanhamento do Contrato de Gestão. No entanto, as recomendações e considerações emitidas pela Comissão de Avaliação não foram avaliadas. Não há qualquer análise sobre as manifestações, tampouco justificativas para não implementação das recomendações exaradas. Verifica-se que das 22 falhas apontadas nos processos, somente 9 (41%) foram corrigidas e tratadas até a data da presente análise (DA_64).

90. Merece nota que a Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão apresentou, nos relatórios referentes ao 2º e 3º Quadrimestres de 2019, a falta de estrutura adequada para realização do acompanhamento do ajuste. Nesse sentido, foram relatadas as seguintes situações (DA_62, págs. 51 e 408):

Relatório do 2º Quadrimestre de 2019

A CAC-IHBDF foi composta por profissionais representantes de três áreas técnicas da SES/DF (SAIS, SUPPLANS e FEPECS), indicados pelos Subsecretários de cada área. A CAC-IGESDF foi composta por profissionais representantes de 5 áreas técnicas (COASIS, CATES, SUGEPE, FSDF e CRDF). Em ambas as CACs, a carga horária determinada pela Portaria para utilização pelos membros da CAC se mostrou insuficiente para os trabalhos demandados, principalmente porque a carga horária reservada às funções relativas à CAC não foi respeitada. Todos os membros designados continuavam com suas outras funções institucionais, principalmente aqueles que também detinham funções comissionadas.

Nem bem havia se consolidado o formato do contrato de gestão entre SES e IHBDF, já houve a assinatura de outro, com mais 7 unidades, com perfis assistenciais totalmente distintos entre si, incluindo questões epidemiológicas, de fluxos assistenciais e de disponibilidade de equipamentos públicos em cada região de saúde onde se encontravam as unidades. Isso dificultou imensamente a confecção dos relatórios mensais no prazo estabelecido, bem como a fiscalização adequada das melhorias dos indicadores assistenciais.

(...)

Somado a isso, na CAC-IHBDF nunca houve participação efetiva do membro da FEPECS, dificultando sobremaneira análise de aspectos relacionados à educação e outros em geral. No meio deste quadrimestre, já na CAC – IGESDF, houve a designação de novos membros, que tiveram que se inteirar de praticamente todas as situações que diziam respeito ao Contrato e aos processos administrativos que envolviam a CAC.

Destaca-se que a Portaria de criação da CAC-IHBDF previa a designação de um presidente. Entretanto, até a extinção da CAC-IHBDF e sua substituição pela CAC-IGESDF, não ocorreu tal designação, fato esse que prejudicou o andamento e



trabalhos da CAC-IHBDF, tendo em vista que este desenvolveria ações de coordenar e organizar os trabalhos da comissão visando garantir as normas vigentes e tendo carga horária para dedicação exclusiva ao exercício de atribuições da CAC.

Relatório Anual 2019

A CAC continua não possuindo recursos suficientes para dar andamento a todas as demandas que hoje envolvem o contrato de gestão, dentre as quais podemos citar:

- Fiscalização in loco com visitas rotineiras;
- Emissão dos relatórios de repasse e emissão dos relatórios quadrimestrais contendo análise criteriosa dos valores e serviços repassados ao IGESDF e ainda fiscalização dos contratos efetuados diretamente pelo contratado.

Como relatado no último relatório não houve no quadrimestre, por parte da Secretaria, nenhuma formação específica para os componentes da CAC, visando a melhor execução do contrato de gestão. As horas de trabalho dos membros da CAC que supostamente deveriam ser destinadas às funções de execução contratual (10 horas semanais), previstas em Portaria editada pelo Secretário de Saúde não eram destinadas para tal fim, pois a carga de trabalho nos respectivos setores de lotação dos membros da CAC permanecia a mesma.

Permanece a necessidade de reestruturar a CAC com membros adequadamente preparados e qualificados, com carga horária total DE FATO destinada a execução do presente contrato.

91. Pelo exposto, restou evidenciado que a SES/DF não acompanhou, conforme previsto no Contrato de Gestão, os instrumentos de planejamento do IGESDF e não realizou tempestivamente o acompanhamento do ajuste firmado (DA_64). A falta de estrutura da jurisdicionada, de acordo com os relatórios da Comissão de Avaliação, é uma das causas para as falhas ora apontadas. Ressalta-se que foi possível verificar a alta rotatividade dos gestores pertencentes aos setores responsáveis pelas atividades de acompanhamento do Contrato de Gestão, com um tempo médio de permanência de 9,58 meses, sendo que 10 servidores (41,6%) permaneceram no cargo por um período menor que 5 meses, nos anos de 2019 a 2021. Por sua vez, os membros da Comissão de Avaliação permaneceram na função em média por 7,5 meses (DA_65).

Causas

92. A falta de estrutura adequada da SES/DF e de padronização dos procedimentos para acompanhamento do Contrato de Gestão, bem como a alta rotatividade dos membros dos setores responsáveis pelas atividades de fiscalização e da Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão é questão relevante que influencia a atuação dos responsáveis pelo ajuste ora analisado.

93. Ademais, verificou-se a ausência de aplicação de advertências e sanções



no descumprimento de cláusulas contratuais, além da falta de capacitação dos servidores envolvidos no processo de acompanhamento do Contrato de Gestão.

94. Outra possível causa das falhas apontadas é a falta de comprometimento das instâncias superiores da SES/DF para melhoria no Contrato de Gestão, conforme apontado nos Achados seguintes.

Efeitos

95. Como efeitos do presente achado, podem ser indicados o comprometimento do acompanhamento e execução do contrato de gestão; o possível desalinhamento entre as atividades exercidas pelo IGESDF e as políticas e programas de saúde estabelecidos no Distrito Federal; e a possível continuidade de falhas na execução contratual por longo período, ocasionando prejuízos aos usuários dos serviços do IGESDF, bem como ao Erário.

Considerações dos gestores

96. O IGESDF se manifestou mediante o documento da diretoria da Vice-Presidência e informou que o Orçamento-Programa e o Plano de Trabalho de 2020 foram encaminhados à SES/DF por meio do Processo SEI 00060-00131500/2019-97, anexo ao Processo SEI 00060-00000123/2018-64. Informou que, em 30/06/2020, foram enviados os Planos de Trabalho para o ano 2021, bem como o primeiro Orçamento-Programa no Processo SEI 04016-00057022/2020-85 (DA_104, Peça 32, e-DOC 4B9D0815-c, pág. 21).

97. Complementou que, em 27/05/2021, foi encaminhado o Plano Estratégico (2020-2023) por meio do Processo SEI 04016- 00057518/2021-30. Ainda, relacionou todos os processos de prestação de contas do IGESDF referentes aos exercícios de 2019 e 2020 e informou que periodicamente é realizada capacitação interna com os colaboradores do IGESDF conduzida pela Gerência de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, para alinhamento e discussão das obrigações do Instituto no cumprimento das metas assistenciais e demais requisitos de execução do Contrato (DA_104, Peça 32, e-DOC 4B9D0815-c, págs. 21 e 23).

Posicionamento da equipe de auditoria

98. Os trabalhos de auditoria evidenciaram a falta de cumprimento de dispositivos contratuais, mormente pela intempestividade de atuação da SES/DF e pela falta de apresentação dos instrumentos de planejamento relativos ao Plano de Trabalho e



Orçamento-Programa de 2020, bem como do planejamento estratégico de 2020-2023, por parte do IGESDF à jurisdicionada.

99. A SES/DF não se manifestou sobre o Relatório Prévio de Auditoria¹². O IGESDF, por sua vez, apresentou dados que não são capazes de alterar os registros deste relatório, haja vista não ter refutado as informações apresentadas, ao contrário, ratificou-as e relatou dados já considerados no referido relatório, a exemplo do número do Processo SEI que encaminhou o Planejamento Estratégico.

100. Merece destaque que o IGESDF afirmou que o Plano de Trabalho e Orçamento Anual do exercício de 2020 foram encaminhados à SES/DF mediante o Processo SEI 00060-00131500/2019-97. No entanto, a análise do referido processo indica que foram apresentados apenas documentos relativos a 2019. As informações, indicadores e metas registrados no referido processo se referem apenas a esse exercício, sem realizar qualquer menção ao exercício de 2020. Não foi apresentado um planejamento para o exercício de 2020, tampouco para a unidade de atendimento Hospital de Base do DF, que iniciou seu funcionamento como Instituto em 2018. Nesse aspecto, o orçamento e plano de trabalho de 2020 se manteve o mesmo do exercício anterior, a despeito de o contrato prever que devem ser apresentadas anualmente as peças de planejamento.

101. A apresentação anual dos documentos de planejamento tem por finalidade permitir a revisão das metas e termos contratuais a fim de aprimorar a execução do contrato de gestão e, consequentemente, dos serviços ofertados pelo IGESDF.

102. Desse modo, os argumentos apresentados são incapazes de modificar o achado, causas, efeitos e os encaminhamentos propostos pela equipe de auditoria.

Proposições

103. Pelo exposto, sugere-se ao Plenário desta Corte de Contas:

- a) determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que:
 - a.1) realize o acompanhamento tempestivo do Contrato de Gestão e das prestações de contas do IGESDF, conforme previsto nas cláusulas sexta, inciso VI; sétima, inciso I; décima sétima, inciso III e parágrafo único; décima

¹² A SES/DF, por meio do Ofício 10959/2021 - SES/GAB, de 23/11/2021, limitou-se a informar sobre o encaminhamento da decisão para o IGESDF e sobre o processo que trata da manifestação do Instituto sobre o assunto.



oitava, inciso I e décima nona, incisos I e III do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF;

a.2) a fim de promover o acompanhamento indicado no item anterior, dentre outras medidas consideradas necessárias, estabeleça:

a.2.1) plano de capacitação e programa de educação continuada aos servidores envolvidos no acompanhamento do Contrato de Gestão;

a.2.2) processo padronizado para análise e definição das ações que devem ser adotadas pela Pasta em atenção às recomendações exaradas nos relatórios de avaliação e acompanhamento do Contrato de Gestão, emitidos pela SES/DF e respectivas comissões;

a.2.3) processo padronizado para o acompanhamento dos instrumentos de planejamento do IGESDF pela SES/DF, conforme previsto nas cláusulas sexta, inciso VI; sétima, inciso I; décima sétima, inciso III e parágrafo único; décima oitava, inciso I e décima nona, incisos I e III do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF.

Benefícios Esperados

104. Avaliação tempestiva da prestação de contas anual do Contrato de Gestão, maior transparência sobre a execução do ajuste e os gastos do IGESDF, aprimoramento contínuo da execução e acompanhamento do ajuste firmado.

2.1.2. Achado 2 – Subdimensionamento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão e Terceiro Termo Aditivo e falha na metodologia de supervisão e fiscalização prevista no ajuste

Critério

105. A SES/DF deve supervisionar a execução do Contrato de Gestão e apontar os ajustes a serem realizados na sua execução em decorrência dos trabalhos de acompanhamento e fiscalização para garantia da adequada prestação de serviços pelo IGESDF (Lei Distrital 5.899/2017, art. 2º; cláusulas 6ª, item VI, e 7ª do CG 1/2018 – SES/DF).



Análises e Evidências

106. A definição das metas e indicadores e da metodologia de acompanhamento do ajuste celebrado entre o GDF, por intermédio da SES/DF, e o IGESDF é a base para se alcançar os propósitos da descentralização efetuada pela criação do Instituto e transferência da gestão das unidades. Nesse sentido, ressalta-se a lição apresentada pela Dra. Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹³, sobre os contratos de gestão:

O contrato de gestão tem sido utilizado como forma de ajuste entre, de um lado, a Administração Pública Direta e, de outro, entidades da Administração Indireta ou entidades privadas que atuam paralelamente ao Estado e que poderiam ser enquadradas, por suas características, como entidades paraestatais. (...)

O objetivo do contrato é o de estabelecer determinadas metas a serem alcançadas pela entidade em troca de algum benefício outorgado pelo Poder Público. O contrato é estabelecido por tempo determinado, ficando a entidade sujeita a controle de resultado para verificação do cumprimento das metas estabelecidas.

(...)

O objetivo a ser alcançado pelos contratos de gestão é o de conceder maior autonomia à entidade da Administração Indireta ou ao órgão da Administração Direta de modo a permitir a consecução de metas a serem alcançadas no prazo definido no contrato; para esse fim, o contrato deve prever um controle de resultados que irá orientar a Administração Pública quanto à conveniência ou não de manter, rescindir ou alterar o contrato.

O fim último dos contratos de gestão é a eficiência, como princípio constitucional previsto no artigo 37, caput, da Constituição (alterado pela Emenda Constitucional nº 19/98).

Basicamente, todos os contratos de gestão devem conter, no mínimo: forma como a autonomia será exercida; metas a serem cumpridas pelo órgão ou entidade no prazo estabelecido no contrato; controle de resultado, para verificação do cumprimento ou não das metas estabelecidas.

107. As metas e indicadores e sua respectiva metodologia de acompanhamento são, portanto, a essência do contrato de gestão, o qual tem por objetivo estabelecer a relação jurídica entre o GDF e o IGESDF.

108. A despeito disso, a análise dos autos da SES/DF e do IGESDF que tratam da supervisão do ajuste celebrado indica que o procedimento de acompanhamento previsto no Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e no Terceiro Termo Aditivo, quanto às metas e indicadores pactuados, não permite que a jurisdicionada cumpra sua função de supervisionar e acompanhar a execução do referido ajuste.

¹³ Direito Administrativo/ Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 32. ed.- Rio de Janeiro: Forense, 2019.



109. O procedimento de acompanhamento e as metas estipuladas para os exercícios de 2019 e 2020 são falhos, impossibilitando a adequada avaliação dos serviços prestados pelo IGESDF, conforme exposto a seguir.

110. O Contrato de Gestão previu que a atuação do Instituto será acompanhada por meio da avaliação do alcance das metas de produção, das metas de desempenho e dos planos de ação (DA_12, págs. 76 a 78; 97 a 99; 105 a 108; 118 a 120; 130 a 133).

111. Desse modo, o ajuste previu metodologia de pontuação e qualificação dos resultados apresentados pelo IGESDF. A despeito disso, foram identificadas algumas falhas. Primeiramente, verificou-se que os indicadores de desempenho faziam parte da nota para avaliação da execução dos serviços do HBDF. No entanto, para o HRSM e para as UPAs, tais indicadores, a despeito de sua previsão, não eram considerados na pontuação e conclusão final sobre a execução dos serviços por essas unidades. O Contrato de Gestão prevê o acompanhamento de indicadores de desempenho, porém não estabelece os valores a serem alcançados para essas unidades, dificultando a análise do alcance de resultados esperados quanto ao aspecto de qualidade (DA_12, págs. 76 a 78; 97 a 99; 143 a 146; 155 a 158; 167 a 170).

112. Nesse sentido, verifica-se que a forma prevista no Contrato de Gestão priorizou a avaliação da produção dos serviços, uma vez que os indicadores de desempenho não possuíam valores pactuados e não eram considerados na pontuação para avaliação do cumprimento do Contrato de Gestão para as unidades incluídas no Instituto após o Terceiro Termo Aditivo.

113. Cumpre registrar que a qualidade tem estreita relação com a formalização desses ajustes, de forma que uma das justificativas para se realizar o Contrato de Gestão é justamente a melhoria da qualidade e eficiência dos serviços. É por essa razão que, na oportunidade do reajuste orçamentário e financeiro do contrato, o aumento dos custos de cada atividade deve ser compensado pelos almejados ganhos de produtividade e eficiência (art. 9º, §2º, do Decreto Distrital 39.674/2019). Ademais, de nada adianta atender a um número alto de pessoas caso esse atendimento não seja eficiente e resolutivo. Nesse sentido, a avaliação de qualidade por meio dos indicadores de desempenho é primordial no acompanhamento da execução contratual.

114. Além disso, a Lei Distrital 5.899/2017, o Decreto Distrital 39.674/2019 e o



Contrato de Gestão estabelecem que o IGESDF, além de prestar assistência médica qualificada, tem como objetivo desenvolver atividades de ensino, pesquisa e gestão no campo da saúde (DA_12, pág. 3 e DA_13, págs. 2 e 16). No entanto, o acompanhamento da SES/DF sobre esses aspectos é precário. Em relação ao ensino, foram previstas apenas quatro metas para as unidades hospitalares, HBDF e HRSM (duas para cada nosocomio), que tratam do número de vagas em programas de residência médica e multiprofissional (DA_12, págs. 49 a 179). No 3º quadrimestre de 2019, essas metas sequer foram consideradas na avaliação pela CAC (DA_62, págs. 128 a 171 e 178 a 185). Além disso, não há metas referentes às ações de pesquisa e gestão a serem executadas pelo Instituto, conforme previsto nas normas de criação do IGESDF (DA_12, págs. 49 a 179).

115. Consoante o Contrato de Gestão, são objetivos estratégicos do IGESDF os que seguem (DA_12, pág. 3):

CLÁUSULA QUINTA - DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Na execução de suas atividades, o IHBDF observará os seguintes objetivos estratégicos:

I - prestar serviços de assistência à saúde qualificada e gratuita exclusivamente aos usuários do SUS;

II - desenvolver atividades de ensino e pesquisa no campo de saúde, em cooperação com a SES-DF e a FEPECS, bem como com terceiros interessados, públicos ou privados, nacionais ou internacionais, cujo objeto social, objeto de estudo ou de pesquisas sejam correlatos ou de interesse do IHBDF;

III - promover educação em saúde, receber estudantes de cursos de formação técnica, graduação e pós-graduação em áreas relacionadas a suas atividades, promover programas de residência médica, profissional e multiprofissional e outras atividades de ensino, capacitação e formação em saúde;

IV - desenvolver atividades de gestão no campo da saúde, inclusive apoio institucional à gestão e revisão de processos nas unidades e capacitação de pessoal, ambos, da SES-DF;

V - implementar atividades conexas às especificadas nos incisos I a IV desta Cláusula, inclusive apoio à SES-DF em estudos de incorporação tecnológica de medicamentos, materiais e equipamentos médico-hospitalares, bem como protocolos e procedimentos de assistência à saúde. (grifou-se)

116. Não se mostra razoável que o Instituto tenha como objetivo estratégico ações no campo da pesquisa e das atividades de gestão e não possua no ajuste qualquer meta a ser atingida ou forma de acompanhamento dessas atividades e ações. Não há alinhamento entre as metas estabelecidas e o objetivo estratégico definido no Contrato de Gestão.

117. Outra questão relevante identificada é o subdimensionamento das metas de produção pactuadas, em particular, aquelas referentes às UPAs. A análise dos resultados



obtidos pelo Instituto ao longo dos anos de 2019 e 2020 indica que a SES/DF e o IGESDF não conseguiram estabelecer metas que condizem com a realidade, comprometendo sobremaneira o acompanhamento do Contrato de Gestão.

118. Os autos referentes ao 2º e 3º Quadrimestres de 2019 e ao 1º e 2º Quadrimestres de 2020 indicam que 42,42% dos resultados obtidos pelo IGESDF, quanto às metas de produção, alcançaram um grau de cumprimento acima de 150%, e 31,82% dos resultados alcançaram um grau de cumprimento acima de 200%, conforme o Quadro a seguir. A maioria dos casos se refere ao resultado das UPAs. Esses dados indicam que as metas, de modo geral, foram subdimensionadas. Tal situação aponta que há falha grave no planejamento e pactuação dos resultados esperados. A seguir, apresenta-se a distribuição da quantidade de metas avaliadas, conforme o grau de cumprimento.

Quadro 6. Quantidade de metas avaliadas por grau de cumprimento no período entre o 2º quadrimestre de 2019 e o 2º quadrimestre de 2020

Unidade	HBDF	HRSM	UPA CEI	UPA NB	UPA RE	UPA SAM	UPA SOB	UPA SS	Total Geral
Menor ou igual a 70%	11	8	4	0	0	1	0	2	26
Entre 71% e 90%	5	5	1	1	1	0	0	0	13
Entre 91% e 150%	16	10	2	3	2	1	0	3	37
Entre 151% e 200%	0	3	1	1	5	1	1	2	14
Maior ou igual a 200%	0	2	4	7	4	9	11	5	42
Total Geral	32	28	12	12	12	12	12	12	132

Fonte: DA_62, págs. 39 a 344; DA_32 e DA_34

119. Verifica-se, portanto, que a SES/DF desconhece a real capacidade de atendimento do IGESDF, com consequente descontrole sobre a quantidade de serviços a serem executados.

120. No caso das UPAs, verificou-se que, em todos os quadrimestres, houve metas que foram superadas com muita facilidade, obtendo valores acima de 200% de cumprimento. Merecem destaque as seguintes metas que obtiveram um grau de atingimento extremo.

Quadro 7. Metas com grau de cumprimento extremo nos exercícios de 2019 e 2020

Período	Unidade	Procedimento	Meta de produção (quadrimestral)	Resultado de Produção (quadrimestral)	Percentual
3º Quadrimestre/2019	UPA SAM	Acolhimento com Classificação de Risco	785	23.776	3030%
1º Quadrimestre 2020	UPA CEI	Atendimento de Urgência com observação até 24 horas na atenção especializada	1.965	37.763	1922%
1º Quadrimestre 2020	UPA SAM	Atendimento de Urgência com observação até 24 horas na atenção especializada	785	12.027	1533%



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

1º Quadrimestre 2020	UPA SAM	Acolhimento com Classificação de Risco	785	17.593	2242%
2º Quadrimestre 2020	UPA SAM	Atendimento de Urgência com observação até 24 horas na atenção especializada	785	10.171	1296%
2º Quadrimestre 2020	UPA SAM	Acolhimento com Classificação de Risco	785	16.596	2115%

Fonte: DA_62, págs. 39 a 344; DA_32 e DA_34

121. O Ministério da Saúde estabeleceu parâmetros de produção para as UPAs conforme o porte da unidade e a quantidade de recursos humanos. O porte é definido a partir da estrutura física e da população de abrangência da unidade. Nesse sentido, o órgão de saúde federal estabeleceu os seguintes parâmetros (Portarias de Consolidação GM/MS 3/2017¹⁴ e 6/2017¹⁵):

ANEXO 10 DO ANEXO III

DEFINIÇÃO DO NÚMERO DE LEITOS APLICÁVEL ÀS UPA 24H NOVAS E AMPLIADAS (Origem: PRT MS/GM 10/2017, Anexo 1)

DEFINIÇÃO DO NÚMERO DE LEITOS APLICÁVEL ÀS UPA 24H NOVAS E AMPLIADAS

DEFINIÇÃO DOS PORTES APLICÁVEIS ÀS UPA 24h	POPULAÇÃO RECOMENDADA PARA A ÁREA DE ABRANGÊNCIA DA UPA 24h	NÚMERO MÍNIMO DE LEITOS DE OBSERVAÇÃO	NÚMERO MÍNIMO DE LEITOS SALA DE URGÊNCIA
PORTE I	50.000 A 100.000 HABITANTES	7 LEITOS	2 LEITOS
PORTE II	100.001 A 200.000 HABITANTES	11 LEITOS	3 LEITOS
PORTE III	200.001 A 300.000 HABITANTES	15 LEITOS	4 LEITOS

Figura 1. Classificação do porte das UPAs conforme disposto na Portaria de Consolidação GM/MS 6/2017

ANEXO LXVI

PRODUÇÃO MÍNIMA PARA A UPA 24H, REGISTRADA NO SIA/SUS (Origem: PRT MS/GM 10/2017, Anexo 6)

Produção mínima para a UPA 24h, registrada no SIA/SUS

Opções	Nº de profissionais médicos/24h para o funcionamento da Unidade	Opções Nº de profissionais médicos/24h para o funcionamento da Unidade Nº de atendimentos médicos /mês (03.01.06.010-0 03.01.06.009-6 03.01.06.002-9)	Nº de atendimentos classificação de risco / mês (03.01.06.011-8)
I	2	2250	2250
II	3	3375	3375
III	4	4500	4500
IV	5	5625	5625
V	6	6750	6750
VI	7	7875	7875
VII	8	9000	9000
VIII	9	10125	10125

Figura 2. Produção mínima das UPAs conforme disposto na Portaria de Consolidação GM/MS 6/2017

122. Nessa esteira, definiu-se produção mínima por UPA, considerando o número de profissionais médicos da unidade. A SES/DF e o IGESDF não consideraram tais dados para as metas pactuadas em relação às UPAs nos exercícios de 2019 e 2020. Verifica-se

¹⁴ Portaria de Consolidação GM/MS 3/2017, Título IV – disponível em https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0003_03_10_2017.html. Acesso em 23/07/2021. Portaria de Consolidação

¹⁵ Portaria de Consolidação GM/MS 6/2017, Título VIII, Capítulo II, Seções IV e V. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0006_03_10_2017.html. Acesso em:23/07/2021.



que, com exceção da UPA de Ceilândia, as metas foram inferiores ao menor valor apresentado como parâmetro pelo Ministério da Saúde para o procedimento relativo ao “Atendimento em Classificação de Risco” (produção mínima = 2.250 por mês). Ressalta-se que havia metas que correspondiam a apenas 9 e 24% do mínimo previsto, conforme o Quadro a seguir (DA_62, págs. 39 a 344; DA_32).

Quadro 8. Comparação entre a meta prevista no Terceiro Termo Aditivo e o menor parâmetro de produção previsto na Portaria de Consolidação GM/MS 6/2017 (Portaria GM/MS 10/2017) para o procedimento “Atendimento em Classificação de Risco” (2.250 por mês).

Unidade	Meta mensal prevista no 3º TA	Diferença entre a meta do 3º TA e o menor parâmetro do MS	Percentual (Meta Prevista no CG/Valor Mínimo MS (%))
UPA Ceilândia	3.926	1.676	174%
UPA São Sebastião	922	-1.328	41%
UPA Recanto das Emas	1837	-413	82%
UPA Núcleo Bandeirante	1022	-1.228	45%
UPA Sobradinho	537	-1.713	24%
UPA Samambaia	196	-2.054	9%

Fonte: DA_62, págs. 39 a 344; DA_32 e Portarias de Consolidação GM/MS 3/2017 e 6/2017

123. Em relação aos procedimentos “Atendimento Médico em UPA” e “Atendimento de Urgência com Observação até 24 horas na Atenção Especializada”, também houve metas pactuadas abaixo da produção mínima prevista pelo Ministério da Saúde, conforme a seguir (DA_62, págs. 39 a 344; DA_32):

Quadro 9. Comparação entre a meta prevista no Terceiro Termo Aditivo e o menor parâmetro de produção previsto na Portaria GM/MS 10/2017 para os procedimentos Atendimento Médico em UPA” e “Atendimento de Urgência com Observação até 24 horas na Atenção Especializada” (2.250 por mês).

Unidade	Meta mensal prevista no 3º Termo Aditivo	Diferença entre a meta do 3º TA e menor parâmetro MS	Percentual (Meta Prevista no CG/Valor Mínimo MS (%))
UPA CEI	5.658	3.408	251%
UPA NB	1.887	-363	84%
UPA RE	3.026	776	134%
UPA SAM	2.288	38	102%
UPA SOB	1.477	-773	66%
UPA SS	4.851	2.601	216%

Fonte: DA_62, págs. 39 a 344; DA_32 e Portarias de Consolidação GM/MS 3/2017 e 6/2017

124. Há documento da SES/DF que informa que as UPAs do DF são classificadas como do tipo III, caracterizadas por atender a uma população maior e por possuir uma estrutura física com maior número de leitos, conforme Figura 1 (DA_59, págs. 3899 e 3900). No entanto, a despeito de tal situação, as metas previstas no Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão são produções relativas às opções II a IV (Figura 2), em um intervalo que varia



de I a VIII (DA_62, págs. 39 a 344; DA_32 e Portarias de Consolidação GM/MS 3/2017 e 6/2017). Considerando ser uma UPA do tipo III, esperava-se uma maior produção.

125. Corroborando o exposto, no Relatório de Acompanhamento do 2º Quadrimestre de 2020, o IGESDF informou que o Ministério da Saúde apontou a baixa produção das UPAs do DF no processo de habilitação dessas unidades, o que impossibilitou referida habilitação (DA_34, págs. 526/527; 567/568; 610; 650/651; 733). Ressalta-se que produções abaixo do esperado podem indicar a ineficiência da unidade e desperdício de recursos.

126. Conforme o art. 889 da Portaria de Consolidação GM/MS 6/2017, o repasse de recursos para custeio da UPA considera a capacidade operacional da unidade, nestes termos:

Art. 889. Para o custeio da UPA 24h, o Ministério da Saúde repassará o valor mensal conforme a capacidade operacional de funcionamento, declarada no Termo de Compromisso de Funcionamento da Unidade, de acordo com o Anexo LXVIII. (Origem: PRT MS/GM 10/2017, Art. 23)

127. Pode-se concluir, portanto, que as metas pactuadas no Terceiro Termo Aditivo em relação às UPAs, especialmente em face do evidente subdimensionamento, não permitem a adequada avaliação dos serviços, comprometendo o acompanhamento da execução do contrato de gestão. Nesse contexto, a SES/DF não tem exercido a sua função de apontar os ajustes a serem realizados na execução do Contrato de Gestão para garantia da adequada prestação de serviços pelo IGESDF, haja vista que sequer é possível avaliar adequadamente a execução do ajuste por graves falhas na metodologia prevista.

128. Conforme documentos do processo de contratualização do IGESDF, a celebração do Terceiro Termo Aditivo desconsiderou as informações e a minuta apresentada pelas áreas técnicas da SES/DF e se baseou apenas em minuta encaminhada pelo IGESDF. Em 10/05/2019, a Diretoria de Contratos de Gestão e Contratos Assistenciais Complementares elaborou minuta do referido termo aditivo após consulta às áreas técnicas da jurisdicionada. A Assessoria Jurídico-legislativa da SES/DF apresentou manifestação tendo como base o documento apresentado pela área técnica. No entanto, o então Diretor-Presidente do IGESDF se manifestou por meio do Ofício SEI-GDF Nº 2096/2019 - SES/HBDF no sentido contrário à minuta apresentada pela área técnica (DA_59, págs. 763 a 767). Em 27/05/2019, foi assinado o Terceiro Termo Aditivo que foi produzido com base



apenas em documento acostado pelo Instituto. Estranhamente, o então Secretário de Saúde à época emitiu manifestação aprovando a minuta apresentada pela área técnica da SES/DF em 30/05/2019, data posterior à assinatura do Terceiro Termo Aditivo, o qual foi elaborado com conteúdo diverso da minuta aprovada (DA_59, págs. 926 a 1135).

129. O Terceiro Termo Aditivo foi assinado pelo então Secretário de Estado de Saúde e Diretor-Presidente do IGESDF e desconsiderou as manifestações apresentadas pelo corpo técnico da SES/DF (DA_59, págs. 757 a 1135). Ainda, conforme exposto, os dados indicam que as metas pactuadas são falhas e não permitem o adequado acompanhamento da execução do ajuste firmado.

130. Nesse contexto, durante os trabalhos desta auditoria buscou-se identificar a metodologia adotada para se estabelecer as metas pactuadas. A análise dos autos de formalização do contrato indica que foi adotado como parâmetro o registro de produção dos exercícios anteriores à celebração do Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nos sistemas de informação do Ministério da Saúde (SIA/SUS e SIH/SUS) (DA_59, págs. 757 a 767). No entanto, verifica-se que tal metodologia não tem sido apropriada, dada a alta discrepância entre as metas e os resultados alcançados.

131. Em relação às metas de produção, conforme o Ofício SEI-GDF N° 2096/2019 - SES/HBDF, apresentado pelo IGESDF, foi utilizado como parâmetro para o HRSM e as UPAs os registros de atendimento referentes aos exercícios de 2017 e 2018, anteriores à contratualização (DA_59, págs. 757 a 767). No entanto, não foi considerada a possibilidade de subnotificação de procedimentos nesse período, em especial quanto às UPAs, que não são habilitadas perante o Ministério da Saúde, de forma que não possuíam a obrigatoriedade de registro nos sistemas do órgão de saúde federal. Ainda, a utilização dos dados de exercícios anteriores não considera eventual falha na produção por questões de gestão ou falta de recursos humanos e equipamentos.

132. Ressalta-se que, em relatório emitido pela CGU acerca de fiscalização realizada no Instituto, foi relatado um subdimensionamento das metas inicialmente previstas no Contrato de Gestão para o HBDF. Aduziu-se que foi utilizado como base para definição das metas período em que houve crise na saúde do Distrito Federal (de 2015 a 2017), a qual provocou redução no atendimento prestado pelo hospital à população.

133. Não obstante, o citado relatório também identificou que, a despeito de o



Terceiro Termo Aditivo ter revisto as metas pactuadas, o percentual de aumento, em relação à previsão inicial, não foi muito significativo para a maioria delas (da ordem de 7%). Em alguns casos, houve redução das metas, a exemplo da meta Ambulatório - Procedimentos – MAC, que diminuiu cerca de 13%, ocorrendo até mesmo a eliminação de meta, como foi o caso do item “Ambulatório - Procedimentos Cirúrgicos”. Nesse sentido, houve a seguinte conclusão no referido relatório (DA_15, págs. 14 a 19):

Ante o exposto, conclui-se que a utilização equivocada de período com execução atípica para definição das metas do CG 001/2018 resultou em subdimensionamento destas, podendo impactar sobremaneira o atendimento à população, uma vez que o IGESDF se restringirá a atender as metas pactuadas e não a demanda histórica de atendimentos do Hospital de Base. Com base nestes cálculos, aparentemente não houve vantajosidade na transferência da gestão do HBDF ao IGESDF, mediante o repasse financeiro anual de R\$ 602.150.955,00, uma vez que foram estipuladas metas inferiores à execução normal do Hospital quando estava sendo gerido pela SES/DF.

134. Tais questões indicam que a utilização da produção de anos anteriores como parâmetro exclusivo para definição das metas pactuadas não tem se mostrado apropriada.

135. Por outro lado, é razoável e desejável que o IGESDF produza pelo menos conforme a sua capacidade instalada, considerando os parâmetros assistenciais pré-estabelecidos, como a taxa de ocupação dos leitos e o tempo de consultas. Ressalta-se que produção muito aquém da capacidade instalada está relacionada à ineficiência da unidade e ao desperdício de recursos. De outro modo, a produção além da capacidade instalada pode comprometer a qualidade do atendimento e indicar estrangulamento dos serviços de saúde. Assim, o estabelecimento das metas a partir da identificação das instalações físicas das unidades de atendimento, bem como outros fatores como recursos humanos e demanda pelos serviços se mostra parâmetro relevante e mais adequado.

136. A título de exemplo, a partir do número de leitos de internações ou de UTIs, da taxa de ocupação ótima desses leitos, bem como do índice de renovação de leitos, pode-se estimar a quantidade de internações que a unidade tem capacidade estrutural para atender. De maneira similar, a partir do número total de consultórios e tempo médio por consulta, bem como do horário de funcionamento das unidades e taxa de absenteísmo de pacientes, pode-se estimar uma produção ambulatorial em determinado período, devendo levar em conta as diferentes especialidades. Ainda, pode-se utilizar como parâmetro dados



de recursos humanos disponíveis, conferindo maior precisão à meta. Utilizando-se tais parâmetros para definição da produção, seria possível avaliar com mais exatidão os motivos de produções acima ou abaixo do esperado, uma vez que seria possível confrontar a produção obtida com a capacidade de produção da unidade de atendimento. Ademais, permitiria realizar uma primeira análise da eficiência do atendimento.

137. Merece nota que as falhas no processo de acompanhamento previsto no Contrato de Gestão foram parcialmente corrigidas por meio do Nono Termo Aditivo, de 12/02/2021 (DA_12, págs. 194 a 285). Em atendimento à cláusula sexta, inciso VI, do Contrato de Gestão, em 30/06/2020 o IGESDF apresentou o Programa de Trabalho Anual de 2021, com a respectiva proposta de alteração da forma de avaliação do ajuste, inclusive com a sugestão de novas metas de produção para as UPAs. Nessa oportunidade, foram realizadas análises por parte dos jurisdicionados, possibilitando a melhoria da metodologia pactuada para acompanhamento do ajuste (DA_59, págs. 4436 a 7389).

138. Foi então celebrado o Nono Termo Aditivo ao Contrato de Gestão, o qual, atendendo a recomendações da Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão, implementou as seguintes alterações: definição de escala de desconto, conforme o grau de cumprimento das metas pactuadas; pactuação de metas para os indicadores de desempenho com descontos conforme cumprimento, aprimorando a avaliação de qualidade para todas as unidades; e estratificação das metas de produção conforme as especialidades médicas, permitindo avaliação do perfil de atendimento da unidade (DA_12, págs. 194 a 285).

139. No entanto, ainda restaram falhas na metodologia proposta, haja vista as seguintes constatações.

140. Conforme apontado pela CGU em março de 2020, as metas estabelecidas inicialmente para o HBDF restaram subdimensionadas, e a correção pretendida pelo Terceiro Termo Aditivo não foi considerada satisfatória. Não obstante, o Nono Termo Aditivo manteve a maioria das metas constantes do Terceiro Termo Aditivo, além de ter reduzido, em aproximadamente 14%, as metas para os procedimentos “Consulta Médica na Atenção Especializada” e “Ambulatório – Procedimentos MAC” (DA_12, págs. 62; 209 e 210).

141. A pontuação prevista em relação ao cumprimento de metas não leva em conta que o alcance de percentual muito acima do previsto pode decorrer de falhas na prestação dos serviços, como a realização de procedimentos desnecessários, e prevê



pontuação alta para qualquer taxa de cumprimento acima de 120%, mesmo que a execução seja desarrazoada, por se mostrar muito acima da meta pactuada (DA_12, págs. 211; 230; 242; 250; 259; 266 a 267; 274 a 275 e 282;283).

142. As metas de produção envolvem procedimentos como internações cirúrgicas, internações clínicas, procedimentos de média e alta complexidade, consulta médica na atenção especializada. Esses procedimentos possuem quantidade a ser realizada, conforme a capacidade de atendimento e a demanda pelo serviço. Deve-se, portanto, ter cautela ao estimular produções acima das metas, pois pode implicar a execução de procedimentos desnecessários, o que interfere na qualidade do atendimento ao paciente e resulta em desperdício de recursos.

143. Ademais, foi inserida como meta de desempenho um indicador de produção, qual seja, a quantidade de cirurgias eletivas. Veja que tal parâmetro não mede a qualidade dos serviços prestados pelo IGESDF, portanto, não pode ser utilizada como meta de desempenho (DA_12, pág. 215).

144. Ressalta-se que não foram apresentados os parâmetros e a literatura utilizados para definir as metas de desempenho, tampouco justificativas para o pactuado. Foi possível identificar que algumas metas de desempenho são destoantes daquelas preconizadas pela Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, conforme o Quadro a seguir (DA_12, pág. 214 e DA_36).

Quadro 10. Comparação de metas prevista no 9º TA e as apresentadas no documento da ANS

Indicador	Meta 9º TA	Meta ANS	Considerações ANS
Taxa de ocupação de leitos	≥75%	Entre 80% e 85%	Taxa acima do preconizado está relacionada com aumento de eventos adversos, infecção hospitalar e diminuição da segurança no ambiente assistencial. Taxa abaixo de 75%, indica baixa utilização e ineficiência na gestão hospitalar.
Tempo de permanência para leitos de clínica médica	média ≤ 14 dias	≤5 dias	Denominada de Tempo médio de internação pela ANS e definida como a mensuração do tempo médio, em dias, de permanência dos pacientes admitidos na instituição em determinado período. A ANS informa que, “em relação a esfera dos hospitais públicos, a média de permanência geral no ano de 2018 foi de 5,3 dias. Comparações com anos anteriores, como 2017 com média de 5,4 dias e 2016, 2015 e 2014 com 5,6 dias, permitem notar que a média de permanência tem se mostrado estável, constante e pouco acima da média de permanência nos hospitais não-públicos (Datasus, 2018)”.
Taxa de mortalidade	<5%	<3%	Conforme documento da ANS, a taxa de mortalidade de hospitais privados do Brasil em 2018 foi de 1,98%,



institucional		com variações entre as regiões do Brasil. Considerando os hospitais públicos, essa taxa é maior. A taxa média de mortalidade hospitalar em 2017 foi de 4,3%. Considerando a região centro-oeste, a taxa foi de 3,5%.
---------------	--	--

Fonte: DA_12, pág. 214 e DA_36

145. Quanto às metas de desempenho/qualidade previstas para o HBDF e o HRSM, um bom parâmetro são os indicadores e metas da ANS, divulgados em 2020 e desenvolvidos pela agência federal com o objetivo de auxiliar na avaliação do desempenho das instituições hospitalares, através da coleta e monitoramento de indicadores de qualidade da assistência prestada pelas instituições e serviços de saúde, a fim de possibilitar melhorias e gerar maior eficiência do setor, além de mais informações para a sociedade (DA_36).

146. Nesse aspecto, ressalta-se que houve manifestação, antes da celebração do Nono Termo Aditivo, da Diretoria de Serviços de Internação - DSINT no sentido de que havia metas estabelecidas na minuta do referido ajuste que estavam inapropriadas, conforme a seguir (DA_59, págs. 5741 a 5749):

Assim, ao se considerar a meta proposta para taxa de ocupação para o ano de 2021, percebe-se não só uma redução significativa na proposta da meta de taxa de ocupação (que passou de >86% para >75%), como também uma redução que não encontra sustentação, tendo em vista o resultado alcançado no segundo quadrimestre de 2019 que ultrapassou 84%, bem como a recomendação técnica da ANS, que orienta manter a taxa de ocupação entre 80 e 85%.

Assim, considerando o resultado da série histórica acima descrito, do próprio hospital, e buscando-se alcançar uma adequada eficiência na utilização destes leitos públicos que são essenciais à Rede, por serem referência em complexidade, sugere-se que a taxa de ocupação tenha como meta, **minimamente ser >ou=80%**.

Também a meta proposta de 14 dias para tempo de permanência para leitos de clínica médica não encontra sustentação por parte desta diretoria. A média do tempo de permanência na Rede SES nos últimos 3 meses foi de 7 dias, sendo que a meta proposta pelo AGR para a rede para o ano de 2021 foi de 5 dias e que a ANS recomenda uma média de permanência de 4,5 a 5 dias para hospitais de alta complexidade.

147. Ainda, foi afirmado, no mesmo documento da DSINT, que havia falhas nas metas pactuadas para o HRSM, conforme a seguir (DA_59, págs. 5741 a 5749).

Considerando que houve uma queda percentual de 21,15% na meta total de internações previstas para o ano de 2021, quando comparada à meta proposta em 2019, com uma redução considerável no número de internações clínicas, esta diretoria se posiciona contrariamente à meta proposta, devendo-se minimamente manter a meta proposta para 2019, uma vez que não houve mudanças na estrutura hospitalar que justifiquem a redução de internações proposta. A manutenção de uma nova meta reduzida para 2021 precisa estar muito bem respaldada para a equipe da CAC que fez o acompanhamento do contrato até então.



Considerando a tabela a seguir que demonstra a quantidade anual de diárias do hospital para as Unidades de Terapia Intensiva, levando-se em conta que toda a capacidade atual instalada esteja operacional todos os dias do ano:

Tipo de UTI	Capacidade Instalada (CI) – total de leitos	Total de diárias (CI x 365 dias)	Percentual do total de diárias para Meta 2021
UTI Adulto	40	14.600	$\geq 7.765 = 53,2\%$
UTI Pediátrica	14	5.110	$\geq 1.915 = 37,5\%$
UTI Neonatal	20	7.300	$\geq 2.860 = 39,2\%$

Considerando que os percentuais propostos do total de diárias potencialmente disponíveis durante o ano fazem inferir que as metas propostas resultarão em cumprimento da meta mesmo com baixas taxas de ocupação ou com redução dos leitos ofertados para abaixo da capacidade atual instalada;

Considerando que, conforme discutido para as metas propostas para o Hospital de Base, há meta objetiva de taxa de ocupação, sendo ela de 90%, diretamente atrelada a repasses de verbas ministeriais;

Esta diretoria sugere que o indicador de uso de leitos de terapia intensiva utilizado seja apenas a taxa de ocupação e não o total de diárias, sendo a taxa de ocupação um indicador devidamente estabelecido para acompanhamento da eficiência na utilização destes leitos e considerado essencial pela ANS, utilizando-se como meta os >ou=90% propostos pelo Ministério da Saúde.

Imperativo perceber que, deve o hospital zelar pela efetiva operacionalização da capacidade instalada, de forma a garantir a melhor oferta à população de pacientes críticos, com o cuidado de garantir ainda o efetivo giro de leitos.

148. A despeito das falhas apontadas pela DSINT, decidiu-se manter as metas indicadas na minuta do Nono Termo Aditivo e postergar a análise das propostas enviadas pela referida diretoria e demais áreas da SES/DF para a repactuação de 2022 (DA_59, págs. 7724 a 7725).

149. Por fim, quanto às UPAs, foi possível verificar que também não há indicação dos parâmetros utilizados para definição das metas de produção. As UPAS são avaliadas considerando 3 metas de produção. A comparação entre as médias dos resultados alcançados pelas UPAs durante o 3º Quadrimestre de 2019/1º Quadrimestre de 2020 e as metas do Nono Termo Aditivo indica que os novos valores pactuados estão mais próximos da realidade de atendimento das unidades, porém ainda há a possibilidade de haver subdimensionamento para as UPAs de Samambaia, Sobradinho e São Sebastião, conforme a seguir (DA_12, págs. 37 a 179 e 194 a 285; DA_62; DA_32 e DA_34).



Quadro 11. Comparação entre os resultados alcançados para as UPAs no 3º Quadrimestre de 2019 e 1º Quadrimestre de 2020 e as metas pactuadas no 9º TA

Unidade	Acolhimento com Classificação de Risco (Média mensal 3º Quadrimestre 2019 e 1º Quadrimestre 2020) (A)	Atendimento Urgência com observação até 24 horas + Atendimento Médico UPA 24 horas (Média mensal 3º Quadrimestre 2019 e 1º Quadrimestre 2020) (B)	Meta 9º TA para todos os procedimentos	Relação Meta do 9º TA / Procedimento (A)	Relação Meta do 9º TA / Procedimento (B)
UPA CEI	6394	6885	5625	88%	82%
UPA NB	2969	3499	4500	152%	129%
UPA RE	4210	4606	4500	107%	98%
UPA SAM	5171	6862	4500	87%	66%
UPA SOB	4386	6229	4500	103%	72%
UPA SS	4972	6297	4500	91%	71%

Fonte: DA_12, págs. 37 a 179 e 194 a 285 e DA_32

150. Ainda em relação às UPAs, no que tange à avaliação de desempenho, os parâmetros utilizados para definição desses indicadores não se mostram adequados, além de não ter sido justificada a retirada daqueles previstos no Terceiro Termo Aditivo. Houve um avanço ao se considerar a previsão de um valor a ser atingido para esse tipo de indicador, pois estavam ausentes no Terceiro Termo Aditivo. Porém, foram excluídos indicadores importantes, como o Índice de Satisfação do Usuário, sem a devida justificativa (DA_12, págs. 37 a 179 e 194 a 285 e DA_59, págs. 4436 a 7389). Merece nota que a CAC, em seus relatórios de acompanhamento quadrimestrais, recomendou a utilização do indicador “Tempo de Espera para Atendimento”, o qual se mostra relevante, assim como a avaliação da satisfação do paciente, para se acompanhar a qualidade do atendimento nessas unidades, de forma que deveriam ser considerados no contrato de gestão que ora se analisa (DA_62, págs. 170; 194; 295 e DA_37).

151. Pelo exposto, os dados indicam que as metas e indicadores previstos no Contrato de Gestão são falhos e não permitem que a SES/DF desempenhe adequadamente a função de supervisionar a execução do ajuste. Assim, faz-se necessário aprimorar a metodologia adotada para se estabelecer as metas pactuadas e o acompanhamento dos resultados.

152. Nesse contexto, recomenda-se que as metas tenham como ponto inicial a capacidade instalada do Instituto. Com esse parâmetro, mitigam-se as falhas de processos



e registros de dados históricos e possibilita-se maior controle sobre a oferta e demanda dos serviços. Ademais, a SES/DF e o jurisdicionado devem apresentar a literatura e os parâmetros utilizados para se estabelecer os valores pactuados, em especial quanto aos indicadores de desempenho, devendo motivar qualquer alteração realizada no Contrato de Gestão, inclusive quanto aos indicadores e metas.

Causas

153. Podem-se listar as seguintes causas para o Achado ora analisado: desconsideração da alta administração da SES/DF sobre as manifestações das áreas técnicas na celebração do Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão; ausência de padronização do processo de implementação das metas e indicadores de desempenho para acompanhamento do contrato de gestão e falta de definição dos parâmetros e bases utilizadas, com respectivas memórias de cálculo e literatura base para se estabelecer as metas, indicadores e forma de acompanhamento do Contrato de Gestão.

Efeitos

154. Descontrole da SES/DF sobre a execução do contrato de gestão, com ausência de análise sobre a produção, qualidade e eficiência dos serviços prestados pelo Instituto.

155. Ademais, existe a possibilidade de ineficácia e ineficiência da atuação do IGESDF, haja vista a definição errada de metas a serem atingidas e a impossibilidade de realizar a devida correção das falhas na execução do contrato de gestão.

Considerações dos gestores

156. A responsável pela Diretoria da Vice-Presidência do IGESDF afirmou que todas as metas pactuadas no Contrato de Gestão e Terceiro Termo Aditivo foram atestadas e fiscalizadas pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal. Aduziu que o IGESDF cumpriu com suas obrigações ao enviar à SES/DF os relatórios de Prestação de Contas quadrimestrais e anual do ano 2020, disponibilizados no sítio eletrônico <https://igesdf.org.br/transparencia/relatorios-igesdf/?transparencia=ativo> (DA_104, Peça 32, e-DOC 4B9D0815-c, pág. 21).

157. Afirmou, ainda, que a produção informada pelo IGESDF foi extraída do sistema do Departamento de Informação do SUS(DATASUS) do Ministério da Saúde. Por



fim, foi informado que, em relação à UPA de Ceilândia, o faturamento era da responsabilidade da Diretoria de Atenção Secundária – DIRASE da Superintendência de Saúde da Região Oeste da SES-DF até agosto/2019, haja vista o período de reestruturação da infraestrutura, contratação e capacitação de novos profissionais (DA_104, Peça 32, e-DOC 4B9D0815-c, pág. 21).

158. No que tange à ausência de metas relativas às ações de pesquisa e gestão, afirmou-se que, embora não tenham sido pactuados indicadores de desempenho, de natureza quantitativa, para a área da pesquisa do IGESDF, as previsões contempladas no Terceiro Termo Aditivo foram alcançadas e podem ser identificadas a partir das atividades desenvolvidas pelo setor, conforme Despacho SEI (74182921) (DA_104, Peça 32, e-DOC 4B9D0815-c, pág. 22).

159. Ao final, informou que os parâmetros para acompanhamento do Contrato de Gestão são definidos inicialmente pela Contratante, de forma que "cabe ao IGESDF fazer a proposta de metas por intermédio dos Planos de Trabalho, conforme cláusula contratual"; bem como que, a partir de setembro/2021, iniciaram-se reuniões semanais entre o IGESDF e a SES-DF (Processo SEI 00060-00420426/2021-03), nas quais são discutidos o Contrato de Gestão e seus desdobramentos, indicadores e respectivas metas (DA_104, Peça 32, e-DOC 4B9D0815-c, pág. 21, 23 e 24).

Posicionamento da equipe de auditoria

160. Os trabalhos de auditoria evidenciaram o subdimensionamento das metas definidas pelo Contrato de Gestão 1/2018 - SES/DF e 3º Termo Aditivo, referentes aos exercícios de 2019 e 2020. Ainda, restou demonstrada a falta de metas e indicadores para objetivos estratégicos do IGESDF.

161. A SES/DF não se manifestou sobre este Achado de auditoria. O IGESDF limitou-se a afirmar que a SES/DF realiza o acompanhamento das metas e indicadores e que o Instituto efetua adequadamente a prestação de contas prevista.

162. A manifestação apresentada não tratou das falhas do sistema de acompanhamento previsto nos referidos ajustes. Nesse sentido, mantém-se válidos as evidências e demais itens deste Achado.

163. Merece nota que o subdimensionamento das metas e as falhas no sistema



de acompanhamento não permitiram que a SES/DF realizasse o devido acompanhamento do Contrato de Gestão nos exercícios de 2019 e 2020, em afronta ao disposto na Lei Distrital 5.899/2017, art. 2º, inciso III; e cláusula 7ª do CG 1/2018 – SES/DF.

164. Concorreram para a irregularidade ora discutida o então Secretário de Estado de Saúde e Diretor-Presidente do IGESDF à época da assinatura do ajuste, os Srs. Onei Okumoto e Francisco Araújo, haja vista que, na celebração do Terceiro Termo Aditivo, desconsideraram as informações e a minuta apresentada pelas áreas técnicas da SES/DF e celebraram o ajuste com falhas que não permitiam o adequado acompanhamento da execução do contrato (DA_59, págs. 725 a 1135).

165. Nesse sentido, além das proposições apresentadas no Relatório Prévio de Auditoria, sugere-se autorizar a audiência dos responsáveis, com fundamento no inciso II do art. 43 da Lei Complementar nº 01/1994 c/c inciso IV do art. 248 do RITCDF, para que apresentem, no prazo de 30 dias, razões de justificativa considerando a irregularidade ora apresentada.

Responsabilização

Irregularidade 1

Quadro 12. Descrição da irregularidade

Descrição da Irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Subdimensionamento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão e 3º Termo Aditivo e falha na metodologia de supervisão e fiscalização prevista no ajuste, contrariando o disposto na Lei Distrital 5.899/2017, art. 2º, inciso III; e cláusula 7ª do CG 1/2018 – SES/DF.	27/05/2019	Não aplicável

166. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Quadro 13. Relação de responsáveis

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo Imputado
Francisco Araújo Filho CPF: 37608940387	Diretor Presidente do IGESDF	30/01/2019 a 14/05/2020	Induzir a Secretaria de Estado de Saúde do DF a celebrar o 3º Termo Aditivo com subdimensionamento das metas e assinar o aditivo contratual com as graves falhas nas metas pactuada	O Sr. Francisco Araújo Filho era a autoridade máxima do IGESDF, induziu e assinou o 3º Termo Aditivo com evidente subdimensionamento das metas e falhas na metodologia	Não aplicável



			(DA_59, págs. 763 a 1134).	acompanhamento do Contrato de Gestão, impossibilitando o devido acompanhamento da SES/DF sobre os serviços prestados durante o período de 27/05/2019 a 12/02/2021.	
Osnei Okumoto CPF: 44910894934	Secretário de Estado de Saúde do DF	01/01/2019 a 16/03/2020 e 25/08/2020 a 27/08/2021	Assinar o 3º Termo Aditivo com evidente subdimensionamento das metas, falhas na metodologia prevista para acompanhamento do Contrato de Gestão e sem considerar a manifestação da área técnica da SES/DF sobre a proposta de ajuste apresentada pelo IGESDF (DA_59, págs. 763 a 1135).	O Sr. Osnei Okumoto era a autoridade máxima da SES/DF e assinar o 3º Termo Aditivo com evidente subdimensionamento das metas, falhas na metodologia prevista para acompanhamento do Contrato de Gestão e sem considerar a manifestação da área técnica da SES/DF sobre a proposta de ajuste apresentada pelo IGESDF, impossibilitando o devido acompanhamento dos serviços prestados pelo IGESDF pelo período de 27/05/2019 a 12/02/2021, conforme previsto na Lei Distrital 5.899/2017, art. 2º, inciso II.	Não aplicável

Proposições

167. Pelo exposto, sugere-se ao Plenário desta Corte de Contas:

- a) determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do DF que:
 - a.1) definam no Contrato de Gestão metas e indicadores que permitam acompanhar as ações previstas nos objetivos estratégicos, as quais devem ser executadas pelo IGESDF, em especial quanto às áreas de pesquisa e gestão, a fim de permitir a adequada execução dessas atividades pelo Instituto;
 - a.2) aprimorem a metodologia de avaliação e acompanhamento do Contrato de Gestão, de forma a permitir que a SES/DF cumpra com sua função de supervisionar a execução do ajuste, estabelecendo metas e indicadores com



base em dados objetivos, que avaliem a produção e a qualidade, demonstrando a memória de cálculo e a literatura de referência utilizada para definição das metas pactuadas, a fim de atender ao disposto no art. 2º da Lei Distrital 5.899/2017, bem como nas cláusulas 22ª e 23ª do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e seus Termos Aditivos;

- b) recomendar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do DF que utilizem como parâmetro para definição das metas de produção pactuadas no Contrato de Gestão a capacidade de atendimento instalada nas unidades do IGESDF, considerando os parâmetros assistenciais pré-estabelecidos na literatura;
- c) autorizar a audiência dos responsáveis indicados no Quadro 13, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994 c/c inciso IV do art. 248 do RITCDF, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada neste Achado, a qual impossibilita o devido acompanhamento do ajuste celebrado, infringindo o disposto na Lei Distrital 5.899/2017, art. 2º, incisos III e VI e cláusula 7ª, inciso I do CG 1/2018 – SES/DF, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas nos arts. 57, inciso II, e 60 da LC nº 01/94¹⁶.

Benefícios Esperados

168. Adequado acompanhamento do contrato de gestão pela SES/DF, com possibilidade de análise do ganho de eficiência e benefícios alcançados com o ajuste celebrado e consequente correção tempestiva de impropriedades e irregularidades na execução contratual.

¹⁶ Art. 57. O Tribunal poderá aplicar multa de até 100 UPDFs ou o equivalente em outro indexador que venha a ser adotado pelo Distrito Federal, para fins fiscais, aos responsáveis por:

(...)

II – ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

(...)

Art. 60. Sem prejuízo das sanções previstas na Seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal.



2.1.1. Achado 3 – Falha no acompanhamento do Contrato de Gestão pela SES/DF e inobservância às cláusulas 22^a e 23^a do Contrato de Gestão

Critério

169. A SES/DF deve avaliar o cumprimento pelo Instituto das cláusulas do contrato de gestão, dos resultados, indicadores e metas previstos nos Planos de Trabalho anuais compatíveis com o Plano Estratégico, conforme as cláusulas 22^a e 23^a do Contrato de Gestão 1/2018 – SES e Nono Termo Aditivo, indicando os ajustes que devam ser implementados para assegurar a consecução do contrato (cláusulas 6^a, item VI e 7^a do CG 1/2018 – SES/DF).

Análises e Evidências

170. O Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF previu que o acompanhamento do ajuste deve ser realizado por meio de uma Comissão, conforme as cláusulas 22^a e 23^a. Merece nota a cláusula 23^a, a qual estabelece (DA_12, págs. 9 a 10):

A CONTRATANTE, por meio da CAC-IHBDF, é responsável pelo acompanhamento e avaliação da execução do CONTRATO DE GESTÃO.

(...)

Parágrafo Terceiro. A comissão apresentará, até 60 (sessenta) dias após o recebimento do relatório quadrimestral do IHBDF, relatório analítico do qual deverão constar análises nos seguintes aspectos:

I - indicação das metas com tendência de cumprimento ou superação, com análise das razões da eventual superação;

II - indicação das metas com tendência de não cumprimento, com análise das razões de avaliação do impacto do não cumprimento;

III - obrigações não cumpridas por qualquer das partes e análise do impacto do não cumprimento sobre a execução do CONTRATO DE GESTÃO;

IV - ações que possam ser tomadas para auxiliar a execução do CONTRATO DE GESTÃO;

V - recomendações gerais que julgue necessário para a boa execução do CONTRATO DE GESTÃO. (grifou-se)



171. A despeito dessa previsão contratual, os relatórios emitidos pela Comissão, que se referem ao 2º e 3º Quadrimestres de 2019, não contêm a análise das razões das metas superadas, tampouco das razões e do impacto das metas e obrigações não cumpridas (DA_62). A título de exemplo, no 2º Quadrimestre de 2019, a UPA do Núcleo Bandeirante atingiu um percentual de 354,36% da meta estipulada para o procedimento “Acolhimento com Classificação de Risco”, no entanto, a CAC limitou-se a realizar a seguinte análise (DA_62, pág.107):

ANÁLISE CAC

O IGESDF atingiu a meta quadrimestral definida para esta meta de produção.

Esta CAC usou como fonte o SIA/Sala de Situação do GDF, encontrando números equivalentes com os demonstrados pelo SIA/DATASUS, conforme tabela acima.

Com isso, esta Meta atingiu 354,36% de cumprimento, obtendo NOTA 10.

Não temos como comparar esta Meta ao 1º quadrimestre de 2019, pois este é o primeiro relatório quadrimestral com a UPA-NB sob a gestão do IGESDF.

172. De maneira similar, para o mesmo quadrimestre, a UPA de São Sebastião obteve um cumprimento de 50,82% para o procedimento “Atendimento de urgência c/ observação até 24 horas” e 406,86% para o procedimento “Acolhimento com Classificação de Risco” e a manifestação da Comissão sobre tais situações restringiu-se às seguintes análises, respectivamente (DA_62, págs.88 a 89):

ANÁLISE CAC

O IGESDF não atingiu a meta quadrimestral definida para esta meta de produção.

Esta CAC usou como fonte o SIA/Sala de Situação do GDF, encontrando números equivalentes com os demonstrados pelo SIA/DATASUS, conforme tabela acima.

O IGESDF não apresentou justificativa para explicar o porquê do resultado estar abaixo da meta quadrimestral.

Importante notar que o IGESDF considerou a meta de 2.354 atendimentos para cada mês dentro do quadrimestre, quando na verdade, pelos valores encontrados descritos no Anexo III, item II.I do 3º TA deste CG, essa meta, para cada mês dentro do quadrimestre, deveria ter sido de 2374 atendimentos.

Com isso, esta Meta atingiu apenas 50,82% de cumprimento, obtendo NOTA 0.



Nosso cálculo de porcentagem foi feito em cima da meta quadrimestral descrita no parágrafo anterior, no 3º TA deste CG, que seriam de 9496,33 atendimentos (aproximadamente 2374 em cada mês dentro do quadrimestre).

Não temos como comparar esta Meta ao 1º quadrimestre, pois este é o primeiro relatório quadrimestral com a UPA-SSb sob a gestão do IGESDF.

Análise CAC

O IGESDF atingiu a meta quadrimestral definida para esta meta de produção.

Esta CAC usou como fonte o SIA/Sala de Situação do GDF, encontrando números equivalentes com os demonstrados pelo SIA/DATASUS, conforme tabela acima.

Esta Meta atingiu 406,86% de cumprimento, obtendo NOTA 10.

Não temos como comparar esta Meta ao 1º quadrimestre, pois este é o primeiro relatório quadrimestral com a UPA-SSb sob a gestão do IGESDF.

173. A ausência de manifestação acerca dos motivos e impactos de eventuais superações e não cumprimento de metas foi identificada nos dois relatórios apresentados pela CAC, referentes ao 2º e 3º Quadrimestres de 2019. Ressalta-se que não foram avaliados os relatórios referentes aos exercícios de 2020 e 2021 pelo fato de, até a finalização da execução desta auditoria, a SES/DF ainda não os ter produzido (DA_62).

174. De maneira semelhante, a análise anual da SES/DF sobre a execução do contrato de gestão e cumprimento das metas pactuadas referente ao exercício de 2019 não atendeu aos dispositivos contratuais, de forma que não foram avaliados os motivos de eventuais não cumprimentos ou superação de metas, tampouco o impacto dessas situações (DA_62, págs. 345 a 581).

175. Possivelmente, a ausência de justificativa e avaliação do impacto de metas não cumpridas ou superadas decorre da falta de conhecimento da SES/DF sobre a real capacidade de atendimento do IGESDF e sobre a demanda pelos serviços, impossibilitando que os membros da comissão possam analisar detalhadamente os impactos e as razões das situações identificadas, conforme relatado no Achado 2 deste relatório.

176. Merece destaque que a baixa execução das metas pactuadas pode prejudicar a população do DF por não atender à demanda pelos serviços. Por outro lado, uma execução muito acima do previsto não significa necessariamente uma boa produção,



haja vista que o excesso de procedimentos pode ser devido à realização de internações, consultas e/ou intervenções desnecessárias, o que resulta em desperdício de recursos ou prejuízo ao paciente.

177. Nesse sentido, o estabelecimento dos indicadores e metas a serem acompanhados são essenciais para a adequada execução e acompanhamento do contrato de gestão. Caso tais parâmetros estejam com falhas, todo o acompanhamento é prejudicado. Faz-se necessário, portanto, que tais metas sejam estabelecidas a partir de parâmetros exatos e fidedignos, de forma a permitir a identificação de eventual baixa produtividade e não atendimento da demanda de serviços ou até mesmo a execução de intervenções desnecessárias e eventuais desperdícios de recursos. Por essa razão, é indispensável que a SES/DF, quando da análise do cumprimento das metas pactuadas, realize a verificação dos motivos e impactos do não cumprimento ou superação dos ajustes formulados.

178. Outra falha identificada no acompanhamento realizado pela Comissão foi a incorreção no cálculo do percentual de cumprimento das metas para o HBDF no relatório de acompanhamento do 2º Quadrimestre de 2019 emitido pela SES/DF, conforme disposto no Quadro a seguir (DA_62, págs. 62 a 67 e DA_32). Ao se comparar os dados apresentados no referido relatório e o percentual de cumprimento, conforme o cálculo dos dados apresentadas, pode-se identificar a seguinte discrepância:

Quadro 14. Incorreção do percentual de cumprimento disposto no Relatório do 2º Quadrimestre de 2019 emitido pelo HBDF

Indicador	Percentual de Cumprimento Constante do Relatório 2º Quadrimestre 2019 (A)	Percentual Recalculado (B)	Diferença entre os percentuais (A-B)
Internações Cirúrgicas (Grupo 04-Proa.Cirúrgico)	136,28%	127,37%	8,91%
Internações Clínicas (Grupo 03-Proc. Clínicos)	107,47%	100,44%	7,03%
Cirurgias Totais	124,01%	115,89%	8,12%
Cirurgias Programadas	129,15%	120,70%	8,45%
Consulta de Profissionais de Nível Superior na Atenção Especializada (Exceto Médico)	141,40%	132,53%	8,87%
Consulta Médica na Atenção Especializada	82,30%	76,91%	5,39%
Ambulatório - Procedimentos – MAC	55,57%	63,94%	-8,37%
Atendimento de Urgência na Atenção Especializada	114,82%	107,31%	7,51%
Número de vagas ofertadas em Programa de Residência Uni e Multiprofissionais	100,00%	103,40%	-3,40%
Número de vagas ofertadas em Programa de	83,22%	102,42%	-19,20%



Residência Médica

Fonte: DA_62, págs. 62/67 e DA_32

179. Essa situação pode ter como causa a falta de revisão dos dados analisados. Pondera-se que a existência de um sistema que automatize o cálculo do cumprimento das metas e as notas pactuadas diminuiria sobremaneira o risco de avaliações incorretas, as quais podem comprometer o repasse de recursos e o adequado acompanhamento do contrato de gestão.

180. Merece nota, ainda, que o IGESDF deixou de apresentar alguns indicadores pactuados durante o período analisado. Ressalta-se que são indicadores importantes, a despeito de não fazerem parte da pontuação para classificação da execução contratual. Durante o exercício de 2019, não foram apresentados os resultados dos seguintes indicadores, que medem: o índice de satisfação do usuário atendido, a taxa de atendimento de pacientes referenciados e a taxa de faturamento hospitalar (DA_62). Por sua vez, em 2020, o IGESDF deixou de apresentar o indicador índice de satisfação do usuário atendido, resultado de suma importância que avalia a percepção do paciente sobre os serviços prestados (DA_34).

181. A despeito de tal situação, não há no processo registro de ações por parte da SES/DF para que o IGESDF apresente adequadamente esses indicadores. Verifica-se que não há consequências para os gestores do IGESDF nos casos de descumprimento dos indicadores e metas pactuadas.

182. Cabe mencionar que as graves falhas nas metas e indicadores previstos no contrato de gestão foram mencionadas pelos membros da CAC, ensejando recomendações por parte da comissão para aprimoramento do ajuste celebrado (DA_62).

183. Ainda que a CAC tenha identificado pontos a serem corrigidos e aprimorados para o adequado acompanhamento e execução do contrato de gestão, não foi identificada manifestação de instâncias superiores da SES/DF e manifestação do IGESDF quanto às recomendações apresentadas nos relatórios quadrimestrais de acompanhamento.

184. As falhas foram apontadas desde o 2º quadrimestre de 2019, porém somente em 2021 foi celebrado o Nono Termo Aditivo contendo ajustes das metas e indicadores pactuados, implementando descontos nos repasses em conformidade com o



grau de execução das metas pactuadas (DA_12 e DA_62).

185. Por fim, foi identificado que o IGESDF e a SES/DF não têm cumprido o disposto na cláusula 4^a, parágrafo terceiro do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF, o qual estabelece que o IGESDF deve estar submetido à regulação da SES/DF, com exceção dos procedimentos de urgência e emergência (DA_12, pág. 3). Restou claro que a SES/DF não possui controle sobre as vagas ofertadas pelo IGESDF, de forma que não foram identificadas ações de acompanhamento e fiscalização sobre essa questão, o que foi apontado pela Comissão em seus relatórios, conforme a seguir (DA_62, págs. 60, 495 e 497).

Aqui, importantíssimo ressaltar que por inúmeras vezes durante o ano de 2019 a CAC requisitou, junto ao IGESDF, a carteira de serviços da unidade, discriminada por horas disponíveis de cada especialidade e subespecialidade médica ou não médica, além de questionar como eram realizadas as marcações das consultas, em relação ao público interno e externo da unidade. Não se obteve êxito à solicitação. A regulação do acesso a todas as áreas ambulatoriais é fundamental para que se possa dar transparência e equidade ao sistema. Sem a oferta clara e sistematizada da unidade, não é possível que se organize o sistema de regulação, tornando a unidade obscura e desvinculada da rede assistencial SES/DF.

Notou-se uma queda no percentual de cumprimento da meta em relação ao ano de 2018 e uma falta de linearidade no número de consultas ao longo do ano de 2019. O número de consultas médicas ofertadas pode variar por questões sazonais, mas sem um registro fiel da regulação de que as primeiras consultas foram realizadas, não há como se ter certeza a que fator associar o aumento ou a diminuição desta oferta.

186. Assim, ainda que a SES/DF não realize o agendamento de todos os procedimentos realizados pelo Instituto, os dados devem estar registrados e devem ser acompanhados pela regulação da SES/DF para fins de controle e aproveitamento integral da capacidade da unidade, conforme disposto no ajuste firmado (DA_31; DA_35, págs. 11 a 13 e DA_37).

187. Desse modo, restou evidente que a SES/DF não tem realizado o adequado acompanhamento do Contrato de Gestão, em especial devido à falta de ações para corrigir e exigir do IGESDF o cumprimento de cláusulas contratuais e a apresentação de seus resultados, bem como à ausência de análise detalhada e indicação das justificativas e do



impacto de eventuais metas não cumpridas ou superadas.

Causas

188. Apontam-se como possíveis causas das falhas indicadas neste Achado: falha das metas pactuadas no contrato de gestão, com a ausência de literatura e parâmetro para sua definição; falta de controle da SES/DF sobre a capacidade de atendimento das unidades do IGESDF; ausência de estrutura adequada da SES/DF para o acompanhamento do Contrato de Gestão (recursos de TI e recursos humanos).
189. Ainda, outra causa é ausência de capacitação dos servidores envolvidos no acompanhamento do Contrato de Gestão, conforme apontado nos relatórios emitidos pela Comissão relativos ao exercício de 2019.

Efeitos

190. Falha na correção de impropriedades que ocorrem na execução do contrato de gestão pelo IGESDF e ausência de transparência e controle sobre os serviços prestados.

Considerações dos gestores

191. A SES/DF não se manifestou sobre os Achados de auditoria. As informações enviadas pelo IGESDF (DA_104, Peça 32, e-DOC 4B9D0815-c) não tratam do Achado em exame.

Posicionamento da equipe de auditoria

192. Em vista da ausência de manifestação da SES/DF e do IGESDF, mantém-se inalterado o posicionamento da equipe de fiscalização quanto ao achado, causas, efeitos, benefício esperados e proposições.

Proposições

193. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário desta Corte de Contas o que segue:
- a) determinar à Secretaria de Estado de Saúde do DF que:
 - a.1) aprimore a metodologia de avaliação e acompanhamento do Contrato de Gestão, de forma a permitir que a SES/DF cumpra com sua função de supervisionar a execução do ajuste, estabelecendo metas e indicadores com base em dados objetivos, que avaliem a produção e a qualidade dos serviços prestados, demonstrando a memória de cálculo e a literatura de referência



utilizada para definição das metas pactuadas, a fim de atender ao disposto no art. 2º da Lei Distrital 5.899/2017, bem como nas cláusulas 22ª e 23ª do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e seus Termos Aditivos;

a.2) estabeleça plano de capacitação e promova a educação continuada dos servidores envolvidos no acompanhamento do Contrato de Gestão;

b) determinar à Secretaria de Estado de Saúde do DF e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do DF que adotem medidas para que as vagas das unidades do IGESDF, relativas a consultas ambulatoriais, procedimentos diagnósticos e terapêuticos, internações e cirurgias, excetuados os casos decorrentes de urgência e emergência, sejam registradas nos sistemas de regulação da SES/DF, de forma a permitir o acompanhamento dos serviços disponibilizados pelo Instituto, a fim de assegurar o controle e o aproveitamento integral da capacidade da unidade, conforme cláusula 4ª do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF.

Benefícios Esperados

194. Adequado acompanhamento do contrato de gestão pela SES/DF, com possibilidade de análise do ganho de eficiência e benefícios alcançados com o ajuste celebrado e consequente correção tempestiva de impropriedades e irregularidades na execução contratual.

2.2. QA 2 – A SES realiza o acompanhamento do contrato de gestão de forma a garantir a adequada execução orçamentária/financeira?

Não. Os trabalhos de fiscalização permitiram identificar o desequilíbrio entre os custos previstos e executados do IGESDF da ordem de 35% no exercício de 2020, o alto nível de endividamento do IGESDF em 2019, conforme os indicadores contábeis, bem como as falhas na definição dos valores a serem pactuados no contrato de gestão para o exercício de 2021. Ademais, identificou-se que as despesas decorrentes do enfrentamento da COVID-19, realizadas pelo IGESDF no exercício de 2020, foram custeadas pela SES/DF sem o devido planejamento, controle e transparência, de forma que não foi apresentada a devida justificativa e análise dos gastos efetuados, uma vez que o Plano de Trabalho apresentado pelo IGESDF era falho e não apresentava os



dados necessários para análise crítica das quantidades e valores registrados. Ademais, em alguns casos, não foram pactuados objetivos, metas e indicadores para avaliação da ação do Instituto em contrapartida aos recursos repassados. Nesse contexto, identificou-se duplicidade de repasse de recursos ao IGESDF no montante de R\$ 32.388.825,60 (trinta e dois milhões, trezentos e oitenta e oito mil, oitocentos e vinte e cinco reais, sessenta centavos).

Ainda no exercício de 2020 foi iniciada a construção de 7 UPAs pelo IGESDF, sem a devida formalização para repasse de recursos pelo Governo do Distrito Federal - GDF, com graves irregularidades e sem os devidos planejamento, motivação, transparência e controle, com consequente desvio de finalidade na aplicação dos recursos financeiros provenientes do Contrato de Gestão 1/2018 - SES/DF e seus Termos Aditivos.

2.2.1. Achado 4 – Falta de planejamento, transparência e controle sobre os recursos suplementados para repasse ao IGESDF

Critério

195. O recurso repassado ao IGESDF deve estar vinculado a objetivos, metas e/ou indicadores e deve ser acompanhado pela SES/DF para garantir a conformidade com a cláusula 12^a, inciso XI do Contrato de Gestão 1/2018 - SES/DF (Lei Distrital 5.899/2017, art. 2º, incisos III e VI).

Análises e Evidências

196. A Lei Distrital 5.899/2017, que trata da criação do IGESDF prevê, no art. 2º, incisos IV e V, a repactuação anual do valor a ser repassado pela SES/DF, bem como das metas e indicadores de desempenho (DA_13, págs. 2 a 3).

197. O Decreto Distrital 39.674/2019, em consonância com a Lei supramencionada prevê o que segue (DA_13, pág. 18):

Art. 9º A Secretaria de Estado de Saúde, em relação aos recursos orçamentários e financeiros destinados ao fomento do contrato de gestão com o IGESDF, deverá:

I - celebrar, anualmente, termo aditivo ao contrato de gestão até o 30º dia útil de cada ano, ou em dezembro do ano anterior, com o ajuste obrigatório do valor do repasse a título de fomento, em função do orçamento aprovado e da revisão das metas e dos resultados, na forma do disposto no art. 2º, III, da Lei nº 5.899, de



2017;

§ 1º Os recursos orçamentários e financeiros serão ajustados a cada exercício de acordo com os índices de custos e insumos de cada atividade, observada a eventual compensação dos recursos com ganhos de produtividade e eficiência.

198. O Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e o Terceiro Termo Aditivo, por sua vez, estabelecem as seguintes obrigações em relação à repactuação e à suplementação orçamentária de recursos (DA_12, págs. 6 e 44):

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA APLICAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS

Os recursos serão aplicados e administrados pelo CONTRATADO nos termos dispostos neste CONTRATO DE GESTÃO e em seus anexos, respeitadas as seguintes diretrizes:

(...)

VII - os recursos orçamentários e financeiros serão ajustados a cada exercício de acordo com os índices de custos e insumos de cada atividade, observada a eventual compensação dos recursos com ganhos de produtividade e eficiência;

(...)

XI - a CONTRATANTE deverá suplementar créditos orçamentários destinados ao fomento do CONTRATO DE GESTÃO, mediante termo aditivo, nas seguintes situações:

- a) ampliação das transferências do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo de Saúde do Distrito Federal, em razão de aumento do nível de faturamento do CONTRATADO ou habilitação de serviços;
- b) ampliação da infraestrutura, instalações, equipamentos e/ou oferta de serviços pelo CONTRATADO;
- c) cumprimento pelo CONTRATADO de ações ajuizadas contra a CONTRATANTE, de ações judiciais contra a CONTRATANTE e o CONTRATADO na mesma lide e de ações judiciais que tenha apenas o CONTRATADO;
- d) emendas parlamentares destinadas ao CONTRATADO, eventualmente, previstas no orçamento da CONTRATANTE ou para esta repassadas; (grifou-se)
- e) participação do CONTRATADO em programas, mutirões, ações sociais, "SOS" e todo e qualquer evento governamental que tenha como foco oferecer e/ou ampliar os serviços de saúde, de forma provisória ou permanente;

199. Nesse contexto, verificaram-se no processo de formalização do contrato de gestão os seguintes termos aditivos (DA_12):

Quadro 15. Termos Aditivos ao Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF

Termo Aditivo	Assunto	Valor (R\$)	Data de Assinatura
Primeiro	Suplementação de créditos orçamentários destinados ao fomento do Contrato de Gestão, advindas de emendas parlamentares	2.709.042,00	17/08/2018
Segundo	Suplementação de créditos orçamentários destinados ao fomento do Contrato de Gestão, advindas de emendas parlamentares	1.000.000,00	19/12/2018



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCERA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

Terceiro	Ampliação do Instituto em decorrência da Lei Distrital 6270/2019 e Decreto Distrital 39674/2019	863.894.801,80	27/05/2019
Quarto	Suplementação de créditos orçamentários destinados ao auxílio financeiro emergencial do Ministério da Saúde, em decorrência da pandemia de COVID-19, conforme previsto na Portaria 1.448, de 29/05/2020	12.555.849,03	09/07/2020
Quinto	Aporte de recursos referente a serviços prestados pela Contratada no enfrentamento à pandemia causada pelo novo coronavírus no âmbito do Distrito Federal	136.876.977,46	29/10/2020
Sexto	Prorrogação por 10 meses do prazo para auxílio da SES/DF ao IGESDF na prestação da assistência pelo IGESDF, previsto no Parágrafo Primeiro da Cláusula Décima Terceira do Terceiro Termo Aditivo do Contrato de Gestão 1/2018- SES/DF	Não se aplica	11/01/2021
Sétimo	Aporte de recursos referente a custos com colaboradores no mês de novembro de 2020 do IGESDF relativos ao enfrentamento da pandemia causada pelo novo coronavírus no âmbito do Distrito Federal	8.083.728,26	18/01/2021
Oitavo	Suplementação de créditos orçamentários, tendo em vista o controle da Pandemia da COVID- 19 em função de habilitações do IGESDF em Leitos de UTI e de Suporte Ventilatório Pulmonar	32.388.825,60	21/01/2021
Nono	Altera cláusulas contratuais, e planos de trabalho, metas e indicadores das unidades de atendimento do IGESDF	Não se aplica	12/02/2021
Décimo	Aporte de recursos referente a custos com colaboradores no mês de dezembro de 2020 do IGESDF relativos ao enfrentamento da pandemia causada pelo novo coronavírus no âmbito do Distrito Federal	9.203.537,02	12/02/2021
Décimo Primeiro	Complementação de recursos, em função da publicação das habilitações de leitos de Suporte Ventilatório Pulmonar para atendimento exclusivo dos pacientes da COVID-19, no Hospital de Base do Distrito Federal - HBDF e Hospital Regional de Santa Maria - HRSM e habilitam, no HBDF, leitos de Unidades de Terapia Intensiva - UTI Adulto Tipo II - COVID-19	8.993.664,00	01/03/2021
Décimo Segundo	Altera a CLÁUSULA DÉCIMA - DA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL CEDIDO, Inciso VIII do Contrato de Gestão nº 001/2018, conforme cumprimento da Decisão nº 2922/2019 (27698291) e Decisão nº 5407/2020 (53162553) exarada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal e a CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA APLICAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS, Inciso IX do Contrato de Gestão 1/2018	Não se aplica	29/03/2021
Décimo Terceiro	Alterar a CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DO VALOR do Contrato de Gestão 1/2018-SES/DF, passando o valor anual de R\$ 994.766.725,00 (novecentos e noventa e quatro milhões, setecentos e sessenta e seis mil setecentos e vinte e cinco reais) para R\$ 1.290.319.358,04 (um bilhão, duzentos e noventa milhões, trezentos e dezenove mil trezentos e cinquenta e oito reais e quatro centavos) e o valor mensal de R\$ 82.897.227,10 (oitenta e dois milhões, oitocentos e noventa e sete mil duzentos e vinte e sete reais e dez centavos) para R\$ 107.526.613,17 (cento e sete milhões, quinhentos e vinte e seis mil seiscentos e treze reais e dezessete centavos).	1.290.319.358,04	04/05/2021
Décimo Quarto	Complementação de recursos, em função da publicação da Portaria GM/MS 501, de 19 de março de 2021, que autoriza leitos de Unidades de Terapia Intensiva - UTI, para atendimento exclusivo dos pacientes COVID-19.	960.000,00	06/05/2021

Fonte: DA_12

200.

A partir da análise do Processo SEI 00060-00000123/2018-64 (DA_59), que



trata das formalizações efetuadas entre a SES/DF e o IGESDF, verificou-se a falta de padronização, de planejamento, de controle e de transparência sobre os recursos suplementados, em especial quanto às despesas para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, conforme exposto a seguir.

201. O Quarto, Quinto, Sétimo, Oitavo, Décimo, Décimo Primeiro e o Décimo Quarto Termos Aditivos se referem à suplementação de recursos para ampliação de serviços em decorrência da pandemia de COVID-19 (DA_12 e DA_44). Assim, foi realizado aporte de recursos para que as unidades do IGESDF pudessem ofertar serviços a pacientes diagnosticados com a referida doença, em consonância com a cláusula 12^a, inciso XI do Contrato de Gestão e do Terceiro Termo Aditivo.

202. Com o intuito de realizar a suplementação orçamentária para o enfrentamento à pandemia, foi elaborado, inicialmente, Plano de Trabalho pelo IGESDF. Nesse contexto, o Quarto Termo Aditivo foi celebrado para suplementação de recursos, em decorrência das Portarias GM/MS 1.393¹⁷, de 21/05/2020 e 1.448¹⁸, de 29/05/2020 e do documento de planejamento apresentado pelo IGESDF (DA_59, págs. 1638 a 1796 e 1842 a 1893). Com efeito, verifica-se que esses normativos do Ministério da Saúde estabeleceram o aporte de recursos para o HBDF no valor de R\$ 12.555.849,03 (doze milhões, quinhentos e cinquenta e cinco mil, oitocentos e quarenta e nove reais, três centavos) com o intuito de auxiliar essa unidade a se estruturar para o atendimento de pacientes com diagnóstico de COVID-19 (DA_59, págs. 1719 e 1732).

203. Conforme o art. 4º, § 1º, da Portaria GM/MS 1.393/2020, o pagamento do recurso somente deveria ser realizado com a celebração de Termo Aditivo ou novo contrato que estabelecesse as regras para sua aplicação e prestação de contas, nestes termos (DA_59, págs. 1638):

§ 1º Para fins de pagamento às entidades beneficiadas, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aditivar o contrato, convênio ou instrumento congênere vigente ou firmar novo instrumento, observado o disposto na Lei nº 13.995, de 2020, nesta Portaria e no art. 4º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, **com regras expressas sobre a forma e os prazos para a prestação de contas dos recursos pelas entidades**. (grifou-se)

¹⁷ Dispõe sobre o auxílio financeiro emergencial às santas casas e aos hospitais filantrópicos sem fins lucrativos, que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS), no exercício de 2020, com o objetivo de permitir-lhes atuar de forma coordenada no controle do avanço da pandemia da Covid-19.

¹⁸ Dispõe sobre a transferência da segunda parcela do auxílio financeiro emergencial às santas casas e aos hospitais filantrópicos sem fins lucrativos, nos termos da Lei nº 13.995, de 5 de maio de 2020, e do art. 3º da Portaria nº 1.393/GM/MS, de 21 de maio de 2020.



204. Nesse contexto, a realização do Quarto Termo Aditivo possui respaldo tanto nas referidas normas do órgão federal, quanto no Contrato de Gestão, o qual prevê a realização de termo aditivo em razão da ampliação de transferências de recursos federais e da ampliação de serviços, infraestrutura e equipamentos, consoante cláusula 12^a, inciso XI.

205. No entanto, verifica-se que, quanto à prestação de contas, o Quarto Termo Aditivo restringiu-se a apresentar o que segue (DA_12, págs. 180 a 181):

2.1.1. A contratada fica obrigada a aplicar em sua integralidade os recursos transferidos na aquisição de medicamentos, suprimentos, insumos e produtos hospitalares para o atendimento adequado à população, na aquisição de equipamentos e na realização de pequenas reformas e adaptações físicas para aumento da oferta de leitos de terapia intensiva, bem como no respaldo ao aumento de gastos que as entidades terão com a definição de protocolos assistenciais específicos para enfrentar a Pandemia da Covid-19 e, ainda, com a contratação e o pagamento dos profissionais de saúde necessários para atender à demanda adicional, com fundamentação na Lei nº 13.995, de 5 de maio de 2020, Portaria MS nº 1.393, de 21 de maio de 2020, e Portaria MS nº 1.448, de 29 de maio de 2020.

2.1.2. A contratada deverá prestar contas da aplicação dos recursos a Secretaria de Saúde Distrito Federal em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet) com ampla transparência, observado o disposto na Lei nº 13.995, de 2020, nesta Portaria, no art. 4º da Lei nº 13.979, de 2020, e no instrumento firmado com os entes federativos.

206. O Termo Aditivo, portanto, não estabeleceu adequadamente “regras expressas sobre a forma e os prazos para prestação de contas”. Verifica-se que não há previsão sobre as informações e os documentos a serem apresentados pelo IGESDF para a devida comprovação da legalidade da aplicação dos recursos repassados.

207. A SES/DF autuou processo específico para prestação de contas dos gastos com o enfrentamento da pandemia (Processo SEI 00060-00430544/2020-31 – DA_48). A análise desse processo indica que o IGESDF apresentou planilhas que apontam para um gasto no montante de R\$ 100.121.733,50 (cem milhões, cento e vinte e um mil setecentos e trinta e três reais e cinquenta centavos), com aquisição de bens e serviços (DA_48, págs. 7/313). O Instituto informa que os gastos referentes ao Quarto Termo Aditivo estão incluídos na referida planilha. No entanto, até maio de 2021, a SES/DF não havia realizado qualquer análise e/ou aprovação sobre os gastos referentes especificamente a esse ajuste celebrado. Foram identificadas análises sobre os gastos para enfrentamento da pandemia, porém todos referentes ao Quinto Termo Aditivo (DA_48).

208. O valor previsto no Quarto Termo Aditivo foi repassado ao IGESDF tão logo



celebrado o ajuste, em obediência à norma federal, em 09/07/2020 (DA_59, pág. 3683). No entanto, conforme mencionado, restaram ausentes os registros da avaliação da prestação de contas pela SES/DF (DA_48).

209. Nesse contexto, ressalta-se a manifestação da Assessoria Jurídico-legislativa da SES/DF, apresentada antes da celebração do referido Termo Aditivo, no sentido de ser necessário estabelecer parâmetros para o acompanhamento e fiscalização das despesas repassadas, situação não apresentada no ajuste celebrado (DA_59, pág. 1816 a 1817):

Entretanto, como bem demonstrado no opinativo, a destinação dos recursos impõe minimamente, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade. A despeito da Lei Federal 13.992/2020, ter se manifestado acerca da suspensão por 120 (cento e vinte) dias da obrigatoriedade da manutenção das metas quantitativas e qualitativas contratualizadas pelos prestadores de serviço de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), garantindo-lhes os repasses dos valores financeiros contratualizados, na sua integralidade, entendo que isso diz respeito somente aos valores já previstos no contrato de gestão, considerando a imprevisibilidade decorrente da pandemia.

Novos aditivos contratuais não estão dispensados, portanto, da estipulação de metas e prazos de execução, sob pena de não se ter como vinculá-los, posteriormente, aos motivos que determinaram os repasses a essas entidades.

210. Destaca-se, ainda, a manifestação da CAC sobre a forma para prestação de contas das despesas contratadas (DA_59, pág. 1831):

Quanto às recomendações da Assessoria Jurídico Legislativa constantes na Nota Jurídica 627 (41480828), esta CAC - IGESDF posiciona-se FAVORAVELMENTE à alteração do contrato por meio da celebração do "Quarto Termo Aditivo", desde que observados os pontos a seguir elencados:

(...)

Prestação de contas realizada pelo IGESDF em até 30 dias corridos após o recebimento da parcela, apresentando a comprovação detalhada por meio de documentos fiscais que comprovem a correta utilização do recurso, de todas as despesas efetuadas nas ações exclusivas de combate à COVID - 19, como aquisição de medicamentos, equipamentos, insumos, melhorias estruturais, contratação de pessoal, dentre outras medidas essenciais de enfrentamento à pandemia.

211. Conforme a Portaria GM/MS 1.393/2020, arts. 5º e 6º, as entidades que receberam o valor do repasse devem prestar contas aos fundos de saúde regionais ou locais para registro no Relatório de Gestão Anual – RAG do respectivo ente da federação (DA_59, pág. 1639).



212. Desse modo, o Quarto Termo Aditivo foi falho na previsão da forma de prestação de contas dos recursos repassados, de maneira que, nos processos de prestação de contas, não foi identificada a análise pela SES/DF sobre a observância dos dispositivos previstos nas portarias do Ministério da Saúde, tampouco avaliação específica da aplicação dos recursos repassados em atenção a esse aditivo contratual.

213. De modo similar, o Quinto Termo Aditivo também foi celebrado a partir do mesmo Plano de Trabalho apresentado pelo IGESDF para “*Apoiar a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal no combate ao Coronavírus*” (DA_59, págs. 1842). Trata-se, portanto, de aporte de recursos para estruturação das unidades do IGESDF para o enfrentamento da pandemia.

214. Nesse contexto, o IGESDF apresentou seu primeiro Plano de Trabalho em 25/06/2020, prevendo um custo total de R\$ 213.722.515,74 (duzentos e treze milhões setecentos e vinte e dois, quinhentos e quinze reais, setenta e quatro centavos) com a implementação de 263 leitos de UTI e de retaguarda, a contratação de 1.629 funcionários, a aquisição de material de consumo, bens permanentes, serviços de terceiros, bem como a adequação da infraestrutura (DA_59, págs. 1842 a 1873).

215. Os trâmites processuais indicam que a SES/DF não foi capaz de avaliar tempestivamente a pertinência das quantidades e valores apresentados no Plano de Trabalho do IGESDF. A jurisdicionada demorou 126 dias para formalizar a alteração contratual, conforme o Plano de Trabalho apresentado pelo IGESDF. Dessa forma, o Quinto Termo Aditivo, celebrado em 29/10/2020, configurou mera formalidade, tendo em vista que as despesas nele previstas já haviam sido executadas no período de março a outubro de 2020 (DA_59, págs. 1842 a 4276).

216. Quanto a esse aspecto, pondera-se que a pandemia trouxe uma situação excepcional de urgência em que foi necessária a atuação rápida e imediata dos serviços de saúde, podendo justificar alguns gastos imprevistos ocorridos no IGESDF. No entanto, nesse caso específico, a demora e a dificuldade na análise do planejamento do Instituto demonstram a falta de capacidade da SES/DF em controlar e avaliar os custos da entidade, bem como a grave falha de planejamento da jurisdicionada.

217. Durante o processo de análise dos custos do IGESDF com a pandemia, para celebração do Quinto Termo Aditivo, a Procuradoria-Geral do DF – PGDF se manifestou, em



12/08/2020, sobre a viabilidade jurídica do ajuste. O órgão de assessoria jurídica do DF apresentou recomendações para o devido processo legal, destacando-se a necessidade de análise pelas áreas técnicas da SES/DF sobre o Plano de Trabalho do IGESDF, bem como alertou para a ilegalidade de contratação de funcionários e insumos para órgãos e instituições que estão fora das unidades de atendimento do IGESDF previstas em sua lei de criação. Assim, recomendou retirar do Plano de Trabalho as despesas previstas para as unidades da SES/DF, em especial quanto às despesas de pessoal (DA_59, págs. 3835 a 3870).

218. No entanto, a despeito das recomendações da PGDF, a SES/DF não foi capaz de promover a adequada análise da economicidade e motivação para os custos previstos pelo IGESDF. Nesse sentido, apresenta-se manifestação da SULOG/SES/DF indicando falta de dados para se manifestar sobre o planejamento apresentado pelo Instituto (DA_59, pág. 4051):

Em complemento ao Despacho SES/SULOG (45729643), faz-se necessário esclarecer que persiste a impossibilidade técnica de análise por esta Subsecretaria. Foi anexado novo Plano de Trabalho (46186510), com indicação de valor correspondente a mais que o triplo do indicado no plano anterior (R\$ 9.393.058,23), apenas para o material de consumo (R\$ 33.529.300,59). Contudo, no anexo V (46189569), além dos bens de consumo, estão incluídos na planilha bens permanentes e prestação de serviços. Após, foi apresentada nova planilha (46864295) com informações adicionais, encaminhada à CGCSS para análise.

Neste ponto, reforçamos que não é possível à esta SULOG a avaliação sobre o dimensionamento da quantidade de medicamentos e materiais, especialmente por não ter gestão sobre o consumo das unidades geridas pelo IGESDF. O IGESDF utiliza sistema próprio de gestão do abastecimento, não sendo possível avaliar comparativamente com os dados de sistemas da SES/DF.

Não dispomos de dados para avaliar se as compras indicadas foram devidamente dimensionadas para atender à necessidade, e, sem um comparativo com o mesmo período de anos anteriores (desde o início do contrato), não há como se avaliar o real aumento da demanda a justificar a necessidade e o volume de repasses.

219. Com efeito, o Plano de Trabalho do IGESDF não apresentou a memória de cálculo e os parâmetros utilizados para definição dos quantitativos e valores definidos, o que dificulta a análise sobre a justificativa dos valores e quantidades apresentadas para os bens e serviços previstos.

220. Destaca-se que a análise dos documentos encaminhados demonstra que o IGESDF, considerando a manifestação da PGDF, alterou o Plano de Trabalho, retirando a previsão de colaboradores que seriam destinados à SES/DF. No entanto, houve considerável aumento do número de funcionários a serem contratados para o HBDF (de 491 para 758), porém sem alteração na quantidade de leitos prevista para essa unidade (DA_59,



págs. 1842 a 1846; 3933 a 3937). Isso indica que o Instituto realizou apenas um remanejamento dos servidores da SES/DF para o HBDF, com o intuito de dissimular a irregularidade apontada pela PGDF.

221. A SUGEPE/SES/DF realizou análise do quantitativo de pessoal previsto no novo Plano de Trabalho do IGESDF, considerando os leitos hospitalares do Instituto indicados no documento (DA_59, págs. 4019 a 4025). Todavia, as evidências indicam que o quadro de servidores apresentados não possui relação com os leitos apontados no documento de planeamento, uma vez que o IGESDF apresentou leitos apenas das unidades do Instituto e muitos empregados foram contratados para suprir demanda da SES/DF (DA_59, págs. 1844 a 1846, 3936 e DA_48, págs. 7 a 63). Ainda, a prestação de contas do IGESDF aponta para a contratação do serviço integrado de gestão de leitos de UTI nas Unidades do Instituto, o que inclui a disponibilização de recursos humanos para a execução dos serviços (DA_48, págs. 279 a 282).

222. Assim, verifica-se que a formalização do Quinto Termo Aditivo foi efetuada sem o devido controle, análise e transparência dos custos e despesas previstas. O Plano de Trabalho apresentado pelo IGESDF não permite avaliar a necessidade e economicidade das quantidades e dos valores apontados. Em verdade, restou claro que a manifestação da PGDF foi posterior à realização das despesas para o enfrentamento da COVID-19, pelo IGESDF, tais como a contratação de servidores temporários para a SES/DF e demais despesas.

223. O Quinto Termo Aditivo foi celebrado somente 29/10/2020 (DA_59, págs. 4274 a 4276), após manifestação do IGESDF que apontava as despesas efetivamente realizadas pelo Instituto no enfrentamento à pandemia, referentes aos meses de março a outubro de 2020. Foi informado um montante de R\$ 100.121.733,50 (cem milhões, cento e vinte e um mil setecentos e trinta e três reais e cinquenta centavos) referente aos custos com aquisição de insumos e equipamentos, bem como com a adequação e instalação de novas estruturas. Ainda, relatou-se uma despesa de pessoal no valor de R\$ 49.311.124,50 (quarenta e nove milhões, trezentos e onze mil cento e vinte e quatro reais e cinquenta centavos). Do total apurado (R\$149.432.858,00), descontou-se o valor relativo ao Quarto Termo Aditivo



(R\$12.555.849,03¹⁹), pois também se tratava de despesa com a pandemia (DA_59, págs. 4172 a 4174 e DA_48, págs. 309 a 313). Assim, chegou-se ao valor celebrado no Quinto Termo Aditivo, para as despesas de março a outubro de 2020, no montante de R\$ 136.876.977,46 (cento e trinta e seis milhões, oitocentos e setenta e seis mil, novecentos e setenta e sete reais, quarenta e seis centavos).

224. No entanto, a análise da prestação de contas pelo IGESDF das despesas decorrentes do enfrentamento da pandemia indica a existência de 219 funcionários para atuar na SES/DF no mês de julho de 2020, sendo que 157 foram contratados especificamente para o HRAN. Ainda, as planilhas de prestação de contas indicam que foram contratados funcionários de carreiras não previstas no Plano de Trabalho do IGESDF, como motorista e consultor, conforme o Quadro a seguir (DA_48, págs. 7 a 115 e DA_49).

Quadro 16. Cargos contratados no mês de agosto/2020 sem previsão no Plano de Trabalho do IGESDF.

CARGO	QUANTIDADE CONTRATADA
ASSISTENTE DE ALMOXARIFADO E PATRIMÔNIO	4
ASSISTENTE EM MANUTENÇÃO E SUPORTE DE TI	4
CARREGADOR E DESCARREGADOR DE CAMINHÕES	2
CONSULTOR III	1
FÍSICO	1
MOTORISTA	35
TÉCNICO DE LABORATORIO	13
TÉCNICO EM NECROPSIA	4
TÉCNICO EM SEGURANÇA DO TRABALHO	1
TOTAL	65

Fonte: DA_48, págs. 7/115 e DA_49

225. Ademais, foram identificados servidores em duplicidade na lista, com mesma carga horária e mesma matrícula, com exceção de um servidor que apresentou duas matrículas, conforme a seguir (DA_48, págs. 7 a 115 e DA_49).

Quadro 17. Servidores em duplicidade na planilha de prestação de contas do IGESDF de agosto de 2020

Matrícula	CPF	Soma de Carga Horária Mensal	Salário 1	Salário 2	TOTAL
7999/8472	***.401.131-**	360	1.512,53	43,79	1.556,32
6594	***.559.251-**	440	12.888,91	15.720,02	28.608,93
6576	***.448.851-**	360	7.097,01	14.255,70	21.352,71
6798	***.001.591-**	480	14.625,02	14.625,03	29.250,05
6498	***.133.471-**	400	1.308,86	5.693,45	7.002,31
6504	***.836.221-**	400	5.693,45	1.290,36	6.983,81

¹⁹ O documento do IGESDF apresenta o valor o Quarto Termo Aditivo diferente do realmente pactuado, resultando em uma pequena diferença para menor no montante de R\$ 31,51 (trinta um reais, cinquenta e um centavos).



6502	***.887.645-**	400	1.271,76	5.674,85	6.946,61
Total Geral		2840	44.397,54	57.303,20	101.700,74

Fonte: DA_48, págs. 7/115 e DA_49

226. As duplicidades de servidores e contratação de cargos não previstos no Plano de Trabalho ocorreram em todos os meses da prestação de contas de março a setembro de 2020 (DA_48, págs. 7 a 115 e DA_49).

227. A despeito dessas incongruências (indicação de irregularidade pela PGDF na cessão de empregados do IGESDF, contratação de cargos não previstos e duplicidade de servidores com altas cargas horárias), a CAC/IGESDF aprovou a prestação de contas do Instituto, referente ao período de março a setembro de 2020, por meio dos Memorandos 7/2020 - SES/GAB/CAC-IGESDF e 8/2020 - SES/GAB/CAC-IGESDF, de outubro/2020, totalizando o valor de R\$ 101.680.851,81 (cento e um milhões, seiscentos e oitenta mil, oitocentos e cinquenta e um reais, oitenta e um centavos) - R\$ 62.088.609,68 de custos com leitos de UTI e R\$ 39.592.242,13 de custos com pessoal (DA_48, págs. 4359/4362 e 4376/4377).

228. Frise-se que, ainda que motoristas, consultores e outros cargos sejam necessários para o enfrentamento da pandemia, a contratação de tais cargos, bem como a execução de despesas sem previsão no Plano de Trabalho, ferem tal instrumento de planejamento, sem que tenha sido apresentada motivação para tanto.

229. Não houve, portanto, a devida justificativa para a repactuação de valores, considerando o aumento de despesas com a pandemia. Não está clara no processo a real necessidade das despesas realizadas, de forma que a SES/DF não apurou a economicidade dos valores apresentados pelo IGESDF. As peças do processo de formalização do contrato e de prestação de contas indicam que a celebração do Termo Aditivo e do pagamento de recursos foi realizada apenas com base nas despesas efetuadas pelo IGESDF, sem a avaliação crítica da necessidade de tais despesas, em quantidade e valores.

230. Ainda, não foram pactuadas metas ou indicadores vinculados aos referidos repasses de recursos, em atenção ao art. 2º da Lei Distrital 5.899/2017.

231. Cumpre registrar que a situação de emergência em saúde pública não desonera o gestor de primar pela legalidade e economicidade na aplicação dos recursos públicos e de demonstrar o cumprimento desses princípios.

232. Nesse aspecto, a Lei de Criação do IGESDF estabelece que a atuação do



Instituto deve ser pautada pelo planejamento, de forma que o contrato de gestão deve se basear em programa de trabalho proposto pelo Instituto. Ainda, a referida norma veda a cessão a qualquer título de empregados do IGESDF, conforme a seguir (DA_13, págs. 2/3):

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;

(...)

XI - é vedado ao IHBDF ceder, total ou parcialmente, em caráter permanente ou temporário, a qualquer título, seus empregados para o Poder Público ou entidade privada; (grifou-se)

233. Ademais, o Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF prevê a necessidade de alinhamento entre os Planos de Trabalho Anuais do IGESDF e respectivos Orçamentos. Pondera-se que esse mandamento deve ser aplicado também aos demais planos apresentados pela entidade, por analogia e semelhança das situações. Nesse sentido, referido ajuste prevê que (DA_12, pág. 8):

CLÁUSULA DÉCIMA NONA - DOS ORÇAMENTOS-PROGRAMAS ANUAIS

Os Planos de Trabalho Anuais de que trata a Cláusula Décima Oitava deste CONTRATO DE GESTÃO serão executados por meio dos respectivos Orçamentos - Programas anuais, observadas as seguintes disposições:

I - cada Orçamento-Programa Anual deverá guardar compatibilidade com o respectivo Plano de Trabalho Anual e o cronograma de desembolso por fonte;

234. Ainda, quanto à ausência de motivação para os recursos destinados ao combate da pandemia, bem como à execução das despesas de forma diversa do planejado, a Lei Federal 9.784/1999, recepcionada pelo Distrito Federal por meio da Lei Distrital 2.834/2001, estabelece que, nos processos administrativos, devem ser observados os seguintes preceitos:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da **legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.**

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:



(...)

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão; (grifou-se)

235. Cumpre registrar que a contratação de recursos humanos pelo IGESDF para atuação na SES/DF é objeto de fiscalização no âmbito desta Corte de Contas por meio do Processo TCDF 00600-00004625/2020-24. Foi realizada análise do assunto pelo Corpo Técnico deste Tribunal, que considerou estar justificada a ação praticada pelos jurisdicionados em relação à cessão de empregados do IGESDF para a SES/DF, a despeito de infringir dispositivos legais, haja vista a situação de calamidade pública e enfrentamento da pandemia (e-DOC 83B4D0A8-e, Processo TCDF 00600-00004625/2020-24). Ressalta-se que, até a data desta análise, não houve a manifestação plenária sobre o tema.

236. Entretanto, o estado de necessidade que culminou na irregularidade não permite que o IGESDF altere suas planilhas de forma a dissimular a contratação de empregados, em afronta ao princípio da transparência dos atos na Administração Pública.

237. Pelo exposto, restou evidente a falta de motivação, transparência e controle dos gastos do IGESDF com a pandemia. A celebração do Quinto Termo Aditivo foi realizada com vícios e graves falhas, em prejuízo ao art. 2º, inciso III, da Lei 5.899/2017, cláusula décima nona do Contrato de Gestão e art. 2º, parágrafo único, inciso VII, da Lei Federal 9.784/1999. Em verdade, restou verificado que as despesas do IGESDF relativas ao enfrentamento da pandemia foram efetuadas durante todo o exercício de 2020 sem o devido planejamento e formalização, uma vez que os Termos Aditivos e repasses de recursos foram realizados posteriormente à execução das despesas pelo IGESDF (DA_59, págs. 4188 a 4191, 4208 a 4211, 4222 a 4223, 4274 a 4270, 4288 a 4313, 4366 a 4377).

238. Merece nota que a situação de falta de transparência e motivação para as despesas efetuadas frente à pandemia também ocorreu na oportunidade de celebração do Sétimo e Décimo Termos Aditivos, haja vista que tratam de ajustes celebrados tendo como base o mesmo Plano de Trabalho apresentado pelo IGESDF para o Quinto Termo Aditivo e são referentes às despesas com pessoal nos meses de novembro e dezembro de 2020. De maneira semelhante, não foi identificada a devida motivação para as despesas de pessoal realizadas, o ajuste foi formalizado após a execução das despesas e a forma de prestação de contas dos gastos não foi estabelecida no contrato (DA_59, págs. 5836 a 5868, 6376 a 7007 e 7407 a 7410).



239. Por sua vez, o Oitavo, Décimo Primeiro e Décimo Quarto Termos Aditivos tratam do repasse de recursos ao IGESDF em decorrência de transferência de valores do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Distrital de Saúde em face de habilitações de serviços perante o órgão de saúde federal (DA_12, págs. 190 a 193, 289 a 293 e DA_44, págs. 11 a 14).

240. Novamente, esses Termos Aditivos foram celebrados sem o devido planejamento da aplicação desses recursos pelo IGESDF. Não há qualquer Plano de Trabalho que apresente a forma de utilização desses recursos pelo IGESDF, tampouco a definição de objetivos, metas e indicadores e forma de prestação de contas, considerando a aplicação dos valores repassados (DA_59, págs. 5927 a 5986, 7528 a 7562 e 7922 a 7924). A ausência de planejamento para os mencionados ajustes afronta os princípios do controle e transparência sobre os gastos públicos, bem como o art. 2º, inciso III, da Lei 5.899/2017 e cláusula décima nona do Contrato de Gestão (DA_12, págs. 190 a 193, 289 a 293 e DA_44, págs. 11 a 14).

241. Nesse contexto, cabe mencionar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União no sentido de ser obrigatória a estipulação de objetivos, indicadores e metas para repasse de recursos nos contratos de gestão, a fim de garantir a transparência na administração dos recursos públicos. Tais julgados, embora se refiram a Organizações Sociais, podem ser aplicados ao caso ora analisado, por analogia, haja vista a similitude da situação do IGESDF com tais organizações, pois ambos são pessoas jurídicas de direito privado que celebram contrato de gestão para atuarem em auxílio à Administração Pública, ainda que se submetam a normativos distintos. Desse modo, destacam-se os seguintes enunciados:

Acórdão 3239/13-Plenário²⁰

Os contratos de gestão devem prever metas, com seus respectivos prazos de execução, bem assim indicadores de qualidade e produtividade. Os indicadores previstos nos contratos de gestão devem possuir os atributos necessários para garantir a efetividade da avaliação dos resultados alcançados, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca do desempenho da organização social.

²⁰ Disponível em [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/Os%2520contratos%2520de%2520gest%25C3%25A3o%2520devem%2520prever%2520metas%2520score%2520desc%2520COLEGIADO%2520asc%2520C%2520ANOACORDAO%2520desc%2520desc%2520desc%2520NUMACORDAO%2520desc%25200/sinonimos%253Dtrue](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/Os%2520contratos%2520de%2520gest%25C3%25A3o%2520devem%2520prever%2520metas%2520score%2520desc%2520COLEGIADO%2520asc%2520C%2520ANOACORDAO%2520desc%2520desc%2520NUMACORDAO%2520desc%25200/sinonimos%253Dtrue). Acesso em 30/07/2021.



Acórdão 3129/14- 2^a Câmara²¹

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 9.637/1998, 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 definir os à sua revelia, mas de exigir que fique explícito quais recursos se destinam a que resultados. (grifou-se)

Acórdão 1786/14-Plenário²²

O controle finalístico das organizações sociais não afasta o controle da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos por elas praticados na execução dos contratos de gestão.

242. Pelo exposto, restou identificado que as despesas decorrentes do enfrentamento da COVID-19 realizadas pelo IGESDF foram custeadas pela SES/DF sem o devido planejamento, controle e transparência, de forma que não foi apresentada a devida justificativa e análise dos gastos efetuados, uma vez que o Plano de Trabalho apresentado pelo IGESDF era falho e não apresentava os dados necessários para análise crítica das quantidades e valores registrados. Ademais, a suplementação de recursos em 2020 foi realizada sem a pactuação de objetivos, metas, indicadores e forma de prestação de contas para avaliação da ação do Instituto em contrapartida aos recursos repassados.

Causas

243. Podem-se listar as seguintes causas deste Achado: falta de estrutura adequada da SES/DF e de padronização dos procedimentos de formalização do contrato de gestão e seus termos aditivos no âmbito da jurisdicionada; ausência de plano e ação de capacitação continuada para os atores envolvidos no acompanhamento do contrato de gestão; e alta rotatividade dos gestores responsáveis pelo acompanhamento do Contrato de

²¹ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/Todas%2520as%2520despesas%2520suportadas%2520/score%2520desc%2520COLEGIADO%2520asc%2520C%2520ANOACORDAO%2520desc%2520C%2520NUMACORDAO%2520desc/2/sinonimos%253Dtrue>. Acesso em 30/07/2021.

²² Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/O%2520controle%2520final%25C3%25ADstico%2520/score%2520desc%2520C%2520COLEGIADO%2520asc%2520C%2520ANOACORDAO%2520desc%2520C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue>. Acesso em 30/7/2021.



Gestão.

Efeitos

244. Ausência de transparência e controle sobre os recursos financeiros repassados ao IGESDF em decorrência do contrato de gestão. Má gestão dos recursos públicos.

Considerações dos gestores

245. A SES/DF não se manifestou sobre os Achados de auditoria. As informações enviadas pelo IGESDF (DA_104, Peça 32, e-DOC 4B9D0815-c) não tratam do Achado em exame.

Posicionamento da equipe de auditoria

246. A despeito de os jurisdicionados não terem se posicionado sobre este Achado de auditoria, ao afirmar que as despesas em face do 5º Termo Aditivo foram realizadas antes da formalização do ajuste, a manifestação da Diretoria da Vice-Presidência do IGESDF confirmou a falha no planejamento das despesas efetuadas no enfrentamento da pandemia de COVID-19 no exercício de 2020 (DA_104, Peça 32, e-DOC 4B9D0815-c, pág. 22).

247. Merece nota que tal situação ocorreu para as despesas do IGESDF com a pandemia de COVI-19 durante todo o exercício de 2020, de forma que as despesas foram realizadas sem a análise e aprovação prévia formal da SES/DF, haja vista que os termos aditivos foram celebrados após a realização das respectivas despesas. Nesse contexto, essas despesas foram efetuadas sem o devido controle da SES/DF, de forma que o IGESDF as efetuou e apresentou seus gastos para posterior formalização e repasse de recursos pela SES/DF (DA_59, págs. 4188 a 4191, 4208 a 4211, 4222 a 4223, 4274 a 4270, 4288 a 4313, 4366 a 4377). Pelo exposto, mantêm-se válidos as evidências e demais itens deste Achado.

Proposições

248. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário o que segue:

- a) determinar à Secretaria de Estado de Saúde do DF que:
 - a.1) normalize os procedimentos de formalização de contrato de gestão e respectivos termos aditivos no âmbito da SES/DF, estabelecendo fluxos, prazos e produtos a serem elaborados no processo;
 - a.2) adote medidas para o aprimoramento da estrutura dos setores envolvidos no



- acompanhamento dos contratos de gestão firmados pela SES/DF, de forma a promover a adequada avaliação e análise dos planos de trabalhos propostos pelas entidades, bem como o adequado acompanhamento do contrato de gestão;
- b) determinar à Secretaria de Estado de Saúde do DF e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do DF que, doravante, os recursos financeiros a serem repassados às entidades contratadas sejam vinculados, por meio de contrato de gestão e termos aditivos, a objetivos, metas e indicadores que permitam a efetividade da avaliação dos resultados alcançados, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca do desempenho da entidade, em atenção ao art. 2º, inciso III da Lei Distrital 5.899/2017;
- c) alertar a Secretaria de Estado de Saúde do DF e o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde de que todas as despesas suportadas pelos recursos repassados ao IGESDF devem corresponder a metas estabelecidas no contrato de gestão, uma vez que tais recursos necessariamente destinam-se ao cumprimento do ajuste, em respeito à transparência no emprego dos recursos, em analogia ao Acórdão TCU 3129/14- 2ª Câmara.

Benefícios Esperados

249. Garantia da transparência e controle sobre os recursos repassados em virtude do contrato de gestão, permitindo a avaliação do desempenho global da entidade.

2.2.2. Achado 5 – Duplicidade de repasse de recursos ao IGESDF no montante de R\$ 32.388.825,60 (trinta e dois milhões, trezentos e oitenta e oito mil, oitocentos e vinte e cinco reais, sessenta centavos)

Critério

250. O recurso repassado ao IGESDF deve estar vinculado a objetivos, metas e/ou indicadores e deve ser acompanhado pela SES/DF para garantir a conformidade com a cláusula 12ª, inciso XI do Contrato de Gestão 1/2018 - SES/DF (Lei Distrital 5.899/2017, art. 2º, incisos III e VI).

Análises e Evidências

251. Conforme mencionado neste relatório, os Termos Aditivos decorrentes da



pandemia de COVID-19 foram celebrados sem o devido planejamento da aplicação desses recursos. Não houve a elaboração de Plano de Trabalho alinhado às despesas efetuadas que apresentasse os respectivos objetivos, metas e indicadores (Achado 4).

252. Agravando tal situação, as peças do Processo SEI 00060-00000123/2018-64 indicam que houve duplicidade de repasse de recursos, conforme exposto a seguir.

253. O Ministério da Saúde expediu os seguintes normativos, cujo objeto era o repasse de recursos ao Distrito Federal em decorrência de habilitações de leitos e serviços de unidades do IGESDF (DA_59, págs. 4175 a 4183 e 4186).

Quadro 18. Normativos que tratam de repasse de recursos pelo Ministério da Saúde pela habilitação de leitos do IGESDF

Norma (Portaria)	Data de Publicação no DOU	Unidade	Tipo de habilitação	Nº de Leitos habilitados	Valor (R\$)
858/2020	24/04/2020	HRSM	UTI Adulto II - COVID-19	60	8.760.000,00
1.395/2020	25/05/2020	HBDF	UTI Adulto II - COVID-19	45	6.480.000,00
		HRSM	UTI Adulto II - COVID-19	90	4.320.000,00
2.273/2020	28/08/2020	HRSM	UTI Adulto II - COVID-19	30	1.440.000,00
		HBDF	UTI Adulto II - COVID-19	45	2.160.000,00
2.434/2020	15/09/2020	HBDF	Suporte Ventilatório Pulmonar COVID-19	21	301.593,60
		HRSM	Suporte Ventilatório Pulmonar COVID-19	20	287.232,00
2.694/2020	05/10/2020	HRSM	UTI Adulto II - COVID-19	60	8.640.000,00
Total					32.388.825,60

Fonte: DA_59, págs. 4175 a 4183 e 4186

254. A habilitação de leitos e de serviços é o procedimento de autorização, por meio de publicação de Portaria no Diário Oficial da União, para o estabelecimento de saúde realizar os procedimentos em média e alta complexidade, com posterior repasse financeiro pelo órgão de saúde federal, após verificar, nas vistorias técnicas, o cumprimento às exigências das normas Ministeriais relativas às especialidades.

255. Diferentemente do previsto na Portaria GM/MS 1.393/2020, que deu origem ao Quarto Termo Aditivo, esses normativos de habilitação de leitos COVID-19 não estabeleceram a necessidade de formalização de contrato entre o Distrito Federal e o IGESDF frente ao repasse de recursos (DA_59, págs. 4175 a 4183 e 4186). Nesse sentido, considerando os normativos federais, não havia a obrigação de realizar um ajuste prevendo esses valores.

256. Em verdade, as peças do processo de formalização do Oitavo Termo Aditivo indicam que os recursos repassados pelo Ministério da Saúde em decorrência dessas portarias de habilitação foram utilizados para ressarcir as despesas relativas ao Quinto Termo



Aditivo.

257. Com efeito, mostra-se pertinente a utilização dos recursos provenientes dessas portarias ministeriais para atender o Quinto Termo Aditivo, considerando que esse aditivo trata de despesas para o enfrentamento da pandemia no período de março a outubro de 2020, mesmo período da publicação dos normativos federais de habilitação. Além disso, o Plano de Trabalho apresentado pelo IGESDF para celebração desse ajuste apontava como justificativa para sua formalização a disponibilização de leitos de UTI na mesma quantidade dos leitos habilitados pelo Ministério da Saúde (DA_59, págs. 3933/3940; 4172/4183 e 4186).

258. Ainda, as planilhas de serviços contratados apresentadas pelo IGESDF para a prestação de contas do Quinto Termo Aditivo indicam a contratação de serviços integrados de gestão de UTI²³ para as unidades do IGESDF, incluindo o contrato de prestação desses serviços no HRSM (DA_48, págs. 279 a 282).

259. A formalização do Oitavo Termo Aditivo foi originada de documentos da Gerência de Avaliação Técnica-Assistencial dos Contratos de Gestão e de Resultados, os quais indicavam a publicação de normativos do órgão de saúde federal que previam o repasse de recursos financeiros em decorrência de habilitação de leitos das unidades do IGESDF (DA_59, págs. 4184 a 4185).

260. Após manifestação das áreas da Coordenação Especial de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde – CGCSS, foi informado pela Gerência de Análise Orçamentária da SES/DF que tais recursos haviam sido empregados no pagamento do Quinto Termo Aditivo. Assim, foram apresentadas as guias de recebimento dos recursos do Ministério da Saúde e respectivos registros de pagamento (DA_59, pág. 4380).

261. Nesse contexto, o responsável pela Diretoria de Instrução e Formalização de Atas, Contratos e Convênios da SES/DF suscitou a possível inadequação da formalização do Oitavo Termo aditivo, em duas oportunidades, durante a tramitação do processo, nestes termos (DA_59, págs. 5950 e 5963):

Despacho - SES/SUAG/DFACC/GINFCC

Como pode ser verificado as Portarias citadas são as mesmas previstas no objeto

²³ Compreende serviços de locação dos equipamentos, gerenciamento técnico, assistência médica multiprofissional (de forma ininterrupta), com manutenção e insumos necessários para o funcionamento dos equipamentos e atendimento dos pacientes (medicamentos, materiais e nutrição enteral e parenteral).



deste Termo Aditivo - 8º TA (54492621).

Além disso, consta o documento Disponibilidade Orçamentária 553 (54242150), no qual informa o crédito orçamentário atualizando as anteriores dotações (45209076, 49657978 e 50202413) relativas ao "19 - COVID-19", não mencionando expressamente a destinação orçamentária das Portarias.

Registra-se que o objeto das Portarias visa a habilitação de leitos de UTI para o combate da COVID 19. Em paralelo, o 5º Termo Aditivo (49933400) tem por objeto o repasse de recursos para o enfrentamento da pandemia, dentre os quais a contratação de leitos de UTI, conforme 00060-00105653/2020-12 e 00060-00221758/2020-18.

Portanto, considerando a informação do Fundo de Saúde (FSDF/DIOR/GEOR) que o recurso das Portarias já foram destinados para o IGESDF por meio do 5º Termo Aditivo ao Contrato nº 001/2018-SES/DF e a nova Disponibilidade Orçamentária 553 (54242150), necessário se faz elucidar se o recurso informado neste último refere-se de fato ao repasse das Portarias do Ministério da Saúde.

Despacho - SES/SUAG/DFACC/GINFCC

Nesse sentido, se faz necessário manifestação visando elucidar se o repasse pretendido de R\$32.388.825,60 (trinta e dois milhões, trezentos e oitenta e oito mil oitocentos e vinte e cinco reais e sessenta centavos), referente a habilitação dos leitos de UTI, estão incluídos dentro do valor repassado de R\$ 136.876.977,46 (cento e trinta e seis milhões, oitocentos e setenta e seis mil novecentos e setenta e sete reais e quarenta e seis centavos) celebrado pelo 5º Termo Aditivo (49933400) ou se o objeto da presente Minuta de Termo Aditivo ainda não fora repassado para o IGESDF sendo imprescindível a sua formalização.

262. A despeito das informações apresentadas, o Diretor do Fundo de Saúde do DF, à época, afirmou que o Quinto Termo Aditivo deveria ter sido ressarcido por meio da fonte do Tesouro (fonte 100), e que o repasse foi realizado com valores do Ministério da Saúde em face da indisponibilidade orçamentária da citada fonte (DA_59, pág. 5952).

Cumpre destacar que conforme informado Despacho SES/FSDF/DIOR/GEOR (51139860) os ingressos realizados nas fontes detalhadas 138018816 (Repasse Federal) e 739018816 (Emenda Parlamentar de Bancada) foram destinados para o IGESDF por meio do 5º Termo Aditivo ao Contrato nº 001/2018-SES/DF, a fim de custear as despesas empregadas no combate à pandemia da Covid-19.

Nesse ponto é necessário informar que o orçamento disponibilizado para a SES/DF não comportava a realização do repasse integral pretendido no 5º TA, por isso naquele momento foi forçoso, por indisponibilidade orçamentaria, utilizar os recursos advindos das Portarias de habilitação de leitos de UTI (fontes 138018816 e 7390188016) para a execução do repasse, quando por certo o repasse deveria ser custeado com recursos do Tesouro do DF.

Assim, para a celebração do 8º TA (54492621) que tem por escopo a suplementação de créditos orçamentários será utilizado recursos oriundos do Tesouro distrital para compensação do recurso utilizado no 5º TA.

Diante de todo o exposto, em resposta à Diretoria de Instrução e Formalização de Atos, Contratos e Convênios, informamos que em que pese o recurso indicado na Disponibilidade Orçamentária 553 (54242150) seja proveniente dos cofres distritais, o mesmo irá atender o objetivo das habilitações de leitos de UTI contempladas pelas Portarias do Ministério da Saúde.



263. A informação apresentada pelo Diretor do Fundo de Saúde do DF foi ratificada pela então Coordenadora da CGCSS/SES/DF à época (DA_59, pág. 5969).

264. No entanto, os gestores não demonstraram que o repasse relativo ao Quinto Termo Aditivo deveria ter sido realizado somente com recursos da fonte do Tesouro (DA_59, págs. 5952 e 5969). Pelo contrário, assiste razão ao responsável pela Diretoria de Instrução e Formalização de Atas, Contratos e Convênios da SES/DF à época quando informa que os gastos referentes ao Quinto Termo Aditivo são compostos por despesas com leitos de UTI e leitos com suporte ventilatório para pacientes com COVID-19. Essa situação está evidente nos Planos de Trabalho apresentados pelo IGESDF para formalização do Quinto Termo Aditivo e nos documentos de prestação de contas desse ajuste (DA_59, págs. 3933 a 3940; 4172 a 4183 e 4186; DA_48, págs. 279 a 282).

265. Corroborando o exposto, verifica-se que os recursos do Ministério da Saúde relativos às despesas com a pandemia eram direcionados ao Programa de Trabalho Orçamentário 10.122.6202.4044.0001 – Enfrentamento da Emergência COVID19 – SES/DF. As despesas do Quinto Termo Aditivo foram executadas a partir da disponibilidade de recursos desse Programa de Trabalho (DA_12, pág. 183). Por sua vez, os recursos provenientes do Oitavo Termo Aditivo foram disponibilizados a partir do Programa de Trabalho 10.302.6202.2899.0003 – Contratualização do Serviço Social Autônomo - IGESDF, previsto para as despesas pactuadas no Terceiro Termo Aditivo ao contrato, que trata da pactuação de metas e indicadores referentes às ações do IGESDF nas suas unidades de atendimento, tendo por referência outro plano de trabalho, com os objetivos e metas estabelecidos (DA_59, págs. 5998 e 6013).

266. Pelo exposto, verifica-se que a SES/DF repassou recursos em duas oportunidades para o mesmo serviço prestado, configurando duplicidade de pagamentos. Tal situação aponta novamente para a falta de controle e transparência sobre os gastos do IGESDF. Ademais, não foram estabelecidos objetivos, metas e indicadores ou qualquer forma de acompanhamento dos recursos disponíveis por meio do Oitavo Termo Aditivo.

267. Registra-se novamente enunciado do TCU no sentido de que *“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 forma análoga, toda e qualquer despesa do Contrato de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCERA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

Gestão objeto desta fiscalização deveria corresponder a metas estabelecidas no ajuste, em respeito à necessária transparência no emprego dos recursos.

268. Nesse aspecto, verifica-se que há falha na cláusula décima segunda do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e Terceiro Termo Aditivo, inciso XI, alínea a, ao prever que (DA_12, págs. 6 e 44):

XI - a CONTRATANTE **deverá** suplementar créditos orçamentários destinados ao fomento do CONTRATO DE GESTÃO, **mediante termo aditivo**, nas seguintes situações:

a) ampliação das transferências do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo de Saúde do Distrito Federal, em razão de aumento do nível de faturamento do CONTRATADO ou habilitação de serviços; (grifou-se)

269. As ações que resultaram no repasse de recursos em duplicidade foram realizadas em atenção a esse dispositivo. No entanto, o repasse de recursos do Ministério da Saúde não é motivo suficiente para aditar o contrato. Isso porque, comumente, essas transferências decorrem de serviços e unidades em funcionamento, supridos por recursos orçamentários preexistentes. O repasse de recursos pelo Ministério da Saúde corresponde a um auxílio financeiro, uma fonte de recursos, em meio a diversas outras fontes, para cumprir com as obrigações assumidas.

270. A título de exemplo, as Unidades de Pronto Atendimento do DF não são habilitadas perante o Ministério da Saúde. Dessa forma, uma das ações previstas no Terceiro Termo Aditivo era a adoção de medidas para sua habilitação, conforme a seguir (DA_12, págs. 108, 120, 133, 146, 158 e 170).

ITEM IV – METAS DO PLANO DE AÇÃO E MELHORIA

AÇÃO / MELHORIA	PRAZO
Criar plano de projeto para habilitação da UPA-SS	Dez/2019

Figura 3. Meta da habilitação da UPA de São Sebastião prevista no Plano de Trabalho do Terceiro Termo Aditivo

271. Caso essas unidades fossem habilitadas, essa situação não se configuraria em aumento de serviços prestados ou ampliação de atendimentos, uma vez que essas



unidades já se encontravam em funcionamento e realizavam procedimentos. A habilitação resultaria apenas na disponibilização de nova fonte de recursos para pagamento das despesas previamente previstas e realizadas, em decorrência dos serviços que já estavam em funcionamento.

272. No caso específico de leitos para COVID-19, pode ocorrer de a habilitação ser concedida para leitos ainda inoperantes, porém o gestor local deve apresentar ao órgão federal a previsão de implantação dos novos leitos do ente da federação que solicita a habilitação, conforme as Portarias GM/MS 568/2020 e 1.802/2020. Ressalta-se a Portaria GM/MS 568/2020, a qual prevê que (DA_50, págs. 4 a 9):

Art. 1º Fica autorizada, em caráter excepcional, a habilitação temporária de leitos de Unidade de Terapia Intensiva Adulto para atendimento exclusivo dos pacientes COVID-19.

§ 1º A habilitação temporária dos leitos de UTI ocorrerá a partir da solicitação do gestor local, de acordo com as necessidades dos seus territórios, através de ofício endereçado à Coordenação-Geral e Atenção Hospitalar e domiciliar -CGAHD via e-mail cgahd@sauda.gov.br, o qual deverá nominar:

I - a relação dos estabelecimentos em que serão instalados os leitos de UTI, com os seus respectivos Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde - CNES;

II - o quantitativo de leitos a serem habilitados; e

III - os equipamentos e o RH disponíveis para o funcionamento dos leitos. (grifou-se)

273. Além disso, os repasses de recursos do órgão federal comumente não são suficientes para arcar com todas as despesas das unidades de atendimento. Por exemplo, a Portaria GM/MS 414/2020 estabeleceu que o repasse financeiro para os leitos de UTI para atendimento dos pacientes COVID-19 seria no valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais) a diária, valor alterado para R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), mediante a Portaria GM/MS 568/2020 (DA_50, págs. 3 e 5). Por sua vez, em contrato firmado entre o IGESDF e empresa contratada para realizar serviços de gestão integrada de UTI, foi estabelecido um valor de diária de UTI de R\$ 4.282,26 (quatro mil, duzentos e oitenta e dois reais e vinte e seis centavos) (DA_51, pág. 9). No sítio eletrônico da SES/DF, foi apontado que o valor médio de diária de UTI para COVID-19 na rede pública de saúde para o mês de janeiro de 2021 foi de R\$ 5.377,10 (cinco mil, trezentos e setenta e sete reais, dez centavos) (DA_51, págs. 3/5).

274. Desse modo, não se mostra razoável que o aditivo se atenha apenas ao montante dos recursos repassados pelo Ministério da Saúde, em face da grande possibilidade



de ser insuficiente.

275. Assim, há irregularidades na celebração do Oitavo Termo Aditivo, quais sejam: a falta de motivação, de vinculação de objetivos e metas, e de definição da forma de prestação de contas dos recursos repassados. Ainda, verifica-se que a falta de planejamento e controle resultou na duplicidade de pagamento ao IGESDF.

276. Merece nota a manifestação da CGCSS sobre as dificuldades enfrentadas por esse setor para cumprir com os deveres de fiscalizar e acompanhar a execução do contrato de gestão, conforme seguir (DA_59, pág. 3929):

Portanto, destaca-se que, considerando as leis que asseveram tal contratualização ainda padecem de regulamentação e definição dos papéis dos envolvidos na supervisão, fiscalização e avaliação do contrato, assim como o formato ideal da prestação de contas e consequentemente a avaliação tangível dos efeitos do alcance das metas de desempenho e resultados estabelecidos em contrato e diante desse contexto, é perceptível um frágil engajamento da rede interorganizacional; carência de capacitação nesse tipo de contratualização para todos os atores envolvidos no processo; e ainda, as competências estão por vezes imbricadas, pois não há fluxos e diretrizes precisos, além da ausência de um planejamento adequado.

277. Ressalta-se a necessidade de alterar a cláusula décima segunda do Contrato de Gestão de forma a não vincular obrigatoriamente a realização de Termos Aditivos aos repasses de recursos provenientes do Governo Federal. A celebração de ajuste diante dos repasses desses recursos deve ser devidamente motivada e realizada quando houver normativos que obriguem tal situação, a exemplo do Quarto Termo Aditivo.

278. Pelo exposto, a previsão contratual da obrigação de suplementar os recursos repassados por meio de termo aditivo em decorrência do aumento das transferências de recursos federais não se mostra apropriada. Deve ser realizada a análise da pertinência dessa suplementação, sob o risco de ocorrerem irregularidades no repasse de recurso, a exemplo do pagamento em duplicidade. Ademais, a necessidade de vinculação de objetivos, metas e indicadores aos recursos repassados se mostra primordial para a transparência e adequado controle dos gastos.

Causas

279. A incorreção do Terceiro Termo Aditivo, ao prever a obrigatoriedade de celebração de aditivo contratual em decorrência da ampliação da transferência de recursos federais, pode ser apontada como uma das causas deste Achado. Ainda, ressalta-se novamente a falta de estrutura adequada da SES/DF e de padronização dos procedimentos



de formalização do contrato de gestão e seus termos aditivos no âmbito da jurisdicionada, bem como a ausência de plano e ação de capacitação continuada para os atores envolvidos no acompanhamento do contrato de gestão.

Efeitos

280. Possível desperdício de recursos públicos, ausência de transparência e controle sobre os recursos financeiros repassados ao IGESDF em decorrência do contrato de gestão.

Considerações dos gestores

281. A responsável pela Diretoria da Vice-presidência do IGESDF afirmou que a utilização de recursos oriundos do Ministério da Saúde para repasse financeiro em face do 5º Termo Aditivo ocorreu pela falta de recursos da SES/DF para repasse integral do valor previsto nesse aditivo contratual. Assim, aduziu que foram utilizados recursos oriundos do Tesouro distrital para compensação do utilizado anteriormente no 5º Termo Aditivo, conforme explicitado (DA_104, Peça 32, e-DOC 4B9D0815-c, págs. 22 e 23).

282. Outrossim, afirmou que o objeto do 5º Termo Aditivo era a montagem dos leitos de UTI, matéria diversa do 8º Termo Aditivo que consistia na habilitação dos leitos de UTI, ou seja, para a execução do serviço. Nesse contexto, afirmou não ter havido a duplicidade de recursos no montante de R\$ 32.388.825,60 (trinta e dois milhões, trezentos e oitenta e oito mil, oitocentos e vinte e cinco reais e sessenta centavos) e requereu a reanálise deste Achado e o acolhimento das justificativas apresentadas. Por fim, afirmou que está sendo discutido no IGESDF o processo interno de Prestação de Contas (criação de Termos Aditivos ao Contrato), para posterior formalização e publicação no site do Instituto (DA_104, Peça 32, e-DOC 4B9D0815-c, págs. 22 e 23).

Posicionamento da equipe de auditoria

283. A SES/DF não se manifestou sobre os Achados de Auditoria. Por sua vez, o IGESDF, mediante a responsável pela Diretoria da Vice Presidência, reforçou a manifestação apresentada no Processo SEI 00060-00000123/2018-64 de que o orçamento disponibilizado para a SES/DF não comportava a realização do repasse integral pretendido no 5º Termo Aditivo, sendo necessário, por indisponibilidade orçamentaria, utilizar os recursos advindos das Portarias de habilitação de leitos de UTI (fontes 138018816 e



7390188016) para a execução do repasse, quando por certo o repasse deveria ser custeado com recursos do Tesouro do DF.

284. Tal manifestação foi realizada pelo Diretor Executivo do Fundo de Saúde à época, o Sr. Everaldo de Melo Santos. No entanto, essa afirmação por si só não justifica o repasse dos recursos mediante o 8º Termo Aditivo, haja vista não prosperar a justificativa de que o 5º Termo Aditivo deveria ter sido pago com recursos do Tesouro. Não há qualquer normativo que impeça a utilização dos recursos do Ministério da Saúde advindos de habilitações de leitos de UTI para pagamento do 5º termo Aditivo, haja vista que esse aditivo contratual continha em seu objeto o funcionamento de leitos de UTI, conforme Plano de Trabalho e prestação de contas apresentados pelo IGESDF. Não há qualquer obrigatoriedade de se utilizar os recursos do Tesouro para pagamento dessas despesas (DA_59, págs. 5952 e 5969).

285. Corroborando tal situação, a dotação orçamentária destinada ao pagamento do 5º Termo Aditivo demonstra que os recursos do Ministério da Saúde compunham o Programa de Trabalho previsto no ajuste para enfrentamento da pandemia de COVID-19. Por outro lado, a fim de fazer frente à despesa com o 8º Termo Aditivo, foi utilizado Programa de Trabalho diverso do destinado a despesas com a COVID-19 (DA_59, págs. 4275, 5998 e 6013).

286. Restou evidente, nas peças do processo de formalização do contrato de gestão, o fato de que o 5º Termo Aditivo contém o mesmo objeto do 8º Termo Aditivo. É certo que aquele aditivo é mais abrangente que este, uma vez que trata de leitos, recursos humanos, insumos e equipamentos para enfrentamento da pandemia de COVID-19, enquanto o 8º Termo Aditivo trata apenas da habilitação de leitos perante o Ministério da Saúde. Porém, está inserido no conteúdo do 5º Termo Aditivo a implantação e funcionamento de leitos de UTI no âmbito do IGESDF para pacientes acometidos pela COVID-19 no período de março a outubro de 2020, período que incluem as datas dos normativos do Ministério da Saúde (DA_59, págs. 3933/3940; 4172/4183 e 4186).

287. Não merece prosperar a afirmação de que o 5º Termo Aditivo tratou apenas da implementação de leitos de UTI, enquanto o 8º Termo Aditivo tinha como objeto a execução de serviços de UTI. Consoante já exposto, dados do processo de prestação de contas do 5º Termo Aditivo indicam que as planilhas de serviços contratados apresentadas



pelo IGESDF para a prestação de contas do Quinto Termo Aditivo demonstram a contratação de serviços integrados de gestão de UTI para as unidades do IGESDF, incluindo o contrato de prestação desses serviços no HRSM e no HBDF, com notas fiscais emitidas a partir de junho de 2020 (DA_48, págs. 279 a 282). Ademais, merece destaque que a quantidade de leitos do HRSM previstas no Plano de Trabalho que serviu de base para o 5º Termo Aditivo é a mesma quantidade prevista nos normativos de habilitação e repasse de recursos para os referidos leitos (DA_59, págs. 3933/3940; 4172/4183 e 4186).

288. Outrossim, agrava toda essa situação a falta de metas e indicadores relativos ao 8º Termo Aditivo, o que compromete a transparência e controle dos recursos aplicados, de forma que não há vinculação dos recursos repassados mediante esse aditivo contratual a objetivos, indicadores e metas.

289. Nesse sentido, a manifestação do IGESDF não apresentou dados capazes de refutar as evidências registradas neste Achado de Auditoria. Registra-se que a manifestação sem a devida justificativa do Diretor Executivo do Fundo de Saúde do DF, bem como a celebração do 8º Termo Aditivo pelo então Secretário de Estado de Saúde e o Diretor-Presidente do IGESDF com erros grosseiros no processo de contratação ocasionaram a irregularidade ora apresentada, o que enseja a responsabilização dos responsáveis. Consideram-se, portanto, válidas as evidências e demais itens deste Achado.

Responsabilização

Irregularidade 1

Quadro 19. Descrição da irregularidade

Descrição da Irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Repasso de recursos ao IGESDF em duplicidade e sem a devida vinculação de metas e indicadores, em desconformidade com o art. 2º, incisos I e III da Lei Distrital 5.899/2017.	21/01/2021	Não aplicável

290. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Quadro 20. Relação de responsáveis

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo Imputado
Paulo Ricardo Silva CPF:28809556100	Diretor Presidente do	29/09/2020 a 04/02/2021	Assinar o 8º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão para repasse de recursos	O Sr. Paulo Ricardo Silva, ao celebrar o 8º Termo Aditivo sem a devida vinculação a	Não aplicável



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCERA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

	IGESDF		previamente pagos ao IGESDF por meio do 5º Termo Aditivo, ainda que houvesse manifestação no sentido de que tais valores haviam sido repassados ao IGESDF, e sem a vinculação de metas e objetivos capazes de garantir a devida transparéncia da aplicação desses recursos (DA_59, págs. 5950 e 5963 e DA_12, págs. 190 a 193).	objetivos, metas e indicadores, promoveu o repasse em duplicidade dos recursos e prejudicou a transparéncia na aplicação do montante repassado.	
Osnei Okumoto CPF: 44910894934	Secretário de Estado de Saúde do DF	01/01/2019 a 16/03/2020 e 25/08/2020 a 27/08/2021	Assinar o 8º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão e autorizar o repasse de recursos previamente pagos ao IGESDF por meio do 5º Termo Aditivo, ainda que houvesse manifestação no sentido de que tais valores haviam sido repassados ao IGESDF, e sem a vinculação de metas e objetivos capazes de garantir a devida transparéncia da aplicação desses recursos (DA_59, págs. 5950 e 5963 e DA_12, págs. 190 a 193).	O Sr. Osnei Okumoto, ao celebrar o 8º Termo Aditivo e autorizar o repasse de recursos ao IGESDF sem a devida vinculação a objetivos, metas e indicadores, promoveu o repasse em duplicidade dos recursos e prejudicou a transparéncia na aplicação do montante repassado.	Não aplicável
Everaldo de Melo Santos CPF: 50402579100	Diretor Executivo do Fundo de Saúde do DF	14/09/2020 a ainda em exercício	Emitir opinião, mediante documento em 20/01/2021 no processo de formalização do contrato de gestão (Processo SEI 060-00000123/2018-64), para repasse	Ao emitir a opinião para repasse de recursos utilizados no 5º Termo Aditivo ocasionou a duplicidade de pagamento dos valores referentes a habilitação de leitos de UTI pelo Ministério da	Não aplicável



			de recursos financeiros utilizados em Termo Aditivo anterior, sem a devida justificativa (DA_59, pág. 5952).	Saúde, a despeito de manifestação de gestor da SES/DF sobre a duplicidade dos recursos repassados, haja vista o 5º Termo Aditivo conter o mesmo objeto do 8º Termo Aditivo.	
--	--	--	--	---	--

Proposições

291. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário desta Corte de Contas:

- a) determinar à Secretaria de Estado de Saúde do DF que:
 - a.1) normatize os procedimentos de formalização do contrato de gestão e respectivos termos aditivos no âmbito da SES/DF e do IGESDF, estabelecendo fluxos, prazos e produtos a serem elaborados no processo;
 - a.2) adote medidas para o aprimoramento da estrutura dos setores envolvidos no acompanhamento dos contratos de gestão firmados pela SES/DF, de forma a promover a adequada avaliação e análise dos planos de trabalhos propostos pelas entidades, bem como do adequado acompanhamento do contrato de gestão;
- b) determinar à Secretaria de Estado de Saúde do DF e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde que:
 - b.1) doravante, condicione os repasses de recursos financeiros às entidades contratadas mediante contrato de gestão e de termo aditivo, a objetivos, metas e indicadores que permitam avaliação efetiva dos resultados alcançados, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca do desempenho da entidade, em atenção ao art. 2º, inciso III da Lei Distrital 5.899/2017;
 - b.2) promovam a devida correção da cláusula décima segunda do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e Terceiro Termo Aditivo, inciso XI, alínea “a”, a qual determina a celebração de termo aditivo em decorrência da ampliação das transferências do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo de Saúde do Distrito Federal, em razão de habilitação de serviços.
- c) autorizar a audiência dos responsáveis indicados no Quadro 20, com fundamento



no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994 c/c inciso IV do art. 248 do RITCDF, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade de repasse de recursos ao IGESDF em duplicidade e sem a vinculação de metas e indicadores, apontada neste Achado, em desobediência ao art. 2º, incisos I e III da Lei Distrital 5.899/2017, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II da LC nº 01/94.

Benefícios Esperados

292. Garantia da transparência e controle sobre os recursos repassados, haja vista o contrato de gestão, permitindo a avaliação do desempenho global da entidade.

2.2.3. Achado 6 – Desvio de finalidade de recursos do Contrato de Gestão 1/2018 - SES/DF e Termo Aditivos e ausência de formalização de despesas executadas pelo IGESDF

Critério

293. O repasse de recursos financeiros ao IGESDF deve estar devidamente formalizado e deve ser acompanhado pela SES/DF de forma a garantir sua devida aplicação, em conformidade com o art. 12º, inciso I do Contrato de Gestão (Lei 5.899/2017, art. 2º, incisos III e VI; Decreto Distrital 32.598/2010, art. 31, parágrafo 1º e cláusula 26ª do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF).

Análises e Evidências

294. O IGESDF teve sua criação autorizada por meio da Lei Distrital 5.899/2017, com posterior alteração de sua nomenclatura e abrangência por meio da Lei Distrital 6.270/2019 (DA_13).

295. Mediante a Lei Distrital 6.425/2019, foi prevista a competência de construir novas UPAs pelo IGESDF, conforme a seguir (DA_13, pág. 22):

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º O Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criado pela Lei nº 5.899, de 3 de julho de 2017, passa a ter competência para construir novas unidades de pronto atendimento - UPA.



Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

296. Verifica-se que a Lei Distrital 6.425/2019 alterou as Leis Distritais 5.899/2017 e 6.270/2019, atribuindo ao IGESDF a competência de construir unidades de atendimento, sem especificar e detalhar a forma de execução e controle dessa nova competência.

297. Nesse contexto, cumpre registrar que, conforme a Lei Distrital 5.899/2017, a atuação do IGESDF é condicionada à celebração de contrato de gestão entre o Instituto e a SES/DF, a fim de definir os objetivos, metas e indicadores de desempenho, bem como a forma de acompanhamento e execução do ajuste por parte da SES/DF, nestes termos (DA_13, págs. 2 a 3):

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

I - o Poder Executivo, por intermédio da Secretaria de Estado de Saúde, celebra contrato de gestão com o IHBDF, para o cumprimento das finalidades previstas nesta Lei;

II - observado o disposto nesta Lei, a Secretaria de Estado de Saúde define os termos do contrato de gestão, que discrimina as atribuições, as responsabilidades e as obrigações do Poder Público e do IHBDF;

III - o contrato de gestão deve observar os princípios de legalidade, imparcialidade, 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;

298. Merece nota, ainda, que a obrigatoriedade de celebração de ajuste para que instituições privadas possam atuar no Sistema Único de Saúde constitui previsão constitucional, conforme a seguir (Constituição da República Federativa do Brasil/1988):

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 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.

299. A despeito dos referidos normativos, o IGESDF realizou no ano de 2020 a contratação de empresas para construção de 7 novas UPAs, sem realizar qualquer tipo de ajuste com o Governo do Distrito Federal - GDF. O único ajuste firmado entre o Instituto e o GDF era o Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e seus Termos Aditivos, os quais tratam apenas da gestão e prestação de serviços assistenciais das 8 unidades previstas na Lei Distrital 6.270/2019 (Processo SEI 00060-00457750/2020-98) (DA_52, pág. 145).



300. Tal situação não configura somente a infração aos dispositivos legais supramencionados como também resulta nas seguintes irregularidades: realização de despesas sem o devido planejamento e previsão orçamentária; desvio de finalidade dos recursos repassados pelo Contrato de Gestão 1/2018 e Termos Aditivos; ausência de transparência e controle dos gastos do IGESDF.

301. As peças do Processo SEI 00060-00457750/2020-98 indicam que o IGESDF, haja vista a Lei Distrital 6.425/2019, iniciou a construção de novas UPAs sem celebrar qualquer ajuste com o GDF para formalização das obrigações a serem assumidas diante das despesas que seriam realizadas. Nesse sentido, o IGESDF realizou as despesas sem verificação da disponibilidade orçamentária e financeira para realização das obras (DA_52, pág. 145).

302. Em verdade, restou identificado que os procedimentos para construção das UPAs pelo IGESDF se iniciaram antes mesmo da edição da Lei que autorizou o Instituto a construir essas unidades. Nesse contexto, o Ato de Convocação das Empresas para construção das UPAs foi assinado apenas 1 dia após (19/12/2019) a publicação da referida Lei (18/12/2019). Os autos do Processo SEI 00060-00393934/2019-89 indicam que as medidas para construção da UPAs pelo IGESDF (elaboração do elemento técnico, projeto arquitetônico etc.) se iniciaram em setembro de 2019, a partir da solicitação da Secretaria Adjunta de Assistência à Saúde/SES/DF à época (DA_53).

303. Assim, o IGESDF contratou em março de 2020 as empresas Civil Engenharia Ltda., Engemega Ltda e Mevato Construções Comércio Ltda. para construção das unidades (DA_52, págs. 42 a 123). Após assumir as obrigações, apresentou à SES/DF a solicitação de repasse de recursos para pagamento das despesas já realizadas, sem apresentar o plano de trabalho, os objetivos, as metas e em desacordo com a Lei de criação do IGESDF, completamente à margem da previsão orçamentária do DF e em total descontrole dos gastos pela SES/DF (DA_52, págs. 2 a 41).

304. A análise do Processo SEI 00060-00457750/2020-98 indica que a solicitação dos recursos foi realizada após a execução das referidas despesas, de forma que o processo de formalização das obrigações da SES/DF e do IGESDF relativas à construção das novas UPAs se iniciou somente em 24/08/2020, na ocasião em que o IGESDF solicitou o repasse de recursos pela SES/DF para pagamento de despesas referentes às UPAs no valor de R\$



47.000.000,00 (quarenta e sete milhões) (DA_52, pág. 2).

305. Nesse aspecto, verifica-se que o IGESDF usurpou da competência da SES/DF de se estabelecer as atribuições, as responsabilidades e as obrigações do Poder Público e do Instituto, nos ajustes celebrados entre os jurisdicionados, conforme inciso II, art. 2º da Lei Distrital 5.899/2017. O Instituto decidiu por conta própria realizar a construção das unidades, sem apresentação prévia do seu plano de trabalho e sem qualquer autorização da SES/DF e definição das obrigações.

306. Merece nota que, diante da necessidade de pagamento das empresas contratadas pelo IGESDF para realização das obras, a SES/DF iniciou o processo de formalização da situação apresentada (Processo SEI 00060-00457750/2020-98 - DA_52).

307. Nessa oportunidade, houve a manifestação da Assessoria Jurídico-Legislativa da SES/DF, apontando as irregularidades efetuadas, nestes termos (DA_52, págs. 145 a 146):

Ao que consta dos autos, à revelia da conclusão de qualquer processo formal ou a despeito da inexistência de vínculo ou ajuste prévio para a implantação das UPAS, o IGESDF resolveu edificá-las, mais que isso, por deliberação própria -- sabe-se lá qual, pois destes autos não consta -- resolveu edificar em locais distintos daqueles indicados no Ofício SEI-GDF Nº 158/2019-SES/SAA, fato que se comprova a partir da minuta ora proposta que registra a construção de 7 (sete) UPAs: (01) UPA - PLANALTINA, (01) UPA - BRAZLÂNDIA, (01) UPA - GAMA, (01) UPA - VICENTE PIRES, (01) UPA - CEILÂNDIA II, (01) UPA - RIACHO FUNDO II e (01) UPA - PARANOÁ.

(...)

O termo aditivo ao contrato de gestão vigente ou o novo contrato de gestão ora em exame, destinado à dispor sobre a implantação de UPAs cuja construção está em andamento, não ratifica, nem convalida os atos praticados pelo IGESDF anteriormente, nem serve a sanar a ausência de competência legal de quem os determinou e tampouco supre a atual necessidade de decisão motivada do Secretário de Estado de Saúde, com a indicação dos motivos e da motivação do ato administrativo.

Assim, fixada a inexistência de ato administrativo válido que ampare e justifique a presente pretensão e a impossibilidade de aproveitar atos ou decisões anteriores para a pretensão da Administração ora em exame sem a devida indicação e a respectiva fundamentação, recomenda-se, com veemência, acostar aos autos a decisão da autoridade competente com as devidas justificativas atuais para os moldes pretendidos para este ajuste, isto é, os fundamentos e a deliberação do Sr. Secretário de Saúde, em ato motivado, acerca do conteúdo do contrato, das razões de ser limitado exclusivamente à construção e instalação das UPAs ali indicadas e das razões pelas quais não se cuidou da gestão ou da entrega final dos serviços de saúde ou da gestão das unidades em vias de instalação.



(...)

De fato, para a formalização de convênio, necessário seria atender aos ditames do artigo 116 da Lei nº 8.666, de 1993 e da IN 1/2005 da CGDF e ambos impedem repasse de valores para despesas anteriores à vigência do ajuste.

Ademais, necessário certificar e justificar os valores expostos ao custo de cada UPA, visto que a planilha presente no item 4.1 da minuta contratual apresenta valores superiores àqueles contratados, vide contratos 49671958, 49672395 e 49672598.

Necessário, ainda, apresentar a previsão de existência de informação orçamentária-financeira para atender à demanda, observada a Lei de Responsabilidade Fiscal (adequação à LOA, LDO e PPA).

308. Assim, diante da irregular situação, foi formalizado, em 15/01/2021, um Termo de Compromisso com o objetivo de “estabelecer a convalidação dos procedimentos administrativos e, com isso, promover o seu efetivo saneamento”, prevendo o repasse ao IGESDF de R\$ 46.422.644,93 (quarenta e seis milhões, quatrocentos e vinte e dois mil, seiscentos e quarenta e quatro reais, noventa e três centavos), em face das despesas executadas e das que seriam realizadas para finalização da construção das 7 UPAs (DA_52, págs. 422 a 428).

309. Repisa-se que a ausência da formalização para a construção das UPAs foi acompanhada de outras irregularidades, quais sejam: realização de despesas sem o devido planejamento e previsão orçamentária; desvio de finalidade dos recursos repassados pelo Contrato de Gestão 1/2018 e Termos Aditivos; ausência de transparência e controle dos gastos do IGESDF.

310. Quanto à ausência de planejamento e previsão orçamentária, conforme mencionado, não foi apresentado previamente qualquer documento de planejamento para construção das UPAs e formalização das obrigações (DA_52, págs. 2 a 422). Ainda, dados do sítio eletrônico do IGESDF²⁴ apontaram que, em 2020, o Instituto pagou às empresas contratadas um montante de R\$ 8.459.153,23 (oito milhões, quatrocentos e cinquenta e nove mil, cento e cinquenta e três reais, vinte e três centavos) pelas obras realizadas, conforme o Quadro a seguir (DA_54).

Quadro 21. Valores pagos às empresas contratadas para construção das UPAs no exercício de 2020

Meses de 2020	CIVIL ENGENHARIA LTDA	CONSTRUTORA ENGEMEGA LTDA.	MEVATO CONSTRUÇÕES COMERCIO LTDA	Total Geral
Junho	699.171,34	209.324,41	-	908.495,75

²⁴ Disponível em: <https://igesdf.org.br/transparencia/pagamentos/?transparencia=ativo>. Acesso em 22/06/2021.



Julho	815.489,71	265.658,17	-	1.081.147,88
Agosto	1.705.685,33	805.365,09	-	2.511.050,42
Outubro	3.001.689,74	492.948,64	-	3.494.638,38
Novembro	155.346,21	25.511,53	269.068,89	449.926,63
Dezembro	-	-	13.894,17	13.894,17
Total Geral	6.377.382,33	1.798.807,84	282.963,06	8.459.153,23

Fonte: <https://igesdf.org.br/transparencia/pagamentos/?transparencia=ativo>, DA_54

311. Ademais, as peças do Processo SEI 00060-00457750/2020-98 indicam a indisponibilidade orçamentária frente às despesas assumidas pelo IGESDF, conforme o Despacho - SES/FSDF/DIOR, de 14/01/2021, o qual informa que foi identificada previsão orçamentária no Programa de Trabalho 10.302.6202.3140.0012 - (EPI) CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTO - UPAS - DISTRITO FEDERAL, no valor de apenas R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais), valor insuficiente para atendimento da demanda apresentada pelo IGESDF, de R\$ 46.422.644,93 (quarenta e seis milhões, quatrocentos e vinte e dois mil, seiscentos e quarenta e quatro reais, noventa e três centavos) (DA_52, págs. 419 a 421).

312. Agravando tal situação, o Termo de Compromisso firmado para correção da falta de ajuste entre as entidades foi realizado sem a devida previsão orçamentária para as obrigações pactuadas. A despeito da informação supramencionada de ausência de dotação orçamentária, referido Termo foi assinado pelo Secretário de Estado de Saúde e pelo Diretor-Presidente do IGESDF em 15/01/2021. Ainda assim, a cláusula décima segunda previu o pagamento ao IGESDF, mesmo diante da informação de falta de orçamento, nestes termos (DA_52, págs. 426 a 427):

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – PAGAMENTOS - O COMPROMITENTE assegurará a prévia dotação orçamentária e financeira e efetuará os devidos repasses para que o COMPROMISSÁRIO seja reembolsado das ações já realizadas, bem como das atividades a serem desenvolvidas com vistas ao término da implantação das UPAs. Em qualquer hipótese, respeitando os direitos e obrigações das partes e os cronogramas de desembolso, total e parcial, nos seguintes termos:

1. O COMPROMITENTE se obriga a efetuar o pagamento relativo as despesas já realizadas pelo COMPROMISSÁRIO para construção das referidas UPAs, no valor de R\$ 13.030.710,48 (treze milhões, trinta mil, setecentos e dez reais e quarenta e oito centavos), após a análise das contas e verificação dos preços, os quais devem esta de acordo com os praticados no mercado, bem como a viabilidade dos efeitos retroativos ao contrato.

2. No que se refere à construção das referidas UPAs e sua efetiva entrega e recebimento, o COMPROMITENTE deverá repassar ao COMPROMISSÁRIO o valor total de R\$ 21.193.628,45 (vinte e um milhões, cento e noventa e três mil, seiscentos e vinte e oito reais e quarenta e cinco centavos), de acordo com o



contrato a ser firmado e seu respectivo cronograma de desembolso, após devida instrução.

3. Para aquisição dos equipamentos destinados à implantação das referidas UPAS, o COMPROMITENTE deverá repassar ao COMPROMISSÁRIO o valor total de R\$ 12.198.326,00 (doze milhões e cento e noventa e oito mil e trezentos e vinte e seis reais), em conformidade com a relação definida pelo COMPROMITENTE e de acordo com o cronograma de desembolso a ser estabelecido em Contrato, após devida instrução.

313. Nesse aspecto, o Decreto Distrital 32.598/2010²⁵, o qual “aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências” prevê que a celebração de ajustes no âmbito do DF somente pode ser realizada quando há previsão orçamentária, nestes termos:

CAPÍTULO VII **DOS CONTRATOS E CONVÊNIOS**

Art. 31. Os titulares das unidades orçamentárias ficam autorizados a celebrar, pelo Distrito Federal, contratos, convênios e outros instrumentos congêneres no âmbito de suas respectivas áreas, utilizando-se dos modelos de que trata o Decreto nº 17.701, de 25 de setembro de 1996, e suas alterações.

§1º A autorização de que trata este artigo restringe-se aos casos cujos recursos estejam previstos na LOA e se condiciona às disposições contidas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e suas respectivas alterações.

314. Somente em 12/02/2021, quase um mês após a assinatura do Termo de Compromisso, foi identificada disponibilidade orçamentária para repasse de recursos para o IGESDF, no montante de R\$ 46.671.862,41, referente ao Programa de Trabalho 10.302.6202.9107.0073. Merece nota que, conforme o Quadro de Detalhamento de Despesa - QDD de 2021 da Unidade Gestora 170101 SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL, esse programa de trabalho é relativo à AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS - IGES - HOSPITAL DE BASE (DA_52, págs. 563 a 564). Assim, foi utilizado o recurso previsto para aquisição de equipamento para o HBDF para pagamento das despesas do IGESDF na construção das UPAs, o que configura desvio de finalidade dos recursos orçamentários e realização ilegal de despesa com aplicação diversa da estabelecida na lei orçamentária, o que pode configurar possível infração ao art. 315 do Código Penal.

315. Ademais, consoante o QDD referente ao exercício de 2020, relativo à Unidade Orçamentária 23901 – Fundo de Saúde do Distrito Federal, foi prevista uma despesa no

²⁵ Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66829/Decreto_32598_15_12_2010.html. Acesso em 02/08/2021.



montante de R\$ 1.630.254,00 (um milhão, seiscentos e trinta mil, duzentos e cinquenta e quatro reais) para o Programa de Trabalho 10.302.6202.3140.0007 - (EPI) CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTO - UPAS - DISTRITO FEDERAL, o que corresponde a apenas 3,5% do total das despesas assumidas pelo IGESDF com a construção das UPAs (DA_55, págs. 18 a 19).

316. Nesse sentido, verifica-se que as despesas foram feitas sem lastro orçamentário, pois não havia recursos no orçamento para cobrir as obrigações assumidas pelo IGESDF. Agravando tal situação, o Termo de Compromisso também foi assinado sem a devida disponibilidade orçamentária. Ainda, foi utilizado o Programa de Trabalho de finalidade diversa das despesas pagas.

317. Outra questão relevante é que as despesas decorrentes da construção de novas unidades de atendimento não se restringem apenas àquelas relativas às obras e ao mobiliário, conforme previsto no processo de formalização do Termo de Compromisso. A construção das 7 UPAs representa aumento de despesas para exercícios futuros, impactando os respectivos orçamentos. Nesse cenário, os atos praticados pelo IGESDF para construção das UPAs e o Termo de Compromisso pactuado entre a SES/DF e o Instituto estão sob o regramento dos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁶ (Lei Complementar Federal 101/2000), o qual prevê que:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

²⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 02/08/2021.



§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

318. Nesse sentido, as despesas executadas pelo IGESDF e o Termo de Compromisso foram realizados sem observar referidos dispositivos da LRF, haja vista a ausência de documentos nos processos que atendam à norma (DA_52).

319. No que tange ao desvio de finalidade de recursos, conforme mencionado, foram utilizados recursos previstos em Programa de Trabalho para aquisição de equipamentos para o HBDF com a finalidade de repassar recursos relativos à construção das UPAs. Todavia, o desvio de finalidade não se restringiu a tal questão. O IGESDF efetuou pagamentos às empresas contratadas no exercício de 2020 no montante de R\$ 8.459.153,23 (oito milhões, quatrocentos e cinquenta e nove mil, cento e cinquenta e três, vinte e três centavos), conforme dados do sítio eletrônico do Instituto (DA_54). Os pagamentos foram realizados com os recursos repassados pela SES/DF haja vista o Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e seus Termos Aditivos, situação registrada pelo Ofício 1/2021 – IGESDF/IGES/DP/GAPRE/ASJUR, de 12/02/2021 (DA_52, pág. 267). Assim, parte dos recursos repassados para gestão e prestação de serviços das 8 unidades de atendimento que compõem o IGESDF foram empregados para a construção das UPAs, configurando o desvio de finalidade na aplicação dos recursos financeiros.

320. Ainda, dados do sítio eletrônico do IGESDF indicam que foram pagos às construtoras nos meses de janeiro e fevereiro de 2021, respectivamente, os valores de R\$ 713.127,17 (setecentos e treze mil, cento e vinte e sete reais, dezessete centavos) e R\$ 2.730.555,98 (dois milhões, setecentos e trinta mil, quinhentos e cinquenta e cinco reais, noventa e oito centavos), possivelmente com recursos do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e Termos Aditivos, haja vista que os valores repassados com base no Termo de Compromisso somente foram efetivados em março de 2021 (DA_54). Assim, possivelmente foi pago um montante de R\$ 11.902.836,38 (onze milhões, novecentos e dois mil, oitocentos e



trinta e seis reais, trinta e oito centavos)²⁷ oriundos de recursos desviados de sua finalidade.

321. Ressalta-se que não é possível verificar o impacto do desvio de tais recursos na prestação dos serviços pelo IGESDF, haja vista as graves falhas identificadas nas metas e indicadores pactuados no Contrato de Gestão. Em verdade, restou identificado que a SES/DF não possui o devido controle desses serviços.

322. Ainda, não foi devidamente demonstrada a necessidade do repasse de recursos pela SES/DF em relação às despesas de construção das UPAs quanto aos valores já pagos pelo Instituto às empresas contratadas, no montante de R\$ 11.902.836,38 (onze milhões, novecentos e dois mil, oitocentos e trinta e seis reais, trinta e oito centavos) (DA_54). Consoante mencionado, o pagamento das etapas executadas foi realizado com recursos previamente repassados pela jurisdicionada ao IGESDF, os quais foram empregados nas obras em detrimento dos serviços assistenciais. Nesse contexto, não está clara a real necessidade de repasse dos recursos cujos pagamentos foram efetivados. Ainda, a aplicação desses recursos carece de transparência e controle, uma vez que **não** serão empregados no pagamento das despesas com as referidas obras, considerando que os pagamentos já haviam sido efetuados.

323. Pelo exposto, resta evidente a falta de transparência e controle sobre as despesas e serviços realizados pelo IGESDF. Merece nota que, em reunião realizada com os gestores responsáveis pela CGCSS e respectivas diretorias e gerências, em 18/05/2021, foi questionado sobre a situação da construção das UPAs e sobre a formalização de ajuste, entretanto, as responsáveis presentes na reunião não souberam informar sobre essa situação (DA_35, pág. 9).

324. A situação ora apresentada demonstra a falta de comprometimento da alta administração da SES/DF e do IGESDF com a legalidade dos atos.

325. Ainda, merece destaque a ausência de detalhamento e regulamentação da Lei Distrital 6.425/2019, de forma que não há norma estabelecendo a forma de execução da competência de construir novas unidades de atendimento, tampouco o modo de fiscalização e acompanhamento dessa atribuição do IGESDF. Há, portanto, uma lacuna normativa.

²⁷ Em 12/01/2021 o IGESDF apresentou documento que informava o pagamento às construtoras no valor de R\$ 9.197.333,04 com recursos do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e Termos Aditivos.



326. Nesse contexto, a priori, não está demonstrada a razoabilidade e a vantajosidade da descentralização da competência de construir unidades de atendimento assistenciais, considerando as seguintes questões.

327. Conforme a Lei Distrital 5.899/2019, o Instituto foi criado “*com o objetivo de prestar assistência médica qualificada e gratuita à população e de desenvolver atividades de ensino, pesquisa e gestão no campo da saúde, em cooperação com o Poder Público*” (DA_13, pág. 2). Em essência, não constitui finalidade e objetivo do IGESDF a execução de obras. Nesse aspecto, ressalta-se que, em verdade, não é o IGESDF que realiza as obras públicas, haja vista que o Instituto não possui capacidade técnica e estrutura de pessoal e maquinário para tal. Assim, o IGESDF atua apenas na contratação das empresas que realizam as construções e no acompanhamento das obras.

328. Nessa esteira, ressalta-se que o Estatuto Social do IGESDF segue o previsto na Lei Distrital 5.899/2017 e prevê atuação restrita às questões de assistência, educação pesquisa e gestão em saúde. Não há qualquer previsão no Estatuto sobre a construção de unidades e não houve alteração do referido documento após a edição da Lei Distrital 6.524/2019 (DA_56).

329. Agravando tal situação, restou registrado no Processo SEI 00060-00457750/2020-98 a falta de capacitação da SES/DF para acompanhamento e fiscalização da execução das obras pelo IGESDF, nos seguintes termos (DA_52, págs. 490, 498 e 569):

Relatório Analítico CGCSS

Conforme Decreto nº 39.546/2018 (Regimento Interno SES/DF), art. 25, compete, em síntese, a esta Coordenação Especial de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde - CGCSS, "coordenar, supervisionar, fiscalizar, acompanhar e monitorar a execução orçamentária e financeira dos Contratos de Gestão e de Serviços de Saúde Complementar, após formalização do instrumento, bem como os acordos de gestão regionalizada, ambos relacionados a atividades assistenciais. Por sua vez, quanto às unidades subordinadas à CGCSS/GAB/SES, há que se destacar que em relação ao contrato de gestão, cabe a estas dirigir, acompanhar e monitorar o processo de avaliação da produção e da qualidade dos serviços prestados pelas instituições contratadas, por meio dos indicadores de qualidade e de produtividade, e pelas prestações de contas; bem como analisar as contas referentes à prestação dos serviços de saúde executados pelas instituições contratadas.

(...)

Nesse ponto, a análise aqui explanada é resultado de exame técnico de natureza técnica assistencial da referida proposta, que culmina na elaboração deste relatório analítico. **Ressalta-se que esta Coordenação não possui a expertise**



necessária para avaliação de projeto de obra pública (construção das Unidades de Pronto Atendimento - UPA 24H). O exame foi realizado nos autos do Processo – 00020-00036662/2020-03 e 04016-00028235/2020-08.

(...)

Ainda, importa frisar que esta Coordenação Especial de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde não possui a expertise necessária para avaliar projetos arquitetônicos e de engenharia, objeto de tal Plano de Trabalho, uma vez que o mote desta Coordenação são serviços complementares à assistência aos pacientes do SUS, tendo em seu dimensionamento apenas as carreiras Médica, Enfermeiro, Fisioterapeuta, Farmacêutico, Contador, bem como Técnicos Administrativos, de Enfermagem e de Contabilidade.

(...)

Despacho - SES/SINFRA/DEA/GEASI

Considerando que não é competência desta Diretoria de Engenharia a análise do Plano de Trabalho, uma vez que o mesmo não envolve apenas questões técnicas de engenharia, abrangendo também, aquisições de mobiliários e equipamentos médico-hospitalares;

Considerando a ausência de profissional técnico habilitado para a análise solicitada quanto as questões técnicas de engenharia;

Considerando que os trâmites de contratação não foram encaminhados a esta Diretoria à época, portanto, a mesma não possui conhecimento acerca dos contratos firmados, dos projetos elaborados e das planilhas orçamentárias;

Sugerimos encaminhamento à NOVACAP para que com a expertise daquela Companhia e com base do Termo de Cooperação Técnica nº 001/2017, a demanda possa ter atendida com a segurança e celeridade que o caso requer, devido a alta complexidade envolvida nas questões deste processo.

330. Pondera-se que o GDF possui órgãos especializados para realização de construções de unidades de atendimento, haja vista a existência da Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura, bem como da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP. Merece destaque que o processo de formalização do Termo de Compromisso foi remetido à NOVACAP para avaliação, no entanto, a entidade restringiu-se à seguinte manifestação (DA_52, págs. 584/585):

iii) Os projetos e orçamentos das sete UPAs em nenhuma das fases que antecedem a execução passaram por análise dos técnicos desta Companhia;

iv) A execução das obras das sete Unidades são de responsabilidade do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF, pessoa jurídica de direito de privado que possui regulamento próprio de compras e contratações, conforme parágrafo XII, Art. 2, da Lei nº 5.899, de 03 de julho de 2017.

Diante do exposto restituímos os autos à Presidência para análise e posteriormente envio à SES/DF informando sobre a impossibilidade de atendimento ao pleito, caso considere pertinente. Parte 3 - Fl. 136

331. Ainda, a análise da exposição de motivos do projeto de lei que trata da



competência conferida ao IGESDF para se construir as UPAs não apresenta a devida justificativa, com a demonstração da necessidade e/ou vantagem, da descentralização de tal função ao IGESDF. O documento limita-se a indicar a necessidade de construir novas unidades de atendimento no âmbito do DF para melhor atender a população. No entanto, não restou clara a justificativa para que essa competência fosse atribuída ao IGESDF, haja vista que o Instituto é entidade criada para prestar assistência e serviços de pesquisa, gestão e educação na área da saúde, não constando como atividade finalística a realização de obras (DA_57).

332. Por fim, cabe mencionar que a Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão se manifestou reiteradamente nos Relatórios relativos ao 2º Quadrimestre do exercício de 2019 de forma contrária à ampliação do IGESDF, haja vista as falhas de acompanhamento e execução do contrato registradas em tais relatórios. Assim, novas UPAs foram construídas ainda que houvesse manifestação em contrário da referida comissão e sem a devida motivação para tal situação (DA_62, págs. 81, 92, 98, 105).

333. Com efeito, os dados coletados nos trabalhos de auditoria indicam que tanto o IGESDF quanto a SES/DF não possuem, atualmente, a estrutura adequada para gestão, execução e acompanhamento de novas unidades no âmbito do Instituto.

334. Nesse aspecto, ressalta-se a manifestação da Gerência de Apoio aos Serviços de Urgência e Emergências indicando dificuldades do IGESDF na execução dos serviços (DA_52, pág. 1653):

Em atenção ao Despacho DUAEC/CATES (61146586), o qual se refere ao Despacho CGCSS/GAB (60928493) que encaminha o presente processo eletrônico que trata da apresentação do Plano de Trabalho UPAS (59634518), conforme Ofício nº 18/2021 - DVP/IGES/IGESDF (59613417), pelo IGESDF para a gestão das 07 (sete) UPAS (Brazlândia, Ceilândia, Paranoá, Gama, Vicente Pires, Planaltina e Riacho Fundo II), aclaramos ciência quanto ao informado.

No entanto, dada a preocupação com o acesso do usuário aos Serviços de Emergência, faz-se necessário solicitar informações quanto ao dimensionamento e parametrização dos profissionais, em especial se profissionais médicos e enfermagem serão suficientes para atender à demanda espontânea, **uma vez que as Unidades de Pronto Atendimento, ocasionalmente, apresentam-se em estados de contingenciamentos (atendimento restrito para laranja e vermelho, conforme Portaria SES/DF nº386/2017), seja por insuficiência de recursos humanos ou superlotação da unidade.** (grifou-se)

335. Ademais, há manifestação da Subsecretaria de Logística em Saúde – SULOG, de 04/05/2021, informando sobre a incapacidade do IGESDF de ser autossuficiente



na disponibilização de insumos e medicamentos, podendo comprometer o abastecimento no DF, conforme a seguir (DA_52, pág. 1633 a 1634):

Considerando o 3º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 001/2018 (22884675) que teve por objeto "incluir as seis unidades de pronto atendimento (UPAS) do DF e o Hospital Regional de Santa Maria (HRSM) nos limites de atuação assistencial do IGESDF bem como o disposto na cláusula décima terceira do deste termo aditivo, em seu parágrafo primeiro, que estabeleceu um prazo de 18 (dezoito) meses para o fornecimento dos materiais para essas Unidades, de forma que o referido fornecimento deveria ocorrer até o mês de novembro de 2020.

Considerando ainda o 6º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 001/2018 (53966108) que prorrogou o prazo previsto no Parágrafo Primeiro da Cláusula Décima Terceira do Terceiro Termo Aditivo do Contrato de Gestão Nº001-2018-SES/DF por mais 10 (dez) meses.

(...)

O contrato de gestão celebrado entre a SES/DF e o IGESDF visa a melhoria da saúde pública do Distrito Federal por meio de uma gestão eficiente e ágil das unidades de saúde descentralizadas. **Para que se alcance esse objetivo presume-se que o Instituto tenha plena capacidade de realizar suas aquisições despendendo os recursos repassados com eficácia e economicidade, promovendo a convergência da celeridade, qualidade e menor custo aos cofres públicos.**

(...)

Desta feita, alertamos que a ampliação prevista dos limites de atuação do IGESDF com a construção de 07 UPAs e eventual nova prorrogação do prazo previsto no 3º Termo Aditivo poderá comprometer a programação realizada para a cadeia de suprimentos de insumos de saúde da rede SES, havendo impacto no abastecimento das unidades e, consequentemente, no atendimento aos usuários. (grifou-se)

336. Verifica-se, portanto, que a construção das 7 novas UPAs pelo IGESDF foi efetuada com graves irregularidades e sem a devida motivação, planejamento, transparência e controle.

Causas

337. Falta de comprometimento da alta administração da SES/DF e do IGESDF com a legalidade dos atos, à época dos fatos. Descentralização de competências alheias à atividade finalística da entidade.

338. Ainda, verifica-se a lacuna na regulamentação da Lei Distrital 6.425/2019.

Efeitos

339. Possível comprometimento do equilíbrio financeiro e orçamentário e da sustentabilidade do contrato de gestão, bem como da transparência e controle sobre os recursos.



Considerações dos gestores

340. O IGESDF limitou-se a informar os processos que tratam da transparência e formalização da construção das UPAs, nos seguintes termos (DA_104, Peça 32, e-DOC 4B9D0815-c, pág. 23):

No que tange às informações da prestação de contas das unidades de pronto atendimento UPA 24H, a transparência e formalização da construção foram realizadas nos seguintes processos SEI: nº 00060-00457750/2020-98 (Termo de Compromisso nº 54141847), 04016-00030409/2019-51, 04016-00047641/2021-42 e 04016-00065258/2021-76.

Posicionamento da equipe de auditoria

341. Os jurisdicionados não se manifestaram sobre as análises, evidências, causas, efeitos, tampouco sobre as proposições e benefícios esperados. O IGESDF limitou-se a listar os processos que tratam do objeto deste Achado. Em vista da ausência de manifestação da SES/DF e do IGESDF, mantém-se inalterado o posicionamento da equipe de fiscalização.

342. Os trabalhos de auditoria demonstraram que a construção de 7 novas UPAs no exercício de 2020 pelo IGESDF foi realizada com graves irregularidades. Além da ausência de formalização para o repasse dos recursos ao Instituto, identificaram-se a realização de despesas sem o devido planejamento e previsão orçamentária, o desvio de finalidade dos recursos repassados pelo Contrato de Gestão 1/2018 e Termos Aditivos e a ausência de transparência e controle dos gastos do IGESDF, bem como desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal (DA_52).

343. Verificou-se que o Diretor-Presidente do IGESDF à época, Sr. Francisco Araújo, iniciou a construção de UPAs sem elaboração de Plano de Trabalho, sem autorização prévia da SES/DF e sem previsão orçamentária. Por sua vez, o então Secretário de Estado de Saúde do DF, Sr. Osnei Okumoto, assinou Termo de Compromisso com o IGESDF sem a devida identificação de disponibilidade orçamentária para repasse de recursos, com posterior identificação de Programa de Trabalho distinto do previsto para a construção das UPAs (DA_52). Ainda, cabe ressaltar que o Secretário de Saúde faz parte do Conselho de Administração do IGESDF, que tem como uma das competências acompanhar a execução do Planejamento Estratégico e do orçamento anual do Instituto.



344. Nesse contexto, mantém-se o posicionamento da equipe de auditoria e propõe-se a autorização de audiência dos responsáveis pelas irregularidades apontadas.

Responsabilização

Irregularidade 1

Quadro 22. Descrição da irregularidade

Descrição da Irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Desvio de finalidade dos recursos repassados oriundos do Contrato de Gestão 1/2018 - SES/DF e seus termos aditivos, infringindo a cláusula 11 ^a , § 1º e cláusula 12 ^a , inciso I, Contrato de Gestão.	16/03/2020 a 18/02/2021	Não aplicável

345. Aponta-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Quadro 23. Relação de responsáveis

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo Imputado
Francisco Araújo Filho CPF: 37608940387	Diretor Presidente do IGESDF e Secretário de Estado de Saúde da SES/DF	30/01/2019 a 14/05/2020 e 15/05/2020 a 14/09/2020	Autorizar a construção de novas UPAs antes da formalização de novo termo aditivo, além da utilização de recursos do contrato de gestão para pagamento relativo à construção das UPAs (DA_52).	O Sr. Francisco Araújo Filho era a autoridade máxima da SES/DF (interino) e do IGESDF, tomando conhecimento da construção das UPAs desde o início, uma vez que foi o gestor responsável pelo início da contratação das empresas para construção das novas unidades de atendimento. O IGESDF efetuou pagamentos às empresas contratadas no exercício de 2020 no montante de R\$ 8.459.153,23 (oito milhões, quatrocentos e cinquenta e nove mil, cento e cinquenta e três, vinte e três centavos), conforme dados do sítio eletrônico do Instituto (DA_54). Os pagamentos foram realizados com os recursos repassados pela SES/DF haja vista o Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e seus Termos Aditivos, situação registrada pelo Ofício 1/2021 - IGESDF/IGES/DP/GAPRE/A SJUR, de 12/02/2021 (DA_52, pág. 267). Os pagamentos com desvio de recursos do Contrato de Gestão se iniciaram em junho	Não aplicável



				de 2020 e perduraram até fevereiro de 2021.	
Osnei Okumoto CPF: 44910894934	Secretário de Estado de Saúde do DF	01/01/2019 a 16/03/2020 e 25/08/2020 a 27/08/2021	Permitir a utilização de recursos do Contrato de Gestão 1/2018 - SES/DF para pagamento relativo à construção das UPAs e repassar novamente o montante de recursos previamente repassados e pagos às empresas contratadas pelo IGESDF (DA_52 e DA_54).	O Sr. Osnei Okumoto era a autoridade máxima da SES/DF, era membro do Conselho de Administração do IGESDF e tinha ciência da construção das UPAs desde o início, conforme se pode verificar nas datas constantes do Processo SEI 00060-00393934/2019-89. Ainda, repassou recursos por meio do Termo de Compromisso 1/2018 - SES/DF mesmo com informações de que havia valores previamente pagos às empresas contratadas pelo IGESDF com recursos provenientes do Contrato de Gestão 1/2018 - SES/DF e seus Termos Aditivos.	Não aplicável

Irregularidade 2

Quadro 24. Descrição da irregularidade

Descrição da Irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Execução de despesas sem a devida formalização entre o IGESDF e a SES/DF, infringindo o art. 2º, inciso I da Lei Distrital 5.899/2017 c/c art. 31, § 1º do Decreto Distrital 32.598/2010.	16/03/2020 a 15/01/2021	Não aplicável

346. Aponta-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Quadro 25. Relação de responsáveis

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo Imputado
Francisco Araújo Filho CPF: 37608940387	Diretor Presidente do IGESDF e Secretário de Estado de Saúde da SES/DF	30/01/2019 a 14/05/2020 e 15/05/2020 a 14/09/2020	Autorizar a construção de novas UPAs antes da formalização de novo termo aditivo.	O Sr. Francisco Araújo Filho era a autoridade máxima da SES/DF (interino) e do IGESDF, tornando conhecimento da construção das UPAs desde o início, uma vez que iniciou o processo de construção das novas unidades. Restou identificado que os procedimentos para construção da UPAs pelo IGESDF se iniciaram antes mesmo da edição da Lei que autorizou o Instituto a	Não aplicável



				construir essas unidades. Nesse contexto, o Ato de Convocação das Empresas para construção das UPAs foi assinado apenas 1 dia após (19/12/2019) a publicação da referida Lei (18/12/2019). O IGESDF contratou em março de 2020 as empresas Civil Engenharia Ltda., Engemega Ltda e Mevato Construções Comércio Ltda. para construção das unidades (DA_52, págs. 42 a 123). Após assumir as obrigações, apresentou à SES/DF a solicitação de repasse de recursos para pagamento das despesas já realizadas, sem apresentar o plano de trabalho, os objetivos, as metas e em desacordo com a Lei de criação do IGESDF, completamente à margem da previsão orçamentária do DF e em total descontrole dos gastos pela SES/DF (DA_52, págs. 2 a 41).	
--	--	--	--	---	--

Irregularidade 3

Quadro 26. Descrição da irregularidade

Descrição da Irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Realização de despesa sem previsão orçamentária, em afronta ao Decreto Distrital 32.598/2010, art. 31, § 1º e a Lei Complementar Federal 101/2000, arts. 15 e 16 (Lei de Responsabilidade Fiscal)	16/03/2021 a 15/01/2021	Não aplicável

347. Aponta-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Quadro 27. Relação de responsáveis

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo Imputado
Francisco Araújo Filho CPF: 37608940387	Diretor Presidente do IGESDF e Secretário de Estado de Saúde da SES/DF	30/01/2019 a 14/05/2020 e 15/05/2020 a 14/09/2020	Realizar despesas sem previsão orçamentária e sem observar os arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF	O Sr. Francisco Araújo Filho, ao celebrar contratos com empresas para construção de novas UPAs, sem a devida formalização, impediu a verificação prévia da disponibilidade orçamentária para	Não aplicável



				realização da despesa. Ainda, considerando que trata de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, não foram observados os arts. 15 e 16 da LRF.	
Osnei Okumoto CPF: 44910894934	Secretário de Estado de Saúde do DF	01/01/2019 a 16/03/2020 e 25/08/2020 a 27/08/2021	Realizar despesas sem previsão orçamentária e sem observar os arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF	O Sr. Osnei Okumoto, como Secretário de Saúde do DF e membro do Conselho de Administração do IGESDF permitiu a contratação de empresas para construção de novas UPAs sem a devida formalização, o que impediu a verificação prévia da disponibilidade orçamentária para realização da despesa. Ainda, considerando que trata de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, não foi observado os arts. 15 e 16 da LRF.	Não aplicável

Proposições

348. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário desta Corte de Contas:

- a) determinar à Secretaria de Estado de Saúde do DF e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do DF que:
 - a.1) demonstrem a necessidade do repasse dos valores pagos às construtoras Civil Engenharia Ltda., Engemega Ltda e Mevato Construções Comércio Ltda, pelo Instituto, por meio da aplicação dos recursos que haviam sido repassados pela SES/DF para finalidade diversa, indicando o desequilíbrio financeiro para



execução do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF decorrente do desvio de finalidade dos recursos aplicados, bem como os objetivos, metas e indicadores a serem vinculados aos valores repassados posteriormente em razão do Termo de Compromisso 1/2021 – SES/DF;

a.2) doravante, vincule o repasse de recursos financeiros ao IGESDF a um contrato de gestão que estabeleça a relação jurídica entre as partes, bem como os objetivos, metas e indicadores que permitam a avaliação dos resultados alcançados, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca do desempenho da entidade;

b) autorizar a audiência dos responsáveis indicados nos Quadros 23, 25 e 27, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994 c/c inciso IV do art. 248 do RITCDF, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pelas irregularidades apresentadas neste Achado de Auditoria, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas nos arts. 57, inciso II, e 60 da LC nº 01/94.

349. Ademais, será proposto ao Plenário que determine ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do DF que se abstenha de realizar a construção de novas unidades de atendimento, enquanto não for demonstrada a vantajosidade da descentralização dessa competência ao IGESDF, bem como a capacidade do Instituto de gerir adequadamente as novas unidades e da SES/DF de realizar o devido acompanhamento da construção e do funcionamento de novas unidades.

Benefícios Esperados

350. Transparência e controle dos recursos repassados ao IGESDF.

2.2.4. Achado 7 – Desequilíbrio entre as despesas previstas e executadas pelo IGESDF nos montantes de R\$ 95.007.551,56 no exercício de 2019 e R\$ 351.361.737,71 em 2020

Critério

351. O Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF deve observar o princípio da economicidade e a SES/DF deve acompanhar a execução orçamentária e financeira do



IGESDF, bem como verificar a sustentabilidade financeira do Contrato de Gestão, de forma a garantir a conformidade com o art. 12º, inciso VII do Contrato de Gestão (Lei 5.899/2017, art. 2, incisos III e VI e cláusula 26ª do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF).

352. O IGESDF deve observar os limites do emprego de recursos repassados com despesas de pessoal, conforme previsto no Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e descontar os valores dos servidores cedidos pela SES/DF (Cláusula 12ª, itens IX e XV).

Análises e Evidências

353. A relação jurídica entre o IGESDF e o GDF, efetuada por intermédio da SES/DF, é definida por meio do contrato de gestão que tem como princípio basilar o controle por resultados.

354. Esse princípio, no entanto, não afasta o controle dos atos sob o aspecto da legalidade e economicidade. Nesse sentido há julgado no TCU, o qual enuncia o que segue²⁸:

Acórdão 3129/2014-Segunda Câmara

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.

355. Nesse contexto, a Portaria de Consolidação 1/2020 – SES/DF, a qual regulamenta as normas sobre a prestação de contas dos contratos de gestão e de resultados, prevê o acompanhamento da execução orçamentária e financeira das entidades contratadas, nestes termos (DA_16, págs. 5 a 6):

Art. 3º A Unidade Supervisora atuará nos limites de suas competências regimentais na avaliação da execução dos compromissos contratuais.

(...)

§ 2º Compete a DCGCA, ou unidade equivalente:

I- Recebimento e análise dos relatórios gerenciais e financeiros mensais emitidos pela contratada;

II- Encaminhamento das prestações de contas à DAQUA e demais áreas técnicas, dentro de suas competências;

III- Execução orçamentária e financeira do contrato;

²⁸ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3129%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520. Acesso em 26/07/2021.



IV- Acompanhamento e análise, no mínimo anual, da situação financeira da entidade parceira, com base nos demonstrativos de resultados financeiros e do balanço patrimonial;

V- Fiscalização do contrato;

VI- Análise dos pedidos de alteração contratual e todas as medidas administrativas necessárias ao desenvolvimento do contrato de gestão;

VII- Comunicação com a entidade contratada acerca das eventuais glosas/descontos e/ou abatimentos apontados pelas áreas técnicas da SES/DF;

VIII- Elaboração, mensal, de relatório circunstanciado para subsídio da transferência de recursos, circunscrito aos termos do contrato; (grifou-se)

IX- Encaminhamento mensal do processo de repasse ao Fundo de Saúde do Distrito Federal (FSDF/SES), até o 5º (quinto) dia útil, circunscrito aos termos do contrato, desde que apto para liquidação e pagamento, com toda a documentação exigida do contratado, juntamente aos comprovantes de abatimento, os relatórios circunstanciados e demais termos previstos no contrato;

356. A análise dos custos do IGESDF referentes aos exercícios de 2019 e 2020 indica que as despesas efetuadas foram superiores às previstas (valores de repasse previstos no Contrato de Gestão), totalizando um percentual de 11% (R\$ 95.007.551,56) e 35% (351.361.737,71) de diferença para os exercícios de 2019 e 2020, respectivamente²⁹ (e-DOC A975CF5A-c; DA_12, págs. 75 a 76, 97, 109, 121, 134, 147, 159 e 171; DA_62, págs. 582 a 715; DA_34 e DA_38).

Quadro 28. Comparação entre os custos reais do IGESDF e as despesa previstas referentes ao exercício de 2019

mês	Unidade	Pessoal	Material de Consumo	Serviços de Terceiros	Despesas Gerais	Investimentos	Despesa Total	Repasse Total	Percentual Financeiro X Orçamento
jan/19	IGESDF	R\$ 31.086.152,26	R\$ 6.254.604,39	R\$ 8.165.867,87	R\$ 550.914,19	R\$ 88.389,95	R\$ 46.145.928,66	R\$ 50.179.246,26	92%
fev/19	IGESDF	R\$ 31.312.578,36	R\$ 12.141.237,29	R\$ 9.665.774,35	R\$ 468.855,38	R\$ 418.000,00	R\$ 54.006.445,38	R\$ 50.179.246,26	108%
mar/19	IGESDF	R\$ 31.435.238,35	R\$ 7.759.689,57	R\$ 6.838.185,37	R\$ 594.285,52	R\$ 163.360,00	R\$ 46.790.758,81	R\$ 50.179.246,26	93%
abr/19	IGESDF	R\$ 32.035.223,60	R\$ 9.099.715,50	R\$ 7.219.657,44	R\$ 550.787,97	R\$ 209.880,00	R\$ 49.115.264,51	R\$ 50.179.246,26	98%
mai/19	IGESDF	R\$ 35.614.462,30	R\$ 15.015.292,08	R\$ 8.278.011,39	R\$ 632.523,30	R\$ 102.942,52	R\$ 59.643.231,59	R\$ 50.179.246,26	119%
jun/19	IGESDF	R\$ 61.113.013,32	R\$ 11.462.982,22	R\$ 10.533.066,75	R\$ 656.166,78	R\$ 143.338,26	R\$ 83.908.567,33	R\$ 82.897.227,10	101%
jul/19	IGESDF	R\$ 62.055.635,17	R\$ 21.402.650,84	R\$ 12.119.379,70	R\$ 928.219,85	R\$ 1.027.031,00	R\$ 97.532.916,56	R\$ 82.897.227,10	118%
ago/19	IGESDF	R\$ 60.634.429,45	R\$ 12.433.460,45	R\$ 9.328.798,81	R\$ 2.215.377,96	R\$ 1.367.725,00	R\$ 85.979.791,67	R\$ 82.897.227,10	104%
set/19	IGESDF	R\$ 62.402.960,92	R\$ 10.466.787,68	R\$ 14.673.284,69	R\$ 646.023,24	R\$ 298.391,28	R\$ 88.487.447,81	R\$ 82.897.227,10	107%
out/19	IGESDF	R\$ 63.684.302,47	R\$ 15.791.953,15	R\$ 12.707.276,68	R\$ 2.413.078,20	R\$ 1.016.980,35	R\$ 95.613.590,85	R\$ 82.897.227,10	115%
nov/19	IGESDF	R\$ 62.141.261,18	R\$ 22.578.376,62	R\$ 18.181.161,09	R\$ 2.782.062,37	R\$ 1.691.485,58	R\$ 107.374.346,84	R\$ 82.897.227,10	130%
dez/19	IGESDF	R\$ 73.154.874,02	R\$ 20.494.933,35	R\$ 15.203.727,52	R\$ 2.335.866,06	R\$ 396.681,60	R\$ 111.586.082,55	R\$ 82.897.227,10	135%
TOTAL		R\$ 606.670.131,40	R\$ 164.901.683,14	R\$ 132.914.191,66	R\$ 14.774.160,82	R\$ 6.924.205,54	R\$ 926.184.372,56	R\$ 831.176.821,00	111%

Fonte: e-DOC A975CF5A-c; DA_12, págs. 75/76, 97, 109, 121, 134, 147, 159 e 171 e DA_38

²⁹ Os dados de custos do exercício de 2020 não incluem as despesas de enfrentamento da pandemia pelo COVID-19. Os dados são oriundos dos relatórios quadrimestrais e anual emitidos pelo IGESDF relativos a 2020 e, conforme a análise realizada pelo Instituto, os custos apresentados se referem apenas aos valores previstos no Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e Termos Aditivos. As despesas decorrentes da pandemia foram apresentadas no Processo SEI 00060-00430544/2020-31.



Quadro 29. Comparação entre os custos reais do IGESDF e as despesa previstas referentes ao exercício de 2020

mês	Unidade	Pessoal	Material de Consumo	Serviços de Terceiros	Despesas Gerais	Investimentos	Despesa Total	Repasso Total	Percentual Financeiro X Orçamento
jan/20	IGESDF	R\$ 64.461.700,00	R\$ 13.059.700,00	R\$ 19.701.400,00	R\$ 1.471.580,80	R\$ 37.560,80	R\$ 98.731.941,60	R\$ 82.897.227,10	119%
fev/20	IGESDF	R\$ 65.533.000,00	R\$ 12.381.200,00	R\$ 13.843.100,00	R\$ 1.156.200,00	R\$ 175.954,44	R\$ 93.089.454,44	R\$ 82.897.227,10	112%
mar/20	IGESDF	R\$ 66.628.200,00	R\$ 13.017.400,00	R\$ 16.143.700,00	R\$ 1.548.200,00	R\$ 175.093,14	R\$ 97.512.593,14	R\$ 82.897.227,10	118%
abr/20	IGESDF	R\$ 68.507.400,00	R\$ 11.491.900,00	R\$ 18.617.100,00	R\$ 1.221.300,00	R\$ 273.960,00	R\$ 100.111.660,00	R\$ 82.897.227,10	121%
mai/20	IGESDF	R\$ 68.007.832,98	R\$ 20.439.988,60	R\$ 22.196.901,37	R\$ 1.073.210,32	R\$ 1.460.845,10	R\$ 113.178.778,37	R\$ 82.897.227,10	137%
jun/20	IGESDF	R\$ 69.576.151,31	R\$ 14.548.067,81	R\$ 25.711.005,10	R\$ 1.355.673,61	R\$ 1.792.391,39	R\$ 112.983.289,22	R\$ 82.897.227,10	136%
jul/20	IGESDF	R\$ 71.474.720,86	R\$ 22.096.120,87	R\$ 32.488.209,54	R\$ 1.602.527,07	R\$ 46.513,00	R\$ 127.708.091,34	R\$ 82.897.227,10	154%
ago/20	IGESDF	R\$ 72.028.303,72	R\$ 12.310.954,22	R\$ 30.868.211,99	R\$ 1.325.985,56	R\$ 312.885,00	R\$ 116.846.340,49	R\$ 82.897.227,10	141%
set/20	IGESDF	R\$ 75.552.221,24	R\$ 20.812.159,19	R\$ 37.860.377,98	R\$ 1.935.743,73	R\$ 319.782,30	R\$ 136.480.284,44	R\$ 82.897.227,10	165%
out/20	IGESDF	R\$ 71.235.958,22	R\$ 11.604.912,05	R\$ 24.801.947,62	R\$ 2.494.087,13	R\$ 20.595,00	R\$ 110.157.500,02	R\$ 82.897.227,10	133%
nov/20	IGESDF	R\$ 78.533.772,62	R\$ 16.783.201,48	R\$ 18.240.855,78	R\$ 2.370.375,68	R\$ -	R\$ 115.928.205,56	R\$ 82.897.227,10	140%
dez/20	IGESDF	R\$ 91.277.648,92	R\$ 12.579.922,58	R\$ 16.697.289,55	R\$ 2.686.463,24	R\$ 159.000,00	R\$ 123.400.324,29	R\$ 82.897.227,10	149%
TOTAL		R\$ 862.816.909,87	R\$ 181.125.526,80	R\$ 277.170.098,93	R\$ 20.241.347,14	R\$ 4.774.580,17	R\$ 1.346.128.462,91	R\$ 994.766.725,20	135%

Fonte: DA_12, págs. 75 a 76, 97, 109, 121, 134, 147, 159 e 171; DA_62, págs. 582 a 715; DA_34 e DA_38

357. Por sua vez, as demonstrações contábeis do IGESDF referentes ao exercício de 2019 apontam para a insustentabilidade do contrato de gestão, haja vista os indicadores contábeis, conforme a seguir (e-DOC B5BBD4F4-c e DA_39).

Quadro 30. Indicadores contábeis do IGESDF relativos ao exercício de 2020

Indicadores contábeis	Fórmula	Valor 2018	Valor 2019
Liquidez Geral	$\frac{AC+ANC \text{ "RLP"} }{PC+PNC}$	1,06	0,73
Liquidez Seca	$\frac{(AC - \text{estoque})}{PC}$	0,73	0,20
Liquidez Imediata	$\frac{\text{Disponibilidades}}{PC}$	0,71	0,19
Solvência	$\frac{\text{Ativo Total}}{PC+PNC}$	1,11	0,81
Endividamento	$\frac{\text{Passivo Exigível}}{\text{Ativo Total}}$	0,90	1,23
Composição do endividamento	$\frac{PC}{PC+PNC}$	0,27	0,57

Fonte: e-DOC B5BBD4F4-c e DA_39

358. O Quadro acima aponta que, no exercício de 2019, houve grande piora dos indicadores contábeis em relação ao ano de 2018. Ainda, o IGESDF, no exercício de 2019, apresentou alto nível de endividamento, de forma que o ativo da entidade não era suficiente para cobrir as obrigações assumidas. Merece nota que foram solicitadas ao IGESDF as demonstrações contábeis do exercício de 2020, porém o Instituto não apresentou os dados desse ano, sob a justificativa da ampliação de prazo prevista pela Instrução Normativa RFB 2.023/2021³⁰.

359. Entretanto, os dados indicam que o desempenho financeiro do IGESDF no

³⁰ Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil a qual dispõe em seu art.1º sobre a prorrogação do prazo para transmissão da Escrituração Contábil Digital (ECD) previsto no art.5º da Instrução Normativa RFB nº 2.003, de 18 de janeiro de 2021, referente ao ano-calendário de 2020, fica prorrogado, em caráter excepcional, para o último dia útil do mês de julho de 2021



exercício de 2020 foi ainda pior, considerando que os custos superaram as despesas previstas em um intervalo de 12 a 65%.

360. Com efeito, a grave situação financeira do IGESDF foi noticiada nas mídias locais, que apontavam para um endividamento no montante de R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões)³¹. Quanto a essa questão, foi observada a manifestação da SES/DF no relatório anual de 2020, restringindo-se a relatar o que segue (DA_62, pág. 594):

Cientes destes fatos, o estudo da prestação de contas deveria explicar o que foi alegado pelo Diretor-Presidente do IGESDF, Gilberto Magalhães Occhi no ofício nº 1.003/2021 -IGESDF/IGES/DP/GAPRE id 59217299: "as dívidas acumuladas do IGESDF são da ordem de 240 milhões de reais". Contudo, a forma como os dados foram apresentados pouco contribuiu para que esta explicação fosse aceitável.

Esta Gerência encaminhou ofícios aos IGESDF buscando melhorar as informações apresentadas tornando-as mais transparentes, porém devido ao prazo já extinto para entrega deste relatório, aguardar respostas se tornou tarefa impraticável.

361. Ainda, a análise dos autos dos processos de acompanhamento do Contrato de Gestão indica que a SES/DF não tem efetuado anualmente a análise da situação financeira da entidade parceira, conforme previsto na Portaria de Consolidação 1/2020- SES/DF, haja vista que a única demonstração contábil analisada pela jurisdicionada foi a referente ao exercício de 2018, enquanto o Instituto era constituído somente pelo HBDF (DA_59, págs. 3616 a 3643).

362. Destaca-se que a única fonte de recursos do Instituto no exercício de 2020 foi oriunda do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e seus Termos Aditivos (e-DOC 2405E0CE-e).

363. Nesse contexto, há indícios de ofensa ao princípio da economicidade quanto aos atos de gestão, ensino, pesquisa e assistência realizados pelo IGESDF, haja vista a grande discrepância entre as obrigações assumidas e as despesas previstas, nos exercícios de 2019 e 2020. O desequilíbrio ocorreu antes mesmo da pandemia do novo coronavírus, desde o exercício de 2019, de forma que os custos efetuados pelo IGESDF superaram em 30% e 35% as despesas previstas, nos meses de novembro e dezembro de 2019, respectivamente (DA_38).

³¹ <https://jornaldebrasilia.com.br/brasilia/divida-do-iges-com-custeio-e-de-r-250-milhoes/>. <https://www.correobraziliense.com.br/cidades-df/2021/05/4921880-dividas-do-iges-df-estao-renegociadas-afirma-diretor-presidente.html>. Acesso em 26/07/2021.



364. Merece nota que não foi identificada nos processos analisados qualquer avaliação da SES/DF sobre as justificativas do desequilíbrio ora apresentado e o endividamento do IGESDF, nem sobre a economicidade dos atos do Instituto e sua gestão financeira.

365. Ainda, durante o período de 2019 e 2020, não foi observado o disposto na Cláusula Décima Segunda, inciso XV, a qual determina um limite de 70% do valor repassado com base no Contrato de Gestão relativo a despesas de remuneração, encargos trabalhistas e vantagens de qualquer natureza, a serem percebidos pelos seus dirigentes, empregados e servidores cedidos (DA_12, pág. 7).

366. O Quadro a seguir demonstra que as despesas com pessoal do IGESDF de 2019 corresponderam a 72% do valor total repassado conforme o Contrato de Gestão, de forma que, para algumas unidades, o gasto com pessoal ultrapassou o limite previsto em percentuais de 18,96% a 65,57% (DA_62, págs. 416 a 422; DA_34 e DA_41).

Quadro 31. Valores de despesa com pessoal do IGESDF no exercício de 2019

Unidade	Valor Repasse do Contrato de Gestão (R\$) ³² (A)	Limite de custeio com pessoal (70%) (B) = 0,7 x A	Total de custeio com pessoal (R\$) (C)	Diferença entre custeio com pessoal e limite de pessoal (D) = C – B	Percentual do custeio com pessoal sobre o valor total repassado (E) = C/A	Percentual do custeio com pessoal sobre o limite previsto (F) = C/B
HBDF	602.150.955,09	421.505.668,56	395.176.236,97	-26.329.431,59	65,6%	93,8%
HRSM	162.355.254,70	113.648.678,29	136.134.867,09	22.486.188,80	83,8%	119,8%
UPA NB	11.412.855,59	7.988.998,91	11.994.718,75	4.005.719,84	105,1%	150,1%
UPA Cei	12.332.018,30	8.632.412,81	12.160.946,49	3.528.533,68	98,6%	140,9%
UPA RE	10.740.678,00	7.518.474,60	12.448.686,87	4.930.212,27	115,9%	165,6%
UPA Sob	8.212.722,40	5.748.905,68	8.234.013,39	2.485.107,71	100,3%	143,2%
UPA SS	12.321.311,67	8.624.918,17	10.260.520,70	1.635.602,53	83,3%	119,0%
UPA Sam	11.651.025,24	8.155.717,67	11.177.756,17	3.022.038,50	95,9%	137,1%
TOTAL	831.176.821,00	581.823.774,69	597.587.746,43	15.763.971,74	71,9%	102,7%

Fonte: DA_62, págs. 416 a 422 e DA_41

367. No exercício de 2019, as despesas com pessoal do Contrato de Gestão extrapolaram o respectivo limite em 2,7%. Chama a atenção que apenas o HBDF tenha ficado

³² Os valores de repasse de recursos financeiros relativos ao HBDF se referem a todos os meses do ano de 2019, por sua vez, para as demais unidades, os valores são referentes aos meses de junho a dezembro de 2019, haja vista que tais unidades foram para gestão do IGESDF em 29/05/2019.



abaixo do limite previsto e que as demais unidades tenham excedido tal limite em grande medida (para essas unidades, a extração percentual variou de 19% a 65%). Não obstante, os custos de pessoal das UPAs de Núcleo Bandeirante, Recanto das Emas e Sobradinho foram maiores do que o repasse total dessas unidades.

368. Quanto ao exercício de 2020, a situação de inobservância ao limite de pessoal previsto no Contrato de Gestão foi ainda maior. Considerando os valores previstos no ajuste, verifica-se que a despesa com pessoal foi da ordem de 23,9% acima do limite previsto. A relação entre a despesa com pessoal executada e o limite previsto no Contrato de Gestão variou entre 118,7% e 153,7% para todas as unidades. Assim, nos exercícios de 2019 e 2020 não foi observada a cláusula 12^a, inciso XV (DA_34 e DA_41).

Quadro 32. Valores de despesa com pessoal do IGESDF no exercício de 2020

Unidade	Valor Repasse do Contrato de Gestão (R\$) (A)	Limite de custeio com pessoal (70%) (B) = 0,7 x A	Total de custeio com pessoal (R\$) (C)	Diferença entre custeio com pessoal e limite de pessoal (D) = C - B	Percentual do custeio com pessoal sobre o valor total repassado (E) = C/A	Percentual do custeio com pessoal sobre o limite previsto (F) = C/B
HBDF	602.150.955,09	421.505.668,56	500.512.623,71	79.006.955,15	83,1%	118,7%
HRSM	278.323.293,77	194.826.305,64	248.230.427,92	53.404.122,28	89,2%	127,4%
UPA NB	18.407.204,57	12.885.043,20	20.299.799,80	7.414.756,60	110,3%	157,5%
UPA Cei	21.140.602,80	14.798.421,96	22.557.994,41	7.759.572,45	106,7%	152,4%
UPA RE	18.416.630,57	12.891.641,40	19.674.906,59	6.783.265,19	106,8%	152,6%
UPA Sob	14.078.952,69	9.855.266,88	15.148.778,51	5.293.511,63	107,6%	153,7%
UPA SS	21.108.482,91	14.775.938,04	17.949.998,16	3.174.060,12	85,0%	121,5%
UPA Sam	21.140.602,80	14.798.421,96	18.442.380,77	3.643.958,81	87,2%	124,6%
TOTAL	994.766.725,20	696.336.707,64	862.816.909,87	166.480.202,23	86,7%	123,9%

Fonte: DA_34 e DA_41

369. Nesse contexto, durante os trabalhos desta auditoria buscou-se identificar a metodologia adotada para se estabelecer os valores pactuados nos Terceiro e Décimo Terceiro Termos Aditivos ao Contrato de Gestão, que se referem aos exercícios de 2019 a 2021. Com relação ao Terceiro Termo Aditivo, documentos do Processo SEI 00060-00131500/2019-97 indicam que foram utilizados como parâmetro para definição do montante a ser repassado ao IGESDF os valores registrados no ApuraSUS, Sistema de Apuração e Gestão de Custos do SUS (Ministério da Saúde), relativos às unidades que foram incorporadas ao Instituto (DA_42, págs. 25 a 54 e 223).



370. Dessa forma, o parâmetro utilizado foram os custos realizados pela SES/DF para gestão e prestação dos serviços assistenciais, antes da inclusão das novas unidades, a fim de estabelecer o montante a ser repassado. Considerando a finalidade de um contrato de gestão, esperava-se que, com o mesmo montante de recursos utilizados anteriormente pela SES/DF, a entidade contratada conseguisse efetuar os serviços esperados com maior eficiência.

371. Os dados de custos, porém, indicam que o IGESDF não alcançou a finalidade do contrato de gestão, haja vista ter realizado despesas muito acima do previsto para efetuar os serviços. Nesse contexto, o IGESDF, mediante o Orçamento-Programa de 2021, justifica referida discrepância apresentando críticas à metodologia utilizada no Terceiro Termo Aditivo para estabelecimento dos valores a serem repassados, quais sejam: não foram consideradas as despesas com a estrutura administrativa necessária para gestão das unidades de atendimento, em especial quanto às despesas com pessoal e considerando as 8 unidades a serem administradas; não foram realizados os devidos reajustes, conforme os índices de inflação anuais, de forma que os valores estavam defasados; não foram consideradas despesas necessárias com investimentos (DA_59, págs. 7671 a 7672).

372. Em reunião realizada em 27/07/2021, os gestores da SES/DF afirmaram que são consideradas nos custos do ApuraSUS as despesas administrativas das unidades de atendimento. Assim, os custos da Administração Central não são repartidos para as unidades, porém há despesas administrativas da própria unidade que são consideradas nos valores. Assim, a alegação do IGESDF de que não foram levados em consideração valores de despesas administrativas não está totalmente correta (DA_35, pág. 15).

373. Quanto à ausência de reajustes, considerando os índices anuais de inflação, de fato, não foi considerado nos valores previstos eventual aumento inflacionário dos custos para os exercícios de 2019, considerando o HBDF, e para o ano de 2020, considerando as demais unidades. Todavia, cabe informar que os valores pactuados foram sugeridos pelo Instituto e, conforme mencionado no Achado 1, a entidade não apresentou seu Orçamento-Programa de 2020. Ainda, somente a inflação não justifica o desequilíbrio entre as despesas previstas e executadas, haja vista que, utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao



Consumidor Amplo - IPCA, índice proposto pelo IGESDF³³, verifica-se que o valor total do Contrato de Gestão deveria ser reajustado para R\$ 845.457.673,95 (oitocentos e quarenta e cinco milhões, quatrocentos e cinquenta e sete mil, seiscentos e setenta e três reais, noventa e cinco centavos) no exercício de 2019 e R\$ 1.100.316.666,46 (um bilhão, cem milhões, trezentos e dezesseis mil, seiscentos e sessenta e seis reais, quarenta e seis centavos) para o exercício de 2020, o que corresponde a 91,28% e 81,74% das despesas executadas nesses exercícios, respectivamente. Assim, haveria desequilíbrio entre as despesas previstas e realizadas ainda que tal reajuste tivesse sido efetuado (DA_38 e DA_43).

374. Por sua vez, as despesas com investimentos não são registradas no ApuraSUS, de forma que assiste razão ao IGESDF quando aponta essa falha na definição de valores para custeio do Instituto (DA_35, pág. 15 e DA_38).

375. No entanto, independentemente da pertinência das críticas apresentadas no Orçamento-Programa de 2021 pelo IGESDF, verifica-se a grave falha de planejamento, má gestão dos recursos públicos e falta de controle sobre os gastos efetuados pelo IGESDF. Merece nota que o Instituto participou da definição dos termos do Terceiro Aditivo ao Contrato de Gestão, vigente nos exercícios de 2019 e 2020, e consentiu com os valores pactuados. Ademais, o desequilíbrio entre as despesas previstas e as executadas ocorreu desde maio de 2019 e somente em março de 2021 foram pactuados novos valores diante da situação financeira.

376. Desde outubro de 2020 o IGESDF apresentava dívidas perante a Receita Federal. Em janeiro de 2021, o Instituto possuía dívidas perante o órgão tributário federal, o GDF e a Caixa Econômica Federal, no que tange ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS. Em maio de 2021, foram emitidas certidões que demonstravam a regularidade do IGESDF perante os tributos federais, distritais e o FGTS, com certidões positivas com efeito de negativa emitidas pela receita federal e o GDF (DA_59, págs. 4304 a 4307; 5839 a 5843; 5905 a 5909; 6007 a 6011; 74219 a 7423; 7332 a 7336; 7578 a 7582 e 7993 a 7996).

³³ A análise do IGESDF sobre a necessidade de atualização dos valores conforme o IPCA está equivocada, haja vista que é considerado como ano inicial de reajuste para o HBDF o exercício de 2016, porém não há qualquer registro indicando que os valores pactuados são oriundos desse exercício e o Contrato de Gestão foi firmado em 2018. Os valores do Contrato de Gestão foram ratificados pelo IGESDF e devem ser utilizados como ponto inicial para eventuais reajustes. Verifica-se que o IPCA no ano de 2016 foi bem elevado. Ainda, o Instituto sugere o reajuste dos valores desde ano de assinatura do contrato, porém os índices a serem utilizados do ano da assinatura do contrato servem de parâmetro somente para o ano seguinte. Assim, não há que se atualizar o valor para o ano que ainda não se findou. Nesse sentido os cálculos dos valores atualizados deste relatório utilizaram bases diferente do apontado pelo IGESDF em sua proposta orçamentária para 2021. Utilizou-se como ano inicial de atualização para o HBDF o exercício de 2018 (para atualizar o valor para o ano de 2019) e, para as demais unidades, o ano de 2019 (atualização dos valores para o exercício de 2020).



377. A fim de sanear a grave situação ora mencionada, o IGESDF e a SES/DF celebraram o Décimo Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão, em 03/05/2021, alterando o valor **mensal** do Contrato de Gestão de R\$ 82.897.227,10 (oitenta e dois milhões, oitocentos e noventa e sete mil, duzentos e vinte e sete reais, dez centavos) para R\$ 107.526.613,17 (cento e sete milhões, quinhentos e vinte e seis mil, seiscentos e treze reais, dezessete centavos) (DA_12 e DA_44, págs. 6 a 10). No entanto, a definição dos novos valores pactuados carece de parâmetros que justifiquem o exato montante do reajuste.

378. A SES/DF não efetuou análise crítica sobre os novos valores a serem pactuados para o exercício de 2021 (DA_59, págs. 7655 a 7660; 7758 a 7895). Foram utilizados como base para definição desses valores os dados de custos registrados no ApuraSUS no exercício de 2020 (DA_59, págs. 7799 a 7891). Entretanto, esses dados são alimentados pelo próprio IGESDF e se referem às despesas do 1º quadrimestre de 2020. Diante do desequilíbrio entre as despesas previstas e executadas não se mostra apropriada a utilização desse parâmetro sem a devida avaliação da economicidade dos gastos efetuados pelo IGESDF. Caso o Instituto não tenha operado observando esse princípio durante o exercício de 2020, possivelmente tal situação será replicada em 2021. A manifestação da SES/DF sobre o Orçamento-programa de 2021 apresentado pelo Instituto limitou-se a afirmar que os custos já estavam contabilizados no contrato de gestão e que havia falta de parâmetros e de memória de cálculo dos valores apontados pelo IGESDF (DA_59, págs. 7737 a 7739).

379. Não obstante, o valor de referência para o Décimo Terceiro Termo Aditivo, assinado em 2021, não se mostra pertinente, haja vista a alteração da cláusula que trata do desconto do pessoal cedido, promovida pelo Décimo Segundo Termo Aditivo (DA_44, págs. 2 a 10). O IGESDF apresentou uma média de desconto de pessoal mensal de R\$ 31.682.485,45 (trinta e um milhões, seiscentos oitenta e dois mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais, quarenta e cinco centavos) no exercício de 2020 (DA_45, págs. 962 a 1444 e DA_46). No entanto, em decorrência da referida alteração da cláusula de desconto, o valor no mês de abril de 2021 foi de R\$ 15.118.798,50 (quinze milhões, cento e dezoito mil, setecentos e noventa e oito reais, cinquenta centavos), o que corresponde a 47% da média mensal de desconto de 2020. Ainda, em março de 2021, foi apontado um valor de custeio de pessoal cedido de R\$ 28.997.666,69 (vinte e oito milhões, novecentos e noventa e sete mil seiscentos e sessenta e seis reais e sessenta e nove centavos), de forma que, pela nova metodologia, o valor a ser descontado corresponde a 52% do valor de março de 2021 (DA_45, págs. 1520 e 1530 a 1535).



380. Assim, a SES/DF não considerou tal alteração para repactuação do valor pelo Décimo Terceiro Termo Aditivo, haja vista que o parâmetro utilizado foram os custos registrados no ApuraSUS, nos quais estão incluídas as remunerações do pessoal cedido em sua totalidade (DA_59, págs. 7758 a 7765).

381. Dessa forma, considerando a diferença entre o valor de remuneração do pessoal cedido de março de 2021 (R\$ 28.997.666,69) e o respectivo montante de abril de 2021 (R\$ 15.118.798,50), obtém-se o custo de R\$ 13.878.868,19 (treze milhões, oitocentos e setenta e oito mil, oitocentos e sessenta e oito reais, dezenove centavos). Reaplicando esse montante pelo período de 12 meses, verifica-se que, possivelmente, houve uma previsão a maior de custos anual no montante de R\$ 166.546.418,28 (cento e sessenta e seis milhões, quinhentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e dezoito reais, vinte e oito centavos) no Décimo Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão.

382. Portanto, os valores definidos no Décimo Terceiro Termo Aditivo, que tratam da repactuação do montante de repasse ao IGESDF, possivelmente estão superestimados, considerando a nova realidade definida pelo aditivo contratual anterior, além da falta de criticidade sobre as despesas realizadas pelo IGESDF no 1º Quadrimestre de 2020. Assim, não há transparência e controle sobre o real valor de orçamento do IGESDF no exercício de 2021.

383. Agravando a situação ora apresentada, consoante mencionado, o Contrato de Gestão, até março de 2021, previa que deveria ser descontado do valor a ser repassado ao IGESDF as despesas realizadas pela SES/DF com os servidores cedidos. Todavia, a análise do processo de definição do desconto da remuneração dos servidores cedidos, bem como a comparação dessas informações com os registros do Sistema de Gestão de Recursos Humanos do DF – SIGRH, indicam que não há a devida padronização da metodologia de apuração dos valores sobre os servidores cedidos (DA_45; DA_46 e DA_47).

384. Primeiramente, foram extraídos do SIGRH dados de todas as unidades relativos aos exercícios de 2019 e 2020 e, para algumas versões de pagamento, foram identificados valores divergentes, a despeito de terem sido utilizados os mesmos parâmetros para todo o período analisado. Ademais, restou identificado que no início de 2019 eram considerados para fins de desconto do valor de repasse versões de pagamento que não foram consideradas nos meses seguintes, a exemplo de valores de Trabalho em Período Definido -



TPD, a despeito de constarem valores registrados no SIGRH (DA_46 e DA_47).

385. Ainda, verificou-se, reiteradamente, desde junho de 2019 até março de 2021, nesse processo que trata dos valores de remuneração dos servidores cedidos, a informação da falta de parametrização dos dados no sistema para algumas unidades, nestes termos (DA_45, págs. 704; 751; 789; 1015; 1444):

Ressaltamos que são encaminhados apenas os resumos das despesas do HBDF, versão 01 (51872536) e versão 62 (51872698), porque a folha de pagamento das Unidades de Pronto Atendimento - UPA e Hospital de Santa Maria - HRSM, não se encontram parametrizadas no Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos - SIGRH, portanto não possuem relatórios oficiais. Resta ainda definição quanto as unidades (centro de custos) do Hospital de Santa Maria que serão absorvidas pelo IGESDF, a fim de efetuarmos gestão para a efetivação da segregação da folha de pagamento.

386. Destaca-se que, mesmo que tenha havido mudança sobre a metodologia a ser aplicada para desconto do pessoal cedido, ainda devem ser utilizados os dados do SIGRH para definição da quantidade de servidores lotados nas unidades de atendimento do IGESDF. Além disso, verifica-se que, em abril de 2021, com a implantação da nova metodologia, não foram considerados para definição dos valores a serem descontados os custos patronais, diferentemente da metodologia aplicada anteriormente, que considerava tais custos nos valores a serem descontados (DA_45, págs. 1530 a 1535).

387. Ainda, foi identificado documento que afirma a dificuldade de atualização sobre a situação dos servidores cedidos no sistema, nestes termos (DA_45, pág. 960).

Na oportunidade, informo que a SES-DF deve proceder com o levantamento dos valores dos servidores que retornaram de cessão especial a fim de restituir ao IGESDF-DF os valores devidos, uma vez, que existe uma lacuna entre a autorização formal (do retorno) e o devido processamento desta no sistema SIGRH (CADT RA02). O mesmo levantamento deve ser efetuado para os servidores que estão sendo cedidos ao IGESDF, para a unidade Hospital de Base, considerando que todos os centros de custos da unidade administrativa 013 (HBDF) estão inativados, inviabilizando assim a correta lotação do servidor e o processamento deste na folha de pagamento. Neste último caso o custo está ficando para a SES-DF.

388. Nesse contexto, verifica-se que também há falhas no controle da SES/DF



sobre o valor referente aos servidores cedidos ao IGESDF, em especial quanto à falta de padronização. Assim, as incongruências relatadas fragilizam a fidedignidade dos dados e podem comprometer o controle sobre o real custo do Contrato de Gestão, bem como a transparência das informações.

389. Agravando toda a situação exposta, os processos de acompanhamento não demonstram o ganho de eficiência e a melhoria dos serviços com a formalização do contrato de gestão.

390. A SES/DF realizou, em 21/10/2020, um estudo comparativo dos dados de produção do HBDF antes (2016 e 2017) e após (2018 e 2019) a descentralização dos serviços ao IGESDF, apontando pela queda no valor total de produção relativos ao atendimento ambulatorial, destacando-se os seguintes trechos (DA_59, págs. 5132; 5142; 5146; 5192 e 5193):

Na avaliação anual do Sistema de Informação Ambulatorial (SIA), o HBDF apresentou queda progressiva de 2017 (2.113.905) a 2019 (1.618.350). A maior produção foi no ano de 2016 com 2.812.249 procedimentos ambulatoriais e o pior desempenho ocorreu em 2015 com 828.003.

O Contrato de Gestão do HBDF foi iniciado em 2018, ocasião em que se observa queda da produção se comparado aos dados de 2017, talvez por reorganização dos serviços ambulatoriais que passaram a atender mais atenção terciária.

De 2016 a 2017 houve queda de 1,55%, de 2017 a 2018 houve piora e a redução de procedimentos ambulatoriais chegou a 23,64% e de 2018 para 2019 permaneceu com queda na produção ambulatorial com índice de 23,44%.

(...)

O total de atendimento de urgência em 2016 foi de 169.598 e 2017 antes do Contrato de Gestão foi de 193.751, portanto houve crescimento de 14,24%. De 2017/2018 o crescimento foi maior com 24,97% (242.131) e de 2018/2019 houve queda de 9,78% (218.441).

(...)

O total de procedimentos clínicos realizados em 2016 foi de 803.549, com média de 66.962. Em 2017 houve queda de 11,98% (707.277), se comparado a 2016. Em 2018 o total de procedimentos clínicos no HBDF foi de 687.848, com queda de 2,74% se comparado a 2017. Em 2019 o total foi de 766.474, com média de 63.872, e aumento



de 11,43%, se comparado a 2018.

Quanto aos valores gastos nos procedimentos clínicos no HBDF nos anos de 2016 a 2019 encontramos queda de 1,57% em 2017 se comparado aos valores gastos de 2016. Em 2018 apesar da queda da produção em 2,74%, houve aumento de 15,86% nos valores gastos, se comparado a 2017. Em 2019 o aumento da produção foi de 11,43% e os valores pagos aumentaram 18,27%, conforme demonstrado nos gráficos abaixo.

(...)

A produção ambulatorial de procedimentos cirúrgicos reduziu 29,36% de 2017 para 2018 e 74,97% de 2018 para 2019, portanto a redução dos procedimentos cirúrgicos ambulatoriais foi uma das principais causa de redução da produção ambulatorial do HBDF em 2018 e 2019.

(...)

Dos procedimentos ambulatoriais com finalidades diagnósticas, a redução de 2017 para 2018 foi de 31,58% e de 2018 para 2019 a foi de 39,72%. Portanto os procedimentos com finalidades diagnósticas também contribuíram para redução da produção ambulatorial do HBDF em 2018 e 2019.

(...)

Em 2018 e 2019 foram realizados praticamente os mesmos exames que em 2016 e 2017, porém em menor quantidade.

Na avaliação das internações por procedimento cirúrgico encontramos reduções importantes, muito além dos aumentos encontrados. A traqueostomia reduziu 800,00% em 2018 e 2019, a laparotomia exploradora foi reduzida em 100%, troca de Gerador de Marcapasso de Câmara Dupla em 46,30%, e outras reduções menos expressivas.

391. Corroborando o exposto, os relatórios anuais de 2019 e 2020 emitidos pela SES/DF apontam o baixo desempenho do IGESDF nesse período, em especial para o HBDF. O Contrato de Gestão prevê uma classificação do desempenho conforme a pontuação da seguinte forma: Ótimo - 9 a 10; Bom – 8 a 8,9; Regular – 7 a 7,9 e Insatisfatório – abaixo de 7. Nenhuma unidade obteve desempenho considerado ótimo. Algumas unidades obtiveram o desempenho insatisfatório, conforme o Quadro a seguir (DA_62, págs. 345 a 582 e DA_32).



Quadro 33. Pontuação atribuída ao IGESDF nos relatórios anuais de 2019 e 2020

Unidade	Pontuação 2019	Classificação 2019	Pontuação 2020	Classificação 2020
HRSM	8,36	Bom	7,66	Regular
HBDF	7,44	Regular/Insatisfatório ³⁴	5,6	Insatisfatório
UPA SOB	8,00	Bom	8,00	Bom
UPA CEI	2,70	Insatisfatório	8,00	Bom
UPA NB	8,00	Bom	8,00	Bom
UPA RE	8,00	Bom	8,00	Bom
UPA SS	6,70	Insatisfatório	8,00	Bom
UPA SAM	8,00	Bom	8,00	Bom

Fonte: DA_62, págs. 345 a 582

392. Verifica-se, portanto, fortes indícios de má gestão dos recursos empregados no Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF, haja vista o desequilíbrio entre as despesas previstas e executadas; o endividamento do IGESDF; a ausência de parâmetros e de motivação para os valores pactuados; as falhas no processo de desconto com os servidores cedidos; bem como a ausência de comprovação do ganho de eficiência com o Contrato de Gestão, apontando, inclusive, queda no valor total de produção relativos ao atendimento ambulatorial.

Causas

393. Podem-se listar as seguintes causas para o Achado ora analisado: falta de capacitação dos agentes envolvidos na formalização e acompanhamento do Contrato de Gestão; ausência de padronização do processo de definição de valores e custos do IGESDF e do processo de desconto de remuneração dos servidores cedidos ao IGESDF; e falha no acompanhamento do Contrato de Gestão pela SES/DF.

Efeitos

394. Possível comprometimento do equilíbrio financeiro e orçamentário e da sustentabilidade do contrato de gestão, bem como da transparência e controle sobre os recursos.

Considerações dos gestores

395. O IGESDF se manifestou por meio da Diretoria da Vice-Presidência e

³⁴ Embora o IGESDF tenha obtido nota que classifica como irregular, o desempenho foi considerado insatisfatório haja vista a previsão no Contrato de gestão de que “Para ser considerado satisfatório o desempenho do HBDF, nenhuma meta de produção, indicador e meta de desempenho ou meta do plano de melhoria, isoladamente, poderá receber nota inferior a 7 (sete)”.



afirmou que os seguintes eventos impactaram o desequilíbrio financeiro do Instituto no ano 2020: o início da construção das 07 UPAs; a necessidade de atualização dos valores de repasse previstos no Contrato de Gestão, motivando a criação do Orçamento-Programa 2021; o cenário pandêmico, no qual foi necessário priorizar os pagamentos emergenciais e relacionados ao pessoal e insumos para manutenção dos serviços em cenário de crise, tendo em vista que o repasse da SES/DF referente à COVID-19 foi iniciado em outubro/2020 (DA_104, Peça 32, e-DOC 4B9D0815-c, pág. 23).

396. Aduziu-se que a priorização de pagamentos emergenciais ocasionou endividamentos significativos devido aos atrasos nos pagamentos de tributos, gerando multas e juros, tratados nos seguintes processos SEI: 04016-00016346/2021-44; 04016-00045858/2021-18; 04016-00016444/2021-81; 04016-00016594/2021-95; 04016-00016645/2021-89; 04016-00021810/2021-14 e 04016-00026144/2021-19 (DA_104, Peça 32, e-DOC 4B9D0815-c, pág. 23).

397. Por fim, afirmou que os impactos financeiros provocados pela variação inflacionária entre 2018 e 2021, e os motivos da atualização dos valores de repasse previstos no instrumento contratual foram apresentados no Orçamento-Programa de 2021 apresentado pelo IGESDF. Aduziu que *"o documento busca garantir os recursos necessários para a execução do Plano de Trabalho Anual do IGESDF, em prol do cumprimento das metas definidas no Contrato de Gestão e sustentabilidade do Instituto."* (DA_104, Peça 32, e-DOC 4B9D0815-c, pág. 24)

Posicionamento da equipe de auditoria

398. A manifestação apresentada pelo IGESDF corrobora as informações trazidas neste relatório, haja vista confirmar as falhas de gestão que ocasionaram o desequilíbrio orçamentário-financeiro.

399. Nota-se que as causas listadas para o endividamento do IGESDF se referem às construções das novas UPAs, que, conforme visto, foram realizadas sem o devido planejamento e disponibilidade orçamentária; à ausência de atualização do orçamento, causado pela falta de apresentação das peças de planejamento do exercício de 2020; bem como às despesas para enfrentamento da pandemia de COVID-19.

400. Quanto à pandemia, embora a situação de crise possa ter agravado a situação financeira do Instituto, as evidências demonstram que o endividamento do IGESDF



se iniciou no exercício de 2019, antes mesmo do estado de calamidade pública devido à COVID-19 (e-DOC B5BBD4F4-c e DA_39).

401. No que tange às demais análises e dados apontados neste Achado, a exemplo da baixa eficácia da atuação do IGESDF na prestação dos serviços, não houve qualquer manifestação por parte dos jurisdicionados.

402. Nesse contexto, mantêm-se válidos as análises, evidências e demais itens desse achado e sugere-se autorizar a audiência dos responsáveis pela irregularidade ora apresentada.

Responsabilização

Irregularidade 1

Quadro 34. Descrição da irregularidade

Descrição da Irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Desequilíbrio entre as despesas previstas e executadas pelo IGESDF nos montantes de R\$ 95.007.551,56 no exercício de 2019 e R\$ 351.361.737,71 em 2020, infringindo os princípios da eficiência, economicidade, bem como o art. 2º, inciso III da Lei Distrital 5.899/2017 e cláusula 12ª, inciso XV do Contrato de Gestão 1/2018 - SES/DF.	01/05/2019 a 31/12/2020	Não aplicável

403. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Quadro 35. Relação de responsáveis

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo Imputado
Francisco Araújo Filho CPF: 37608940387	Diretor Presidente do IGESDF e Secretário de Estado de Saúde da SES/DF	30/01/2019 a 14/05/2020 e 15/05/2020 a 14/09/2020	Autorizar a realização de despesas muito além do previsto para os repasses, pois ao se analisar custos do IGESDF referentes aos exercícios de 2019 e 2020, constatou-se que as despesas efetuadas foram superiores às previstas (valores de repasse previstos no Contrato de Gestão), totalizando um percentual de 11% (R\$ 95.007.551,56) e 35%	O Sr. Francisco Araújo Filho era o Diretor-Presidente do IGESDF e responsável pela gestão da entidade. Autorizou a realização de despesas muito além do previsto para os repasses, pois ao se analisar custos do IGESDF referentes aos exercícios de 2019 e 2020, constatou-se que as despesas efetuadas foram superiores às previstas (valores de repasse previstos no Contrato de Gestão), totalizando um percentual	Não aplicável



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCERA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

			(351.361.737,71) de diferença para os exercícios de 2019 e 2020, respectivamente (e-DOC A975CF5A-c; DA_12, págs. 75 a 76, 97, 109, 121, 134, 147, 159 e 171; DA_62, págs. 582 a 715; DA_34 e DA_38).	de 11% (R\$ 95.007.551,56) e 35% (351.361.737,71) de diferença para os exercícios de 2019 e 2020, respectivamente (e-DOC A975CF5A-c; DA_12, págs. 75 a 76, 97, 109, 121, 134, 147, 159 e 171; DA_62, págs. 582 a 715; DA_34 e DA_38). Ademais, observou-se um gasto excessivo com pessoal (72%), acima dos 70% estabelecido na Cláusula Décima Segunda, inciso XV, do Contrato de Gestão. A título de exemplo, no exercício de 2019 a UPA do Recanto das Emas chegou a gastar 65% acima do limite de pessoal previsto para aquela unidade, o que acabou consumindo todos os recursos previstos para aquela UPA somente com pessoal.	
Osnei Okumoto CPF: 44910894934	Secretário de Estado de Saúde do DF	01/01/2019 a 16/03/2020 e 25/08/2020 a 27/08/2021	Omissão na fiscalização do Contrato de Gestão nº 01/2018-SES/DF, permitindo a realização de despesas pelo IGESDF muito além do previsto para os repasses, uma vez que, ao se analisar os custos do IGESDF referentes aos exercícios de 2019 e 2020, constatou-se que as despesas efetuadas foram superiores às previstas (valores de repasse previstos no Contrato de Gestão), totalizando um percentual de 11% (R\$ 95.007.551,56) e 35% (R\$ 351.361.737,71) de diferença para os	O Sr. Osnei Okumoto era o Secretário de Saúde e falhou no dever de fiscalizar a aplicação dos recursos do Contrato de Gestão nº 01/2018, o que afetou a sustentabilidade do contrato, uma vez que a realização das despesas excederam muito além do previsto para os repasses, pois ao se analisar custos do IGESDF referentes aos exercícios de 2019 e 2020, constatou-se que as despesas efetuadas foram superiores às previstas (valores de repasse previstos no Contrato de Gestão), totalizando um percentual de 11% (R\$ 95.007.551,56) e 35% (351.361.737,71) de diferença para os exercícios de 2019 e	Não aplicável



			<p>exercícios de 2019 e 2020, respectivamente (e-DOC A975CF5A-c; DA_12, págs. 75 a 76, 97, 109, 121, 134, 147, 159 e 171; DA_62, págs. 582 a 715; DA_34 e DA_38). Ademais, observou-se um gasto excessivo com pessoal (72%), acima dos 70% estabelecido na Cláusula Décima Segunda, inciso XV, do Contrato de Gestão. A título de exemplo, no exercício de 2019 a UPA do Recanto das Emas chegou a gastar 65% acima do limite de pessoal previsto para aquela unidade, o que acabou consumindo todos os recursos previstos para aquela UPA somente para com pessoal.</p>	
--	--	--	--	--

Proposições

404. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário desta Corte de Contas:

- a) determinar à Secretaria de Estado de Saúde do DF que:
 - a.1) implemente ações de controle e acompanhamento por parte da SES/DF que visem garantir a observância ao princípio da economicidade do Contrato de gestão, bem como a sustentabilidade financeira do ajuste;
 - a.2) implemente ações de controle e acompanhamento a fim de garantir a observância ao limite de gastos com pessoal previsto no Contrato de gestão;
 - a.3) demonstre a economicidade e a razoabilidade dos valores pactuados no Décimo Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão;
 - a.4) regulamente os procedimentos a serem adotados para análise do desconto a ser efetuado relativos aos servidores cedidos ao IGESDF;
 - a.5) regulamente os procedimentos a serem efetuados para análise dos orçamentos-programas anuais elaborados pelo IGESDF;
- b) autorizar a audiência dos responsáveis indicados nos Quadro 35, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994 c/c inciso IV do art.



248 do RITCDF, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apresentada neste Achado de Auditoria, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas nos arts. 57, inciso II, e 60 da LC nº 01/94.

Benefícios Esperados

405. Transparência e controle dos recursos repassados ao IGESDF.

2.3. Outros Achados

2.3.1. Achado 8 – Alterações contratuais sem a devida motivação

Critério

406. As alterações do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF devem observar o princípio da motivação, uma vez que o art. 50 da Lei nº 9.784/99³⁵ c/c art. 65 da Lei nº 8.666/93, determinou que os atos administrativos devem ser motivados, *in verbis*:

Lei 9.784/99. Art. 50. Os atos administrativos deverão ser **motivados**, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...) VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Lei 8.666/93. Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, **com as devidas justificativas**, nos seguintes casos: (...) II - por acordo das partes: (...) b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários. [grifou-se].

407. Ademais, cabe ressaltar que, por força do art. 116, a Lei nº 8.666/93 é subsidiariamente aplicada ao presente caso.

Análises e Evidências

408. A base jurídica do IGESDF corresponde às leis de autorização e criação do Instituto. Esses normativos apresentam as linhas gerais para funcionamento da referida entidade (DA_13). No entanto, grande parte do funcionamento e a relação jurídica entre a

³⁵ Recepção pelo Distrito Federal por meio da Lei Distrital nº 2.834/2001.



SES/DF e o IGESDF são regulamentados pelo contrato de gestão.

409. O contrato de gestão, portanto, é documento de grande relevância, pois estabelece de forma detalhada todas as obrigações dos jurisdicionados, bem como a forma de acompanhamento do ajuste celebrado, estabelecendo a relação jurídica entre o IGESDF e a SES/DF.

410. Durante os exercícios de 2019 a 2021 o Contrato de Gestão celebrado entre o IGESDF e a SES/DF foi submetido a várias alterações. Contudo, não se identificaram justificativas para determinadas modificações realizadas no processo da SES/DF que trata especificamente da formalização do ajuste e seus termos aditivos (DA_12 e DA_44).

411. Nesse contexto, merecem destaque as seguintes alterações identificadas ao compulsar o Processo SEI 00060-00000123/2018, sem a devida motivação, conforme segue:

- a) inclusão, como encargo da SES/DF, das gratificações concedidas aos servidores estatutários cedidos que atuassem como preceptores no IGESDF, de forma que tais valores não seriam computados nas deduções do repasse de recursos ao Instituto (cláusula quinta do Terceiro Termo Aditivo) (DA_12, pág. 42);
- b) atribuição à SES/DF dos encargos financeiros necessários ao pagamento de bolsas e encargos, auxílios e alimentação aos residentes médicos e residentes em áreas profissionais da saúde e com o pagamento de gratificações, proventos e eventuais encargos relacionados ao exercício da atividade de docência preceptoria, tutoria, supervisão e coordenação por colaboradores estatutários cedidos e celetistas, conforme regulamentação da SES-DF para cursos de graduação, pós-graduação, os Programas de Residência Médica e Residências em Área Profissional ou Multiprofissional da Saúde credenciados diretamente pela FEPECS (cláusula sexta do Terceiro Termo Aditivo) (DA_12, pág. 42);
- c) alteração da cláusula décima segunda, inciso IX, a qual previa a **faculdade** de se realizar um Termo Aditivo para suplementação orçamentária nos casos previstos no contrato, de forma que passou a ser uma **obrigação** a realização de aditivo contratual (cláusula nona do Terceiro Termo Aditivo) (DA_12, pág. 44);
- d) permissão de realização de reformas, ampliações, construções ou adaptações de imóveis sem prévia aprovação da contratante, conquanto, incialmente, o



contrato exigisse a aprovação pela SES/DF (cláusula décima do Terceiro Termo Aditivo) (DA_12, pág. 44);

- e) exclusão dos dispositivos que atribuem à Comissão de Acompanhamento da Contratualização – CAC-IGESDF a responsabilidade de acompanhar e avaliar a execução do Contrato de Gestão, passando a competência para as unidades orgânicas da SES/DF (Nono Termo Aditivo, item 2.1.6) (DA_12, pág. 189);
- f) a responsabilidade com os custos com a remuneração dos servidores cedidos ao IGESDF foi repassada à SES/DF, podendo ser deduzidos do repasse mensal o valor dos salários de cada profissional **até o limite do plano de cargos e salários do IGESDF** (12º Termo Aditivo) (DA_44, pág. 4).

412. O Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF, celebrado em 11/01/2018, previa a disponibilização de programas de residência pelo Instituto sem a necessidade de contrapartida pela SES/DF, conforme a seguir (DA_12, pág. 4).

CLÁUSULA SEXTA - DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO

No âmbito do presente CONTRATO DE GESTÃO, são estabelecidas as seguintes obrigações ao IHBDF:

(...)

XVII - garantir acesso e vagas de residência e estágio aos alunos da Escola Superior de Ciências da Saúde – ESCS, de forma pactuada com a FEPECS, de forma não onerosa, sem necessidade de contrapartida;

413. No entanto, a partir do Terceiro Termo Aditivo, as despesas relacionadas a tal obrigação passaram a ser custeadas pela SES/DF, sem motivação para tal modificação. Ressalta-se que, apesar de a SES/DF assumir o ônus financeiro relativo a essa obrigação, o valor do repasse de recursos destinado ao HBDF não foi repactuado (DA_12, págs. 4, 29, 42, 76).

414. Vale ressaltar que a Procuradoria Geral do DF e a Assessoria Jurídico Legislativa da SES analisaram questões jurídicas atreladas a tais objetos (DA_59, pág. 986). Todavia, como os assuntos são específicos, as unidades não abordaram a questão da transferência de tais encargos, se já estavam ou não incluídos na previsão de repasse dos recursos, em especial quanto às unidades recém incluídas no Contrato de Gestão (DA_59, págs. 726/744). Ademais, a justificativa encontrada nos autos foi, tão somente, a necessidade de o IGESDF transferir os encargos à SES/DF pois seria “competência” da Secretaria de Saúde prover tais atribuições. Assim, a transferência desses encargos à SES/DF foi realizada



sem observar o princípio da motivação e sem levar em consideração que tais recursos já estavam previstos inicialmente no repasse financeiro.

415. Destaca-se, ainda, que os dados constantes do APURASUS³⁶ foram utilizados como ferramenta de planejamento para estabelecer os valores a serem repassados ao IGESDF tanto no Terceiro Termo Aditivo – TA³⁷, como no Décimo Terceiro TA³⁸. Porém, à época, alguns custos estavam incluídos no APURASUS e foram utilizados como base para elaboração do Terceiro TA, como a gratificação para os preceptores e os custos com os residentes (itens ‘a’ e ‘b’ do § 361 desta instrução).

416. Assim, atribuir esses encargos novamente à SES/DF configura duplidade do repasse ao IGESDF. Ademais, importa salientar que o real dimensionamento de todos os custos relativos ao IGESDF, incluindo os gastos com residentes e preceptores, é de interesse da sociedade. A exclusão desses gastos do Contrato de Gestão acarreta o subdimensionamento de seus custos, prejudicando a avaliação da política pública pela sociedade, pela Câmara Legislativa do DF e pelos órgãos de controle.

417. O mesmo raciocínio pode ser feito em relação aos custos com a remuneração dos servidores cedidos ao IGESDF. Inicialmente, o valor total dos servidores cedidos era totalmente descontado do repasse ao Instituto. Contudo, após o Décimo Segundo TA, a metodologia foi modificada, sem justificativa, alterando substancialmente o valor descontado. No mês de março de 2021, por exemplo, o desconto foi de R\$ 28.997.666,69 (vinte e oito milhões, novecentos e noventa e sete mil, seiscentos e sessenta e seis reais, sessenta e nove centavos). Já no mês de abril de 2021 caiu para R\$ 15.118.798,50 (quinze milhões, cento e dezoito mil, setecentos e noventa e oito reais, cinquenta centavos) (DA_45, págs. 1520 e 1530/1535). A justificativa para tal redução se deve unicamente à alteração da metodologia, que agora utiliza como parâmetro de desconto a tabela de salários dos funcionários celetistas do Instituto e não o salário real (junto com os encargos) dos servidores cedidos. Assim, o desconto dos servidores cedidos não corresponde à realidade e acarreta o subdimensionamento dos gastos com o Instituto.

418. Quanto à alteração da cláusula décima segunda, inciso IX, a qual previa a

³⁶ APURASUS – Sistema de Apuração e Gestão de Custos do SUS.

³⁷ Vide documento nº 22884675. Fls. 926/984 do Processo nº 00060.00000123/2018

³⁸ Vide documento nº 58752373. Fls. 7757/7760 do Processo nº 00060.00000123/2018.



faculdade de se realizar um Termo Aditivo para suplementação orçamentária, de forma que passou a ser uma **obrigação** a realização de aditivo contratual, tal questão foi tratada no Achado 5 deste relatório. Merece nota que alguns casos previstos no contrato não são fatos suficientes para a realização de suplementação orçamentária, de forma que devem ser avaliadas as razões para realização de um termo aditivo frente às situações previstas, sob pena de incorrer em erros, a exemplo do repasse de serviços habilitados previamente instalados e em funcionamento. Assim, mostra-se inapropriada a alteração efetuada no Terceiro Termo Aditivo.

419. Por sua vez, a modificação realizada a fim de permitir reformas, ampliações, construções ou adaptações de imóveis sem prévia aprovação da SES/DF, não se mostra razoável, haja vista que os imóveis administrados pelo IGESDF fazem parte do patrimônio da SES/DF, conforme Lei Distrital 5.899/2017, art. 4º. (DA_12, pág. 44).

420. Outro fato que merece atenção diz respeito à extinção da Comissão de Acompanhamento da Contratualização – CAC-IGESDF, promovida por meio do Nono Termo Aditivo, sem apresentação de justificativa (DA_12, pág. 189). Ressalta-se que a fiscalização do contrato de gestão é tarefa complexa, dadas suas dimensões e demais peculiaridades. Nesse sentido, a estratégia de se utilizar uma Comissão para essa finalidade, composta por representantes de diferentes áreas da SES/DF, nos moldes da que fora extinta, contribui para que o acompanhamento seja realizado com imparcialidade e de forma técnica.

421. Conforme a Dra. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a observância ao princípio da motivação é fundamental para o devido controle dos atos administrativos:

O **princípio** da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.

(...)

Os dispositivos, com as maiores exigências de motivação, protegem o interesse público e o interesse privado na escolha da melhor alternativa (nas decisões discricionárias), bem como a razoabilidade e a proporcionalidade das medidas impostas ao cidadão, além de obrigar a autoridade a levar em consideração, em suas decisões, a situação concreta, objeto do controle, e não apenas princípios genéricos ou conceitos teóricos ou indeterminados, muitas vezes distantes da situação concreta submetida a controle.



422. Pelo exposto, o Contrato de Gestão estabelece questões sensíveis e importantes para a adequada execução contratual e prestação de serviços aos jurisdicionados. Nesse sentido, qualquer alteração promovida no referido ajuste deve ser devidamente motivada, conforme art. 50 da Lei Federal 9.784/1999, a fim de garantir a consecução do princípio da transparência e controle dos atos administrativos.

Causas

423. Podem-se listar as seguintes causas para o Achado ora analisado: falta de capacitação dos agentes envolvidos na formalização e planejamento do Contrato de Gestão e seus termos aditivos; ausência de padronização do processo de definição de valores e custos do IGESDF e do processo de desconto de remuneração dos servidores cedidos ao IGESDF; falha no acompanhamento do Contrato de Gestão pela SES/DF.

Efeitos

424. Possível comprometimento do equilíbrio financeiro e orçamentário e da sustentabilidade do contrato de gestão, bem como da transparência e controle sobre os recursos.

Considerações dos gestores

425. A SES/DF não se manifestou sobre os Achados de auditoria. As informações enviadas pelo IGESDF (DA_104, Peça 32, e-DOC 4B9D0815-c) não tratam do Achado em exame.

Posicionamento da equipe de auditoria

426. Em vista da ausência de manifestação da SES/DF e do IGESDF, mantém-se inalterado o posicionamento da equipe de fiscalização quanto ao achado, causas, efeitos, benefício esperados e proposições.

Proposições

427. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário desta Corte de Contas:

a) determinar à Secretaria de Estado de Saúde do DF e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do DF que, em homenagem aos princípios da transparência e da publicidade, e com vistas a promover a fidedignidade dos custos com o IGESDF:

a.1) reestabeleçam, nos descontos do repasse devido ao IGESDF, todos os



custos com preceptoria, residência e demais gastos atrelados ao ensino e pesquisa, sem compensação financeira, tendo em vista que esses valores constavam do planejamento inicial dos repasses;

a.2) incluam, nos descontos dos repasses devidos ao IGESDF, todas as despesas com servidores cedidos, inclusive gasto patronal;

a.3) motivem todas as alterações contratuais com exposição dos fatos e fundamentos jurídicos (inclusive com memórias de cálculo) que geraram a manifestação de vontade da Administração Pública, em especial aquelas que repercutem no repasse de recursos ao Instituto.

Benefícios Esperados

428. Transparência e controle dos recursos repassados ao IGESDF, bem como uma melhor comprovação dos custos do Instituto.

3. Conclusões

429. A presente auditoria visou avaliar a conformidade do acompanhamento e fiscalização pela SES/DF sobre o Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF com relação às normas de regência e ao ajuste celebrado, havendo o trabalho se desdobrado em 2 questões de auditoria:

- A SES/DF realiza o acompanhamento das Cláusulas e das metas do Contrato de Gestão nº 01/2018 – SES/DF conforme previsto no ajuste e nas normas que regulam a matéria?
- A SES realiza o acompanhamento do contrato de gestão de forma a garantir a adequada execução orçamentária/financeira?

430. Quanto à primeira questão, verificou-se que SES/DF atuou no período de 2019 a março de 2021 de forma intempestiva, sem o devido acompanhamento dos documentos de planejamento do IGESDF, em descumprimento de cláusulas contratuais relevantes, com média de 266 dias de atraso em relação aos prazos estabelecidos no ajuste e em desacordo com a cláusula 23^a do contrato. Ainda, houve subdimensionamento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão e Terceiro Termo Aditivo, em especial quanto às Unidades de Pronto Atendimento – UPAs, impossibilitando o adequado acompanhamento



do Contrato de Gestão.

431. Além disso, a metodologia de avaliação prevista no Contrato de Gestão priorizou a produção dos serviços, uma vez que os indicadores de desempenho não possuíam valores pactuados e não eram considerados na pontuação para avaliação do cumprimento do Contrato de Gestão para as unidades incluídas no Instituto após o Terceiro Termo Aditivo. Ademais, não foram pactuadas metas referentes às ações de pesquisa e gestão a serem executadas pelo Instituto, a despeito de tais ações constarem nos princípios estratégicos do IGESDF e comporem uma das finalidades do ajuste firmado.

432. Em relação à segunda questão, verificaram-se: o desequilíbrio entre os custos previstos e executados do IGESDF da ordem de 35% no exercício de 2020; o alto nível de endividamento do IGESDF em 2019, conforme os indicadores contábeis; bem como as falhas na definição dos valores a serem pactuados no contrato de gestão para o exercício de 2021.

433. Ademais, identificou-se que as despesas decorrentes do enfrentamento da COVID-19, realizadas pelo IGESDF no exercício de 2020, foram custeadas pela SES/DF sem o devido planejamento, controle e transparência, de forma que não foi apresentada a devida justificativa e análise dos gastos efetuados, uma vez que o Plano de Trabalho apresentado pelo IGESDF era falho e não apresentava os dados necessários para análise crítica das quantidades e valores registrados.

434. Em verdade, as despesas para enfrentamento da pandemia em 2020 foram sendo realizadas ao longo do ano pelo IGESDF sem análise e aprovação prévia da SES/DF, com posterior formalização e repasse de recursos ao Instituto, ou seja, sem o devido controle pela jurisdicionada.

435. Ademais, em alguns casos, não foram pactuados objetivos, metas e indicadores para avaliação da ação do Instituto em contrapartida aos recursos repassados. Nesse contexto, identificou-se duplicidade de repasse de recursos ao IGESDF no montante de R\$ 32.388.825,60 (trinta e dois milhões, trezentos e oitenta e oito mil, oitocentos e vinte e cinco reais, sessenta centavos).

436. Ainda no exercício de 2020 foi iniciada a construção de 7 UPAs pelo IGESDF, sem a devida formalização para repasse de recursos pelo Governo do Distrito



Federal - GDF, com graves irregularidades e sem os devidos planejamento, motivação, transparência e controle, com consequente desvio de finalidade na aplicação dos recursos financeiros provenientes do Contrato de Gestão 1/2018 - SES/DF e seus Termos Aditivos.

437. Merece nota que, durante os trabalhos de auditoria, foram identificadas as ocorrências de alguns riscos listados no processo de avaliação do controle interno, na fase de planejamento da auditoria. Assim, confirmou-se a ocorrência dos seguintes riscos: metas incapazes de aferir a efetividade e o real impacto da ação na assistência à saúde da população; descumprimento de cláusulas contratuais relevantes; falha no aperfeiçoamento/correção do contrato de gestão; não cumprimento de metas contratualizadas; falha na transparência da gestão e falha na gestão do gasto público. A SES/DF não possui controles internos capazes de mitigar esses riscos.

438. Conclui-se, portanto, que a SES/DF exerceu, nos exercícios de 2019 e 2020 um controle precário sobre o Contrato de Gestão, de forma que a jurisdicionada carece de controles internos capazes de mitigar a ocorrência de riscos relevantes.

4. Considerações Finais

439. Durante os trabalhos de auditoria foram identificadas graves irregularidades, quais sejam:

- falha na fiscalização do contrato de gestão, contrariando o disposto na Lei Distrital 5.899/2017, art. 2º, inciso III; e cláusula 7ª do CG 1/2018 – SES/DF;
- repasse de recursos ao IGESDF em duplicidade e sem a devida vinculação de metas e indicadores, em desconformidade com o art. 2º, incisos I e III da Lei Distrital 5.899/2017;
- desvio de finalidade dos recursos repassados, infringindo a cláusula 11ª, § 1º e cláusula 12ª, inciso I, Contrato de Gestão;
- execução de despesas sem a devida formalização, infringindo o art. 2º, inciso I da Lei Distrital 5.899/2017 c/c art. 31, § 1º do Decreto Distrital 32.598/2010;
- realização de despesa sem previsão orçamentária, em afronta ao Decreto



Distrital 32.598/2010, art. 31, § 1º e a Lei Complementar Federal 101/2000, arts. 15 e 16 (Lei de Responsabilidade Fiscal); e

- desequilíbrio entre as despesas previstas e executadas pelo IGESDF, infringindo os princípios da eficiência, economicidade, bem como o art. 2º, inciso III da Lei Distrital 5.899/2017 e cláusula 12ª, inciso XV do Contrato de Gestão 1/2018 - SES/DF.

440. Nesse contexto, no presente Relatório de Auditoria, foram propostas responsabilizações conforme a tabela a seguir:

Quadro 36. Relação de gestores

Nº	Nome Completo	CPF ou CNPJ	Sanção/Débito	Referência (§§)
1	Francisco Araújo Filho	376.089.403-87	Multa, art. 57, inciso II, Lei Complementar 1/1994; Inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, art. 60 da Lei Complementar 1/1994	166, 345, 346, 347, 403
2	Osnei Okumoto	449.108.949-34	Multa, art. 57, inciso II, Lei Complementar 1/1994; Inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, art. 60 da Lei Complementar 1/1994	166, 290, 345, 347, 403
3	Paulo Ricardo Silva	288.095.561-00	Multa, art. 57, inciso II, Lei Complementar 1/1994	290
4	Everaldo de Melo Santos	504.025.791-00	Multa, art. 57, inciso II, Lei Complementar 1/1994	290

441. Sugere-se, portanto, autorizar a audiência, em autos apartados, dos gestores relacionados no quadro acima, para apresentação das razões de justificativa, conforme previsto no art. 43, inciso II da Lei Complementar 1/1994.

5. Proposições

442. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário desta Corte de Contas:

I. tomar conhecimento:

- das manifestações apresentadas pela SES/DF e pelo IGESDF (Peças 31 e 32, e-DOCs 4C471381-c e 4B9D0815-c);
- deste Relatório Final de Auditoria;



- II. determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que:
- a) realize o acompanhamento tempestivo do Contrato de Gestão e das prestações de contas do IGESDF, conforme previsto nas cláusulas sexta, inciso VI; sétima, inciso I; décima sétima, inciso III e parágrafo único; décima oitava, inciso I e décima nona, incisos I e III do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF (Achado 1);
 - b) a fim de promover o acompanhamento indicado no item anterior, dentre outras medidas consideradas necessárias, estabeleça:
 - b.1) plano de capacitação e programa de educação continuada aos servidores envolvidos no acompanhamento do Contrato de Gestão (Achados 1 e 3);
 - b.2) processo padronizado para análise e definição das ações que devem ser adotadas pela Pasta em atenção às recomendações exaradas nos relatórios de avaliação e acompanhamento do Contrato de Gestão, emitidos pela SES/DF e respectivas comissões (Achado 1);
 - b.3) processo padronizado para o acompanhamento dos instrumentos de planejamento do IGESDF pela SES/DF, conforme previsto nas cláusulas sexta, inciso VI; sétima, inciso I; décima sétima, inciso III e parágrafo único; décima oitava, inciso I e décima nona, incisos I e III do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF (Achado 1);
 - c) normalize os procedimentos de formalização de contrato de gestão e respectivos termos aditivos no âmbito da SES/DF, estabelecendo fluxos, prazos e produtos a serem elaborados no processo (Achados 4 e 5);
 - d) adote medidas para o aprimoramento da estrutura dos setores envolvidos no acompanhamento dos contratos de gestão firmados pela SES/DF, de forma a promover a adequada avaliação e análise dos planos de trabalhos propostos pelas entidades, bem como o adequado acompanhamento do contrato de gestão (Achados 4 e 5);
 - e) implemente ações de controle e acompanhamento por parte da SES/DF que visem garantir a observância ao princípio da economicidade do



Contrato de gestão, bem como a sustentabilidade financeira do ajuste (Achado 7);

- f) implemente ações de controle e acompanhamento a fim de garantir a observância ao limite de gastos com pessoal previsto no Contrato de gestão (Achado 7);
- g) demonstre a economicidade e a razoabilidade dos valores pactuados no Décimo Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão (Achado 7);
- h) regulamente os procedimentos a serem adotados para análise do desconto a ser efetuado relativos aos servidores cedidos ao IGESDF (Achado 7);
- i) regulamente os procedimentos a serem efetuados para análise dos orçamentos-programas anuais elaborados pelo IGESDF (Achado 7);

III. determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do DF que:

- a) definam no Contrato de Gestão metas e indicadores que permitam acompanhar as ações previstas nos objetivos estratégicos, as quais devem ser executadas pelo IGESDF, em especial quanto às áreas de pesquisa e gestão, a fim de permitir a adequada execução dessas atividades pelo Instituto (Achado 2);
- b) aprimorem a metodologia de avaliação e acompanhamento do Contrato de Gestão, de forma a permitir que a SES/DF cumpra com sua função de supervisionar a execução do ajuste, estabelecendo metas e indicadores com base em dados objetivos, que avaliem a produção e a qualidade, demonstrando a memória de cálculo e a literatura de referência utilizada para definição das metas pactuadas, a fim de atender ao disposto no art. 2º da Lei Distrital 5.899/2017, bem como nas cláusulas 22^a e 23^a do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e seus Termos Aditivos (Achados 2 e 3);
- c) adotem medidas para que as vagas das unidades do IGESDF, relativas a consultas ambulatoriais, procedimentos diagnósticos e terapêuticos,



internações e cirurgias, excetuados os casos decorrentes de urgência e emergência, sejam registradas nos sistemas de regulação da SES/DF, de forma a permitir o acompanhamento dos serviços disponibilizados pelo Instituto, a fim de assegurar o controle e o aproveitamento integral da capacidade da unidade, conforme cláusula 4^a do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF (Achado 3);

- d) doravante, condicione os repasses de recursos financeiros às entidades contratadas, mediante contrato de gestão e de termo aditivo, a objetivos, metas e indicadores que permitam avaliação efetiva dos resultados alcançados, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca do desempenho da entidade, em atenção ao art. 2º, inciso III da Lei Distrital 5.899/2017; (Achados 4 e 5);
- e) revejam e promovam a devida correção da cláusula décima segunda do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF e Terceiro Termo Aditivo, inciso XI, alínea “a”, a qual determina a celebração de termo aditivo em decorrência da ampliação das transferências do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo de Saúde do Distrito Federal, em razão de habilitação de serviços (Achado 5);
- f) demonstrem a necessidade do repasse dos valores pagos às construtoras Civil Engenharia Ltda., Engemega Ltda e Mevato Construções Comércio Ltda, pelo Instituto, por meio da aplicação dos recursos que haviam sido repassados pela SES/DF para finalidade diversa, indicando o desequilíbrio financeiro para execução do Contrato de Gestão 1/2018 – SES/DF decorrente do desvio de finalidade dos recursos aplicados, bem como os objetivos, metas e indicadores a serem vinculados aos valores repassados posteriormente em razão do Termo de Compromisso 1/2021 – SES/DF (Achado 6);
- g) doravante, vinculem o repasse de recursos financeiros ao IGESDF a um contrato de gestão que estabeleça a relação jurídica entre as partes, bem como os objetivos, metas e indicadores que permitam a



avaliação dos resultados alcançados, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca do desempenho da entidade (Achado 6);

h) em homenagem aos princípios da transparência e da publicidade, e com vistas a promover a fidedignidade dos custos com o IGESDF:

h.1) reestabeleçam, nos descontos do repasse devido ao IGESDF, todos os custos com preceptoria, residência e demais gastos atrelados ao ensino e pesquisa, sem compensação financeira, tendo em vista que esses valores constavam do planejamento inicial dos repasses (Achado 8);

h.2) incluam, nos descontos dos repasses devidos ao IGESDF, todas as despesas com servidores cedidos, inclusive gasto patronal (Achado 8);

h.3) motivem todas as alterações contratuais com exposição dos fatos e fundamentos jurídicos (inclusive com memórias de cálculo) que geraram a manifestação de vontade da Administração Pública, em especial aquelas que repercutem no repasse de recursos ao Instituto (Achado 8);

IV. determinar à Secretaria de Estado de Saúde do DF e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do DF que elaborem e encaminhem ao Tribunal, semestralmente, a contar do conhecimento da decisão a ser prolatada, relatórios contendo as ações adotadas pela jurisdicionada para cumprimento das proposições contidas na Decisão Plenária, com o objetivo de subsidiar futuro monitoramento;

V. recomendar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do DF que utilizem como parâmetro para definição das metas de produção pactuadas no Contrato de Gestão a capacidade de atendimento instalada nas unidades do IGESDF, considerando os parâmetros assistenciais pré-estabelecidos na literatura (Achado 2);



- VI. alertar a Secretaria de Estado de Saúde do DF e o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde de que todas as despesas suportadas pelos recursos repassados ao IGESDF devem corresponder a metas estabelecidas no contrato de gestão, uma vez que tais recursos necessariamente destinam-se ao cumprimento do ajuste, em respeito à transparéncia no emprego dos recursos, em analogia ao Acórdão TCU 3129/14- 2^a Câmara (Achado 4);
- VII. autorizar:
- a) a audiência, em autos apartados, dos responsáveis indicados no Quadro 36 deste Relatório de Auditoria, com fundamento no art. 43, inciso II da Lei Complementar 1/1994, para que apresentem, no prazo de 30 dias, razões de justificativa pelas irregularidades apontadas, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas nos arts. 57, inciso II, e 60 da referida Lei Complementar Distrital (Achados 2, 5, 6 e 7);
 - b) o envio de cópias do presente Relatório Final de Auditoria, do voto e da decisão que vier a ser proferida à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do DF e aos indicados no Item VII.a acima;
 - c) o monitoramento pela Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública - SEASP das medidas adotadas para cumprimento da Decisão Plenária;
 - d) o retorno dos autos à SEASP para as demais providências.

Brasília – DF, 03 de dezembro de 2021

Adriana Magalhães Ribeiro Salles
Auditor de Controle Externo – 1486-1

Thiago Valente de Oliveira Figueiredo
Auditor de Controle Externo – 1456-8



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5310, de 10/08/2022

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: 1583/2020-e
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 1583/2020-e

RELATOR : CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

EMENTA : Auditoria de conformidade realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES/DF e do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF, tendo como objeto o acompanhamento e a fiscalização do Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF, que teve por objeto a execução de atividades assistenciais, de gestão, de ensino e pesquisa.

DECISÃO Nº 3316/2022

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o Voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) da Informação n.º 06/2022-DIASP3 (e-DOC 62272C2A-e); b) do despacho de e-DOC 9A1261C3-e, do Diretor da Terceira Divisão de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública - 3^a Diasp/TCDF; c) da Matriz de Achados (e-DOC 388109B2-e); d) da Matriz de Responsabilização (e-DOC 8F9CC8B6-e); e) do Relatório Final de Auditoria (e-DOC 853C468A-e); f) do Parecer n.º 338/2022-G2P (e-DOC 7F47F3E3-e); g) das manifestações apresentadas pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES/DF e pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF (e-DOC 4C471381-c e 4B9D0815-c); h) dos demais documentos juntados aos autos; i) do pedido de cópia dos autos formulado pelo Deputado Distrital Leandro Grass (e-DOC E982050D-e); II - autorizar o fornecimento de cópia integral dos autos ao subscritor do petionamento a que alude o item I.i, com espeque no art. 229 do RI/TCDF; III - determinar à SES/DF que: a) realize o acompanhamento tempestivo do Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF e das prestações de contas do IGESDF, conforme previsto nas cláusulas sexta, inciso VI; sétima, inciso I; décima sétima, inciso III e parágrafo único; décima oitava, inciso I e décima nona, incisos I e III do contrato (Achado 1); b) a fim de promover o acompanhamento indicado no item anterior, dentre outras medidas consideradas necessárias, estabeleça: i) plano de capacitação e programa de educação continuada aos empregados/servidores envolvidos no acompanhamento do contrato de gestão (Achados 1 e 3); ii) processo padronizado para análise e definição das ações que devem ser adotadas pela Pasta em atenção às recomendações exaradas nos relatórios de avaliação e acompanhamento do Contrato de Gestão n.º 1/2018- SES/DF, emitidos pela SES/DF e respectivas comissões (Achado 1); iii) processo padronizado para o acompanhamento dos instrumentos de planejamento do IGESDF pela SES/DF, conforme previsto nas cláusulas sexta, inciso VI; sétima, inciso I; décima sétima, inciso III e parágrafo único; décima oitava, inciso I e décima nona, incisos I e III do Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF (Achado 1); c) normatize os procedimentos de formalização de contrato de gestão e respectivos termos aditivos no âmbito da SES/DF, estabelecendo fluxos, prazos e produtos a serem elaborados no processo (Achados 4 e 5); d) adote medidas para o aprimoramento da estrutura dos setores envolvidos no acompanhamento dos contratos de gestão firmados pela SES/DF, de forma a promover a adequada avaliação e análise dos planos de trabalhos propostos pelas entidades, bem como o adequado acompanhamento dos ajustes (Achados 4 e 5); e) implemente ações de controle e acompanhamento por parte da SES/DF que visem garantir a observância ao princípio da economicidade do Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF, bem como a sustentabilidade financeira do ajuste (Achado 7); f) implemente ações de controle e acompanhamento a fim de

garantir a observância ao limite de gastos com pessoal previsto no Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF (Achado 7); g) demonstre a economicidade e a razoabilidade dos valores pactuados no Décimo Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF (Achado 7); h) doravante, condicione os repasses de recursos financeiros às entidades contratadas, mediante contrato de gestão e termos aditivos, a objetivos, metas e indicadores que permitam avaliação efetiva dos resultados alcançados, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca do desempenho da entidade, à luz do art. 2º, inciso III da Lei Distrital n.º 5.899/2017 (Achados 4 e 5); i) regulamente os procedimentos a serem adotados para análise do desconto a ser efetuado relativos aos servidores cedidos ao IGESDF (Achado 7); j) regulamente os procedimentos a serem efetuados para análise dos orçamentos programas anuais elaborados pelo IGESDF (Achado 7); IV - determinar à SES/DF e ao IGESDF que: a) definam no Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF metas e indicadores que permitam acompanhar as ações previstas nos objetivos estratégicos, as quais devem ser executadas pelo IGESDF, em especial quanto às áreas de pesquisa e gestão, a fim de permitir a adequada execução dessas atividades pelo Instituto (Achado 2); b) aprimorem a metodologia de avaliação e acompanhamento do contrato de gestão, de forma a permitir que a SES/DF cumpra com sua função de supervisionar a execução do ajuste, estabelecendo metas e indicadores com base em dados objetivos, que avaliem a produção e a qualidade, demonstrando a memória de cálculo e a literatura de referência utilizada para definição das metas pactuadas, a fim de atender ao disposto no art. 2º da Lei Distrital 5.899/2017, bem como nas cláusulas 22ª e 23ª do Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF e seus Termos Aditivos (Achados 2 e 3); c) adotem medidas para que as vagas das unidades do IGESDF, relativas a consultas ambulatoriais, procedimentos diagnósticos e terapêuticos, internações e cirurgias, excetuados os casos decorrentes de urgência e emergência, sejam registradas nos sistemas de regulação da SES/DF, de forma a permitir o acompanhamento dos serviços disponibilizados pelo Instituto, a fim de assegurar o controle e o aproveitamento integral da capacidade das unidades, conforme cláusula 4ª do Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF (Achado 3); d) revejam e promovam a devida correção da Cláusula Décima Segunda do Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF e Terceiro Termo Aditivo, inciso XI, alínea "a", a qual determina a celebração de termo aditivo em decorrência da ampliação das transferências do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo de Saúde do Distrito Federal, em razão de habilitação de serviços (Achado 5); e) demonstrem a necessidade do repasse dos valores pagos às construtoras Civil Engenharia Ltda., Engemega Ltda. e Mevato Construções Comércio Ltda., pelo Instituto, por meio da aplicação dos recursos que haviam sido repassados pela SES/DF para finalidade diversa, indicando o desequilíbrio financeiro para execução do Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF, decorrente do desvio de finalidade dos recursos aplicados, bem como os objetivos, metas e indicadores a serem vinculados aos valores repassados posteriormente em razão do Termo de Compromisso n.º 1/2021-SES/DF (Achado 6); f) doravante, vinculem o repasse de recursos financeiros ao IGESDF a um contrato de gestão que estabeleça a relação jurídica entre as partes, bem como os objetivos, metas e indicadores que permitam a avaliação dos resultados alcançados, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca do desempenho da entidade (Achado 6); g) em homenagem aos princípios da transparência e da publicidade, e com vistas a promover a fidedignidade dos custos com o IGESDF: i) reestabeleçam, nos descontos do repasse devido ao IGESDF, todos os custos com preceptoria, residência e demais gastos atrelados ao ensino e pesquisa, sem compensação financeira, tendo em vista que esses valores constavam do planejamento inicial dos repasses (Achado 8); ii) incluam, nos descontos dos repasses devidos ao IGESDF, todas as despesas com servidores cedidos, inclusive gasto patronal (Achado 8); iii) motivem todas as alterações contratuais com exposição dos fatos e fundamentos jurídicos (inclusive com memórias de cálculo) que geraram a manifestação de vontade da Administração Pública, em especial aquelas que repercutem no repasse de recursos ao Instituto (Achado 8); V - determinar ao

IGESDF que, quando, nos termos da Lei Distrital n.º 6.425/2019, for realizar a construção de novas unidades de atendimento, deve haver a demonstração da capacidade do Instituto de gerir adequadamente as novas unidades a serem implementadas, e da SES/DF em realizar o devido acompanhamento das construções e do funcionamento das novéis unidades; VI - determinar à SES/DF e ao IGESDF que elaborem e encaminhem ao Tribunal, semestralmente, a contar do conhecimento desta decisão, relatórios contendo as ações adotadas pelas jurisdicionadas para cumprimento de cada um dos itens desta decisão, acompanhados de documentação comprobatória, com o objetivo de subsidiar futuro monitoramento por parte desta Corte de Contas; VII - recomendar à SES/DF e ao IGESDF que utilizem como parâmetro para definição das metas de produção pactuadas no Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF a capacidade de atendimento instalada nas unidades do IGESDF, considerando os parâmetros assistenciais pré-estabelecidos na literatura (Achado 2); VIII - alertar a SES/DF e ao IGESDF de que todas as despesas suportadas pelos recursos repassados ao IGESDF devem corresponder a metas estabelecidas no Contrato de Gestão n.º 1/2018-SES/DF, uma vez que tais recursos necessariamente destinam-se ao cumprimento do ajuste, em respeito à transparência no emprego dos recursos (Achado 4); IX - com fulcro nos arts. 164 e 269 do RI/TCDF, ordenar a audiência, em autos apartados, dos responsáveis indicados no Quadro 36, do Relatório Final de Auditoria, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pelas irregularidades apontadas no aludido relatório e na Matriz de Responsabilização, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas nos arts. 57, inciso II, e 60 da LO/TCDF (Achados 2, 5, 6 e 7); X - autorizar: a) o envio de cópia do Relatório Final de Auditoria, da Matriz de Responsabilização, do relatório/voto do Relator e desta decisão aos responsáveis a serem chamados em audiência, à SES/DF, ao IGESDF e ao Governador do Distrito Federal; b) a Unidade Instrutiva a realizar monitoramento das medidas adotadas para cumprimento desta decisão; c) o retorno dos autos à SEASP/TCDF, para os devidos fins.

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro PAULO TADEU. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, MÁRCIO MICHEL e ANDRÉ CLEMENTE. Participou o representante do MPjTCDF, Procurador-Geral MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA. Ausente a Conselheira ANILCÉIA MACHADO.

SALA DAS SESSÕES, 10 de Agosto de 2022


João Batista Pereira De Souza
Secretário das Sessões


Paulo Tadeu Vale Da Silva
Presidente

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.850/2023-GABPRES

Processo: 019.253/2023-0

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 16/10/2023

(Assinado eletronicamente)

Maria de Fátima Silveira Borges

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.