



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL.

Inquéritos Civis n.º 2010.00317726 e 2011.001.94303 (2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Saúde da Capital).

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por intermédio dos Promotores de Justiça infra-assinados, no uso de suas atribuições conferidas pelo artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, e pelos artigos 25, inciso IV, alínea a, da Lei n.º 8.625/93, e 5º, *caput*, da Lei n.º 7.347/85, vem, formular o presente requerimento de

— **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** —
(com pedidos liminares de natureza cautelar e antecipatória)

em face de:

- (i) **IABAS – INSTITUTO DE ATENÇÃO BÁSICA E AVANÇADA À SAÚDE**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no cadastro nacional de pessoas jurídicas do Ministério da Fazenda sob o n.º 09.652.82370001-76 e com endereço na Avenida Luis Carlos Prestes, n.º 350, loja C, salas 111 a 115, cuja citação deverá ocorrer na pessoa de seu Presidente, a Srª Rosângela Carromano, com domicílio profissional no mesmo endereço;
- (ii) **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público interno, a ser citado na pessoa de seu atual Prefeito, o Exmo. Sr. Eduardo Paes, com sede na Rua Afonso Cavalcanti, n.º 455, Cidade Nova, Rio de Janeiro; **em decorrência dos fatos e fundamentos expostos a seguir.**



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

I. Apresentação do objeto da presente demanda. Da instauração do inquérito civil. A Lei 9637/98 e as organizações sociais.

1. O inquérito civil que dá lastro e suporte a presente ação civil pública teve como gênese o recebimento de notícia, formulada durante audiência pública pelos integrantes do Conselho Distrital de Saúde da área programática 5.1, no sentido de que o Primeiro Réu, doravante nominado IABAS, contratado para prestação de serviços públicos de saúde na UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO - UPA Vila Kennedy, “assumiu o contrato por 3 meses”, “sem mesmo ter participado de processo licitatório”. A ocasião, o órgão de controle social fizera ainda questão de frisar que havia *feito pedidos de esclarecimentos, sem respostas por parte da SMSDC e do Prefeito.*

2. Iniciada a investigação, os elementos informativos de prova angariados, a partir da análise da documentação requisitada – *em especial o procedimento administrativo de seleção da entidade para gerir a referida unidade de saúde* – em que pese não tenham comprovado a inexistência de processo propriamente dito, fizeram revelar a existência de processo de escolha indiscutivelmente viciado, pelas razões que serão minuciosamente expostas nesta ação civil pública.

3. Em primeira aproximação com os fatos, convém esclarecer que não apenas a seleção da entidade para a gestão da UPA VILA KENNEDY, como também a da UPA CIDADE DE DEUS contém inconfundíveis pechas (uma vez que tramitaram ambos no bojo dos mesmos autos, na forma de *lote único*), mas sobretudo a própria qualificação da entidade como organização social deu-se, à evidência, ao arripio da Lei municipal, daí porque a presente demanda desnudará também as ilegalidades perpetradas para a qualificação do IABAS como organização social junto ao Segundo réu.

4. Mas isso não é tudo. O suporte probatório reunido revela ainda irrefutáveis indícios de malbaratamento e má-gestão do dinheiro público, recebidos por força do



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

contrato e na execução de atividades públicas, tanto no que pertine ao efetivo e adequado gasto dos valores repassados, quanto no que diz respeito ao repasse de quantias a sociedades empresárias, associadas direta (ou indiretamente) a pessoas integrantes do Primeiro Réu.

5. Essa demanda presta-se, desse modo, a obter do Poder Judiciário decisão apta a deconstituir a validade dos contratos administrativos celebrados, mormente pelos vícios ínsitos aos procedimentos que os antecederam. Caso o Juízo não se convença da invalidade – verificará que as irregularidades identificadas durante a execução do contrato de gestão são gravosas o suficiente a conduzir ao reconhecimento de hipótese de rescisão contratual, prolatada pelo Poder Judiciário, ante a inércia do ente público contratante em fiscalizar adequadamente os termos do contrato. Sem prejuízo, postula-se de igual modo e em qualquer das hipóteses, o dever de indenizar à Administração Pública, conforme iterativa jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. **As anunciadas ilegalidades serão apresentadas cada qual ao seu tempo durante a exposição dos fatos a ser desencadeada nesta ação civil pública, e dirigirão confortavelmente à acolhida dos pedidos formulados.**

6. É preciso, contudo, em momento ainda anterior, traçar breve sinopse acerca da natureza da pessoa jurídica de direito privado suscitada, bem como acerca das peculiaridades e nuances envolvidas no contrato de gestão celebrado entre esta e a Administração Pública Municipal, submetidos à hibridez público-privado, regidos por instituto o qual que se convencionou denominar **Terceiro Setor** ou mesmo “terceirização”. O fenômeno da terceirização atualmente verificado é consequência de um movimento que, a partir do ano de 1998, foi introduzido no país como parte do que se denominou “Reforma Administrativa”.

7. O primeiro diploma que tratou do tema da terceirização foi a Lei Federal nº 9.637/ 98, que dispõe, dentre outros assuntos ligados ao Programa Nacional de Publicização¹, justamente sobre a qualificação de entidades da sociedade civil sem fins

¹ **O qual não passa de um nome equívoco para um fenômeno já conhecido: a privatização.** É que, segundo bem anota José dos Santos Carvalho Filho, com base nessa lei “nenhuma atividade estará sendo publicizada, o que ocorreria somente se fosse ela deslocada da iniciativa



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

lucrativos como Organizações Sociais (OS's), natureza também supostamente ostentada pelo IABAS.

8. Segundo previsto no referido diploma legal, o poder executivo pode “qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas (...) à saúde, atendidos aos requisitos dessa Lei” (art. 1º). Dentre os requisitos estabelecidos no art. 2º, estão: *possuir “finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades” (inciso I, alínea b); ter um conselho de administração com composto por representantes do Poder Público, de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral (inciso I, alíneas c e d); proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido entre os associados, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento (inciso I, alínea h); previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada ou ao patrimônio do ente federativo que a qualificou, na proporção dos recursos e bens por estes alocados (inciso I, alínea i); haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como OS, do Ministro ou titular da pasta correspondente (inciso II).*

9. De acordo com a Lei nº 9.637/ 98, uma vez que a entidade adquire tal status, às organizações sociais, nos precisos termos do art.12, *poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão, bem como os privada para a área governamental. No caso, é o inverso que sucede, posto que pessoas governamentais é que vão dar lugar a entidades de direito privado. O que existe, na realidade, é o cumprimento de mais uma etapa do processo de desestatização, pelo qual o Estado se afasta do desempenho direto da atividade, ou, se se preferir, da prestação direta de alguns serviços públicos, mesmo não econômicos, delegando-a a pessoas de direito privado não integrantes da Administração Pública” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 327).*



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão, como disposto no §1º. Além disto, é permitida a adição de créditos orçamentários, cessão de bens e de servidores, como dispõem respectivamente o §2º do art.12, art.14 e art.13, todos da mesma Lei.

10. De proêmio, é fácil ver que tantos foram os atributos e prerrogativas concedidas às organizações sociais que, sem medo de errar, é de se constatar verdadeira transferência da gestão de uma parcela do Estado (incluindo verbas públicas, bens públicos e servidores públicos) para a iniciativa privada. Tal transferência ocorre por meio do que denominou a Lei nº 9.637/ 98 de “contrato de gestão” (art. 5º), cuja assinatura está condicionada à prévia aprovação de um Conselho de Administração com participação majoritária de representantes da Administração Pública e da sociedade civil (art. 3º, III), bem como do Ministro de Estado ou titular da pasta correspondente (art. 6º, p. ún.).

11. No caso do Município do Rio de Janeiro, o enquadramento jurídico adotado é praticamente idêntico, sem dessemelhanças de destaque, de maneira que todas as benesses de que gozam as entidades em âmbito federal tem idêntica aplicação em terras cariocas.

12. Tamanho poder atribuído ao particular – sem precedentes na ordem jurídica – gerou quem sustentasse (ao nosso sentir, com razão) a inconstitucionalidade da Lei 9637/98, porquanto ali representava verdadeira negação aos comandos encartados no art.37 da Constituição da República. Dentre os insurgentes, nomes verdadeiramente de peso, como CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO², que vociferou contra a inovação nos seguintes termos:

“Na lei disciplinadora das organizações sociais chamam atenção alguns pontos nos quais se patenteiam inconstitucionalidades verdadeiramente aberrantes.

² *Curso de Direito Administrativo*. 19ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 221/224)



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

O primeiro deles é que, (...) enquanto para travar com o Poder Público relações contratuais singelas (como um contrato de prestação de serviços ou de execução de obras) o pretendente é obrigado a minuciosas demonstrações de aptidão, inversamente, não se faz exigência de capital mínimo nem demonstração de qualquer suficiência técnica para que um interessado receba bens públicos, móveis ou imóveis, verbas públicas e servidores públicos custeados pelo Estado, considerando-se bastante para a realização de tal operação a simples aquiescência de dois Ministros de Estado ou, conforme o caso, de um Ministro e de um supervisor de área correspondente à atividade exercida pela pessoa postulante ao qualificativo de “organização social”. Trata-se, pois, da outorga de uma discricionariedade literalmente inconcebível, até mesmo escandalosa, por sua desmedida amplitude, e que permitirá favorecimentos de toda espécie.

Há nisto uma inconstitucionalidade manifesta, pois se trata de postergar o princípio constitucional da licitação (art. 37, XXI) e, pois, o princípio constitucional da isonomia (art. 5º), do qual a licitação é simples manifestação punctual, conquanto abrange também outro propósito (a busca do melhor negócio).

Não se imagine que pelo fato de o art. 37, XXI, mencionar a obrigatoriedade de licitação, salvo nos casos previstos em lei, o legislador é livre para arrear tal dever sempre que lhe apraza. Se assim fosse, o princípio não teria envergadura constitucional; não seria subordinante, caso em que o disposto no preceptivo referido não valeria coisa alguma. A ausência de licitação obviamente é uma exceção que só pode ter lugar nos casos em que razões de indiscutível tomo a justifiquem, até porque, como é óbvio, a ser de outra sorte, agravar-se-ia o referido princípio constitucional da isonomia. Por isto mesmo é inconstitucional a disposição do art. 24, XXIV, da Lei de Licitações (Lei 8.666, de 21.6.93) ao liberar de licitação os contratos entre o Estado e as organizações sociais, pois tal contrato é o que ensancha a livre atribuição deste qualitativo a entidades privadas, com as correlatas vantagens; inclusive a de receber bens públicos em permissão de uso sem prévia licitação.

Seja como for, o certo e indiscutível é que a ausência de critérios mínimos que a racionalidade impõe no caso e a outorga de tal nível de discricionariedade não são constitucionalmente toleráveis, seja pela ofensa ao cânone básico da igualdade, seja por desacato ao princípio da razoabilidade (que também se impõe às leis, como bem o demonstra Carlos Roberto Siqueira Castro).

Já, no caso em que se pretenda promover a absorção de serviços públicos por organizações sociais, irrompe uma aberrante ofensa ao art. 175 da Constituição, segundo o qual ‘incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, *sempre através de licitação*, a prestação de serviços públicos’. Demais disto, cumpre tomar tento para o fato de que no art. 196 a Constituição prescreve que a saúde é ‘dever



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

do Estado' e nos arts. 205, 206 e 208 configura a educação e o ensino como deveres do Estado, circunstâncias que o impedem de se despedir dos correspondentes encargos de prestação pelo processo de transpassá-los a organizações sociais.

Anote-se que, como os serviços em questão não são privativos do Estado, não entra em pauta o tema da concessão de serviços públicos, que só tem lugar nas hipóteses em que a atividade não é livre aos particulares, mas exclusiva do Estado. Aliás, se entrasse, seria obrigatória a aplicação do art. 175 da Constituição Federal, que estabelece que tanto a concessão como a permissão serão 'sempre' precedidas de licitação.

Assim, os serviços trespassáveis a organizações sociais são serviços públicos *insuscetíveis de serem dados em concessão ou permissão*. Logo, como sua prestação se constitui em 'dever do Estado', conforme os artigos citados (arts. 205, 206 e 208), este tem que prestá-los diretamente. Não pode eximir-se de desempenhá-los, motivo pelo qual lhe é vedado esquivar-se deles e, pois, dos deveres constitucionais aludidos pela via transversa de 'adjudicá-los' a organizações sociais. Segue-se que estas só poderiam existir complementarmente, ou seja, sem que o Estado se demita de encargos que a Constituição lhe irrogou".

13. A questão (não demorou nada) foi levada ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal em sede de controle abstrato de constitucionalidade. **A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF, de relatoria do Ministro Ayres Brito, ainda não teve seu julgamento encerrado, mas já conta com dois votos proferidos quanto ao mérito³: o do próprio Ministro-relator, proferido na sessão do dia 31.03.2011, e o do Ministro Luiz Fux, revisor, proferido na sessão do dia 19.05.2011, mesma data em que pediu vista o Ministro Marco Aurélio, suspendendo o julgamento até a presente data.**

14. Tais votos foram transcritos na íntegra no Informativo do STF nº 621 e, apesar de longos, merecem ser aqui mencionados, ainda que de forma parcial, de

³ O pedido concessivo de medida cautelar, no sentido de suspender a vigência de alguns artigos, foi indeferido, por maioria de votos. Convém, observar, porém, que considerável parte dos Ministros teriam arrolado como causa de decidir não a inexistência de *fumus boni iuris*, mas a inexistência de *periculum in mora*, por conta do fato de que a cautelar teria sido apenas examinada 8 anos depois do ajuizamento da ação constitucional.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

modo a evidenciar qual o posicionamento adotado pelos Ministros que já se pronunciaram.

15. Do voto do Ministro Ayres Brito, vê-se que ele compactua de muitas das preocupações externadas por Celso Antônio Bandeira de Mello, especialmente quanto à impossibilidade do Estado simplesmente se desincumbir de atividades que a própria Constituição lhe atribuiu expressamente:

“22. Nesse amplo contexto normativo, penso já se poder extrair uma primeira conclusão: os particulares podem desempenhar atividades que também correspondem a deveres do Estado, mas não são exclusivamente públicas. Atividades, em rigor, mistamente públicas e privadas, como efetivamente são a cultura, a saúde, a educação, a ciência e tecnologia e o meio ambiente. Logo, atividades predispostas a uma protagonização conjunta do Estado e da sociedade civil, por isso que **passíveis de financiamento público** e sob a cláusula da **atuação apenas complementar** do setor público. Noutro dizer, ali onde a atividade for de exclusivo senhorio ou titularidade estatal, a presença do Poder Público é inafastável. Contudo, se essa ou aquela atividade genuinamente estatal for constitutiva: a) de serviço público, o Estado não apeia jamais da titularidade, mas pode valer-se dos institutos da concessão ou da permissão para atuar por forma “indireta”; ou seja, atuar por interposta pessoa jurídica do setor privado, nos termos da lei “e sempre através de licitação” (art. 175 da CF); b) se constitutiva de “serviço de relevância pública”, que já se define como atividade mescladamente pública e privada no seu senhorio ou titularidade, aí a respectiva prestação se dá pela iniciativa privada, em caráter complementar à ação estatal.

23. Recolocando a ideia: assim como seria inconstitucional uma lei que “estatizasse” toda a atividade econômica (a participação do Estado se dá por exceção, para atender “aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”, nos termos da cabeça do artigo 173 da Constituição Federal), também padeceria do vício de inconstitucionalidade norma jurídica que afastasse do Estado toda e qualquer prestação direta (pelos próprios órgãos e entidades da Administração Pública) dos serviços que são dele, Estado, e não da iniciativa privada. Não por acaso, a Constituição Federal prevê: a) a instituição de um sistema único para integrar as ações e serviços **públicos** de saúde (art. 198 da CF), do qual instituições privadas poderão participar **de forma complementar** (§ 1º do art. 199 da CF); (...).

24. Isso posto, feito o exame das normas constitucionais pertinentes à matéria em causa, passo a analisar o conteúdo da Lei 9.637/98. Lei que “dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais”. Diploma legislativo que os requerentes tacham de inconstitucional, na íntegra, mas a quem dou razão apenas em parte. Passo a explicar.

25. Têm razão os autores quando impugnam o que se convencionou chamar de “Programa Nacional de Publicização”. Programa que, nos termos da Lei 9.637/98, consiste na “absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei” (art. 20). Em outras palavras, órgãos e entidades públicos são extintos ou desativados e repassados todos os seus bens à gestão das organizações sociais, assim como servidores e recursos orçamentários



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

são igualmente repassados a tais aparelhos ou instituições do setor privado. Fácil notar, então, que se trata mesmo é de um programa de **privatização**. Privatização, cuja inconstitucionalidade, para mim, é manifesta. Conforme concluí acima, a Constituição determina, quanto aos serviços estritamente públicos, que o Estado os preste diretamente, ou, então, sob regime de concessão, permissão ou autorização. Isto por oposição ao regime jurídico das atividades econômicas, área em que o Poder Público deve atuar, em regra, apenas como agente indutor e fiscalizador. Não fosse assim, a Magna Carta não faria a menor referência a serviços **públicos** de saúde (mescladamente públicos, entenda-se), a estabelecimentos **oficiais** de ensino, a regime **geral** de previdência social, etc. Ora, o que faz a Lei 9.637/98, em seus arts. 18, 19, 20, 21 e 22, é estabelecer um mecanismo pelo qual o Estado pode transferir para a iniciativa privada **toda a** prestação de serviços públicos de saúde, educação, meio ambiente, cultura, ciência e tecnologia. A iniciativa privada a **substituir** o Poder Público, e não simplesmente a **complementar** a performance estatal. É dizer, o Estado a, globalmente, terceirizar funções que lhe são típicas. O que me parece juridicamente aberrante, pois não se pode forçar o Estado a desaprender o fazimento daquilo que é da sua própria compostura operacional: a prestação de serviços públicos.

26. Realmente, o problema não está no repasse de verbas públicas a particulares, nem na utilização, por parte do Estado, do regime privado de gestão de pessoas, de compras e contratações. A verdadeira questão é que ele, Estado, pelos arts. 18, 19, 20, 21 e 22 da Lei 9.637/98 (dispositivos que falam em “*absorção*”, por organizações sociais, das atividades desempenhadas por entidades públicas a ser extintas) ficou autorizado a abdicar da prestação de serviços de que, constitucionalmente, não pode se demitir.

27. A se ter como válida a mencionada “*absorção*”, nada impediria que, num curto espaço de tempo, deixássemos de ter estabelecimentos **oficiais** de ensino, serviços **públicos** de saúde, etc. Isso, tendo em vista que a organização social é pessoa **não integrante da Administração Pública**. Logo, o Estado passaria a exercer, nos serviços públicos, o mesmo papel que desempenha na atividade econômica: o de agente apenas indutor, fiscalizador e regulador, em frontal descompasso com a vontade objetiva da Constituição Federal. O que de pronto me leva a julgar inconstitucionais os arts. 18 a 22 da Lei 9.637/98”.

16. No que se refere à hipótese de dispensa de licitação incluída no inciso XXIV, do art. 24, da Lei nº 8.666/ 93, no entanto, posicionou-se o Ministro-relator no sentido de sua validade, bastando que ao dispositivo legal seja dada interpretação conforme à Constituição. Nesse sentido, não seria inconstitucional a celebração de contrato de gestão, sem a realização de licitação prévia, com entidade privada para o específico fim de complementar a atuação do Estado em determinada área de interesse social. O que se exigiria, em todo e qualquer caso, é o respeito incondicional aos princípios reitores da Administração Pública:

“28. O que a Magna Carta admite e até mesmo estimula, agora sim, é a colaboração entre particulares e o Poder Público. Daí estabelecer o art. 1º da Lei 9.637/98 que “*o Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins*”



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos” na lei. Organizações sociais que, uma vez assim qualificadas, poderão firmar com o Poder Público um “contrato de gestão”, “com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º” (art. 5º da Lei 9.637/98). Contrato de que poderão constar cláusulas garantidoras: a) do repasse de recursos orçamentários; b) do uso de bens públicos; c) da cessão especial de servidores estatais (arts. 12 e 14 da Lei nº 9.637/98).

29. Sob tais coordenadas normativas, não enxergo inconstitucionalidade nesse mecanismo de parceria entre o Estado e os particulares. Conforme visto, a Magna Carta franqueia à iniciativa privada a prestação de vários serviços de relevância pública e permite (até mesmo determina) que o Poder Público fomente essas atividades, inclusive mediante transpasse de recursos públicos. E o fato é que todos os serviços enumerados no art. 1º da Lei 9.637/98 são do tipo “não exclusivos do Estado”, dando-se que as pessoas jurídicas de direito privado **sem fins lucrativos**, ali igualmente contempladas, são passíveis de qualificação como organizações sociais. Daí o chamado “contrato de gestão” consistir, em linhas gerais, num **convênio**. Não exatamente num contrato de direito público, senão nominalmente.

(...)

31. Pois bem, da conclusão de que o “contrato de gestão” é, na verdade, um convênio, toma corpo o juízo técnico de que, em princípio, **há desnecessidade de processo licitatório para sua celebração**. Leia-se Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“Quanto à exigência de licitação, não se aplica aos convênios, pois neles não há viabilidade de competição; esta não pode existir quando se trata de mútua colaboração, sob variadas formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, recursos humanos, imóveis. Não se cogita de preços ou de remuneração que admita competição. Aliás, o convênio não é abrangido pelas normas do art. 2º da Lei nº 8.666/93; no caput, é exigida licitação para as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações, quando contratadas com terceiros; e no parágrafo único define-se o contrato por forma que não alcança os convênios e outros ajustes similares, já que nestes não existe a ‘estipulação de obrigações recíprocas’ a que se refere o dispositivo.”

32. Sendo assim, tenho que não viola, em linha de princípio, a Constituição Federal o inciso XXIV do art. 24 da Lei 8.666/93, com a redação dada pela Lei 9.648/98. É que a exclusão de processo licitatório para a celebração de contrato de gestão nada mais retrata do que a verdadeira natureza convenial do ajuste. Natureza que possibilita, inclusive, a desnecessidade de proceder licitatório para a permissão de uso de bem público (§ 3º do art. 12 da Lei 9.637/98).

33. **É preciso, porém, fazer a seguinte ressalva: a desnecessidade do procedimento licitatório: a) não afasta o dever da abertura de processo administrativo que demonstre, objetivamente, em que o regime da parceria com a iniciativa privada se revele como de superior qualidade frente à atuação isolada ou solitária do próprio Estado enquanto titular da atividade em questão; b) não libera a Administração da rigorosa observância dos princípios constitucionais da publicidade, da moralidade, da impessoalidade, da eficiência e, por conseguinte, da garantia de um processo objetivo e público para a qualificação das entidades como organizações sociais e sua específica habilitação para determinado**



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

“contrato de gestão”; c) não afasta a motivação administrativa quanto à seleção de uma determinada pessoa privada, e não outra, se outra houver com idêntica pretensão de emparceiramento com o Poder Público; d) não dispensa a desembaraçada incidência dos mecanismos de controle interno e externo sobre o serviço ou atividade em concreto regime de parceria com a iniciativa privada.

(...)

38. Nesse fluxo de ideias, imperioso reconhecer a inconstitucionalidade do fraseado “quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social”, contido no inciso II do art. 2º da Lei 9.637/98. E no que tange ao contrato de gestão (arts. 5º, 6º e 7º), é de explicitar, via interpretação conforme à Constituição, o que, por implicitude, já se contém no art. 7º da multicitada lei: **sem a realização de um processo público e objetivo para a celebração do contrato de gestão – não, necessariamente, de um processo licitatório –, resultariam inobservados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade e isonomia.**

39. Por igual, a observância dos princípios constitucionais da Administração Pública se estende à execução do contrato. Execução que “será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada” (art. 8º). **Mas uma fiscalização em paralelo: a) àquela que já faz parte das competências constitucionais do Ministério Público e dos Tribunais de Contas; b) àquela exercida pelos próprios cidadãos, como corolário do princípio da publicidade (inciso XXXIII do art. 5º e § 3º do art. 37, ambos da CF).** Sem que isso encontre obstáculo nos arts. 8º a 10, menos ainda no inciso X do art. 4º, todos da Lei 9.637/98

(...)

43. Ante o exposto, voto pela **procedência parcial** desta ação direta. Isto para declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei 9.637/98: a) o fraseado “quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social”, contido no inciso II do art. 2º; b) a expressão “com recursos provenientes do contrato de gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria”, contida no § 2º do art. 14; c) os arts 18, 19, 20, 21 e 22, com a modulação proposta no parágrafo anterior. Interpreto ainda, “conforme à Constituição” os arts. 5º, 6º e 7º da Lei 9.637/98 e o inciso XXIV do art. 24 da Lei 8.666/93, para deles afastar qualquer interpretação excludente da realização de um peculiar proceder competitivo público e objetivo para: a) a qualificação de entidade privada como “organização social”; b) a celebração do impropriamente chamado “contrato de gestão”.

17. Embora não tenha vislumbrado as mesmas inconstitucionalidades apontadas pelo Ministro-relator, o Ministro Luiz Fux, também deixou expresso em seu voto que, à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV da Lei nº 8666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, era preciso conferir interpretação conforme à Constituição, para que:



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

“(i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98;
(ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF;
(iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, §3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF;
(iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade;
(v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e
(vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas”.

18. À transcrição há de seguir uma imperiosa consideração, a saber: mesmo para o Ministro da Suprema Corte que entende pela constitucionalidade do diploma legal, seria forçoso que todas as relações jurídicas encetadas pelas entidades fossem efetivadas de forma pública, objetiva e impessoal.

II. O processo administrativo de qualificação do IABAS como organização social de saúde. Ilegalidade da qualificação. A fragilidade dos requisitos exigidos pelo Município. Ausência de estabelecimento de pautas efetivamente rígidas ao credenciamento das Organizações Sociais.

19. Antes de adentrar na análise das ilegalidades cometidas no procedimento que culminou em entregar ao IABAS titulação jurídica que não fazia jus, esclarece-se que, a despeito de a investigação ter sido desenvolvida a partir do processo seletivo, objeto dos queixumes dos integrantes do Conselho Distrital de Saúde, a exordial volta-se inicialmente ao procedimento de qualificação da associação como organização social de saúde, no âmbito do Município do Rio de Janeiro.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

20. **Acredita-se, deste modo, facilitar a identificação de que, a todo o tempo, a entidade não só agiu em descompasso a diversos diplomas legais de observância cogente, mas também contou com a providencial colaboração de servidores públicos municipais (quer comissiva, quer omissiva, quer dolosa, quer culposa), os quais não foram capazes de encetar qualquer espécie de fiscalização efetiva, de modo a remover ou evitar as graves máculas ao ordenamento jurídico.**

21. A expedição do título de “organização social de saúde” (e a análise do cumprimento dos requisitos encartados em Lei) não é ato desimportante. Muito ao contrário: se já não fosse o bastante o fato de o parceiro (*in casu*, a organização social) ter de desempenhar atividades estatais, tem-se ainda que o particular é congratulado com recursos orçamentários e bens públicos (art.12 da Lei 9637/98), que não de ser empregados com o escopo de atingir finalidades (também) públicas.

22. Assim, o deferimento da qualificação há de ser precedido de análise criteriosa e detalhada, por meio da qual a Administração Pública debruçar-se-ia à verificação da conformidade da entidade aos requisitos legais. **Não se lhe permite entregar nas mãos de qualquer um a gestão dos recursos municipais sem que este passe por rigoroso crivo governamental, através do qual há de ser atestada a regularidade do pretense “parceiro”.**

23. E convenhamos: a considerar os termos previstos na Lei municipal, o crivo, a bem da verdade, nada tem de rigoroso. Limitam-se as exigências, em sua maioria, a exigir previsões em estatutos sociais, medidas, via de regra, de fácil implementação e baixo custo.

24. Por tudo isto, não é equivocado dizer que a legislação municipal das organizações sociais é, sobretudo aos mal intencionados, um convite tentador à gestão da coisa pública, quando na verdade deveria constituir forte de resistência aos oportunistas de plantão. Era de se esperar, portanto, que, ao menos, as simplórias exigências



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

legais e regulamentares fossem encaradas com seriedade pelos servidores públicos responsáveis por checá-las.

25. Mas não foi isso o que se viu no bojo do procedimento administrativo nº09- 0044/09. A fim de facilitar a exposição do (pouco) que deveria ser atendido pelo IABAS, à luz do prescreve a legislação municipal (ignorada), decompor-se-á o presente capítulo II em tantos tópicos quanto bastem para expor, um a um, os vícios do procedimento.

II.A) Da necessidade de sede ou filial no Rio de Janeiro, devidamente verificada pelo Poder Público, *in loco*, acerca de sua existência e filiação:

26. Da leitura dos autos do procedimento administrativo que concedeu ao IABAS o *status* de organização social de saúde, a primeira ilegalidade a infestá-lo consiste no fato de que a entidade ganhou a titulação sem que sequer fosse necessário comprovar a existência de seu estabelecimento e suas instalações.

27. A bem da verdade, à época do pedido de qualificação, o IABAS não possuía espaço físico para abrigar a entidade que, ao que tudo faz crer, também não praticava atividade alguma. O registro de uma “suposta” filial deu-se apenas uma semana depois da autuação do pedido de qualificação como “organização social de saúde”, ao passo que a deliberação que autorizara a criação de filial teria ocorrido apenas três semanas antes, em São Paulo.

28. Convenientemente, no procedimento administrativo municipal não consta a comprovação do cumprimento do art.2º§1º da Lei 5026/2009, editada pelo próprio ente federativo, pouco mais de 2 meses antes, nestes termos:

Art.2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como Organização Social:
II – ter sede ou filial localizada no Município do Rio de Janeiro;



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

§ 1º O Poder Público verificará, “in loco”, a existência e a adequação da sede ou filial da Organização Social, antes de firmar o contrato de gestão.

29. Também pudera. Se qualquer um dos integrantes (e não são poucos⁴...) da Comissão de Qualificação se dignassem a atender a Lei municipal e, dessa maneira, fossem ao encontro da suposta filial, deparar-se-iam com outra atividade sendo exercida no local. Não com a filial do IABAS, cuja sede estaria localizada em São Paulo, segundo os documentos apresentados pela entidade. Ali tinha endereço – como parece ter ainda – a Sociedade Brasileira de Traumatologia Dentária, bem como o consultório dentário de seu fundador, ANTÔNIO RENATO LENZI. LUIS EDUARDO DA CRUZ, que foi presidente da entidade, confirmou que a primeira sede do IABAS havia sido estabelecida em uma clínica⁵.

30. A ligação deste dentista com o IABAS é evidente, tendo em vista que teria desempenhado as funções de Vice-Presidente⁶ na ABCD – Associação Brasileira de Cirurgiões-Dentistas, “entidade criadora” do IABAS. O endereço declinado não corresponde ao local onde a entidade, no Rio de Janeiro, desempenhava suas funções, mas precipuamente um endereço disponível para fornecer ao IABAS para fins cadastrais como se dele fosse.

31. Nem se argumente que a redação do dispositivo acima transcrito permitiria postergar o momento para verificação da conformidade da adequação da sede ou filial por ocasião da assinatura do contrato de gestão. Quem o diz é o próprio Poder Executivo, ao editar ato normativo regulamentador do dispositivo, **fulminando qualquer dúvida de que é**

⁴ O art.2º do Decreto 30780/2009 prevê que a composição é de cinco integrantes, todos do alto escalão do Executivo Municipal. Clique aqui (http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/31547Dec%2030780_2009.pdf) [Decreto. N° 30.780 - 2 de junho de 2009.pdf](#) (CTRL+ HIPERLYNK) para conferir a íntegra da legislação mencionada.

⁵ Entre o 5º minuto e o 7º minuto.

⁶Em 25 de agosto de 2014, às 17 horas e 32 minutos, segundo pesquisa na rede em: <http://www.portalopen.com.br/portal/revista/revista.asp?secao=5&view=artigos&id=260> [PORTAL OPEN - REVISTA.pdf](#) (CTRL+ HIPERLYNK) para conferir a matéria.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

mesmo por ocasião da qualificação que se deve operar a vistoria, negligenciada por todos os integrantes da Comissão de Qualificação. Trata-se da ***Deliberação COQUALI n° 2***, de 23 de julho de 2009, com o seguinte teor ([Deliberacao Coquali N° 02 - de 27 de julho de 2009.pdf](#) CTRL + HIPERLYNK para acessar seu inteiro teor):

Art. 4º A Secretaria Municipal que encaminhar o requerimento de qualificação para a COQUALI deverá remeter, juntamente aos autos processuais, parecer favorável quanto ao preenchimento dos requisitos formais para a qualificação.

§ 1º Deve integrar o parecer previsto no caput informação quanto à verificação, in loco, pela Secretaria Municipal sobre a existência e a adequação da sede ou filial da entidade, conforme dispõe o § 1º do art. 2º da [Lei nº 5.026, de 19 de maio de 2009](#).

II.B) Da ausência de tempo de constituição previsto em Lei. E ainda: inexistência de comprovação da exigência de *pleno exercício* das atividades.

32. **Não fosse só (?!?) a inexistência de filial no Rio de Janeiro por ocasião da qualificação**, a entidade também sequer atendia o disposto no art.2º, III da Lei 5026/2009, com a seguinte redação:

Art.2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como Organização Social:

III - estar constituída há pelo menos dois anos no pleno exercício das atividades citadas no “caput” do art. 1º desta Lei.

33. A veracidade da assertiva é de simplória constatação. **Basta ver que o Estatuto Social que lhe deu vida** (segundo prescreve Art. 45 do Código Civil, *Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder*



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

*Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo), **foi confeccionado apenas em maio de 2008 e registrado um mês depois, em junho de 2008.** É deste ato em diante que se considera constituído o IABAS, por determinação legal.*

34. Ora, datando o pedido de qualificação de julho de 2009 (portanto, um ano e um mês depois de sua constituição), basta simples operação aritmética para constatar que a entidade não perfazia o tempo exigido em lei, fato também objeto de observação por um dos membros da própria COQUALI, como se verifica do ato enunciativo lançado a fls. 212 dos autos, por ANAMARIA CARVALHO SCHNEIDER, então Subsecretária-Geral da SMSDC. Este o excerto:

Não houve cumprimento do art. 1º, caput, do Decreto nº 30.780/2009, acerca da apresentação de requerimento escrito do pedido de qualificação como Organização Social. Do mesmo modo, não foi cumprido o art. 1º, inciso IV, do Decreto nº 30.780/2009, uma vez que a requerente foi fundada em 28/05/2008 e registrada em 17/06/2008.

35. Ainda assim, porém, foi congratulada com a titulação, graças a providencial contorcionismo jurídico encetado por outro membro, ANTÔNIO CÉSAR LINS CAVALCANTI, integrante da COQUALI⁷, para conferir-lhe o *status* perseguido. Esta foi a concisa justificativa do Município:

A instituição está amparada pelo § 1º do artigo 1º do Decreto nº 30.780/2009, vez que sucedeu outra instituição na mesma área de atuação.

36. A assertiva não poderia ter sido mais infeliz. Transcreve-se, de pronto, o dispositivo invocado pelo contador (é esta a sua formação acadêmica), e abaixo expor-se-á, com pressa, o equívoco no qual incorreu.

⁷ Expressão que a própria legislação municipal utiliza como designativo de *Comissão de Qualificação de Organizações Sociais*.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

Art.1º O pedido de qualificação como Organização Social será encaminhado ao Secretário Municipal da respectiva área de atuação, por meio de requerimento escrito, acompanhado dos documentos que comprovem:

(...)

IV – estar constituída há pelo menos dois anos, no pleno exercício das atividades citadas no art. 1º da Lei Municipal nº 5026, de 19 de maio de 2009, a serem comprovadas mediante documentos que atestem a execução direta de projetos, programas ou planos de ação a elas relacionados;

(...)

§ 1º Para fins do disposto no inciso IV deste artigo, será computado o tempo de desenvolvimento das atividades na respectiva área de atuação por entidade da qual seja sucessora, caso a sucessão seja anterior à entrada em vigor da Lei Municipal nº 5026, de 19 de maio de 2009.

37. Esforço hercúleo foi empreendido para identificar o porquê da referência ao dispositivo do decreto municipal. Afinal, o IABAS nitidamente não sucedeu entidade alguma.

38. Até que o MINISTÉRIO PÚBLICO se deparou com o art.38 do Estatuto Social, contendo a previsão de que a entidade *sucede a APCD nas atividades do programa de prevenção em Odontologia “SORRISO SAUDÁVEL, GENTE FELIZ”, criado em 2002, com a finalidade de desenvolver ações educativas e preventivas em odontologia, na capital e no interior do Estado de São Paulo*”.

39. **Ora bem: suceder a entidade é uma coisa, suceder a entidade em tal ou qual atividade é coisa bastante diversa.** O decreto é, sem sombra de dúvidas, categórico em prever que haverá, sim, cômputo do tempo de atividades quando a entidade suceda outra pré-existente, o que obviamente não se confunde com a sucessão tão-só no desenvolvimento de um projeto ou atividade.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

40. O ato normativo municipal, como é intuitivo, apenas tem por propósito aplicar o instituto da sucessão empresarial no campo das sociedades sem fins lucrativos, em que não se reconhece ruptura de direitos e obrigações. Afinal, nada mais justo que a atividade eventualmente desempenhada precedentemente à sucessão seja contabilizada para efeitos de contagem do prazo legal.

41. Não é isso, contudo, que se verifica no caso concreto. Na hipótese em análise, o IABAS definitivamente não sucedeu a APCD (basta ver o próprio ato de constituição...) e a prova mais cabal disso advém do fato de que esta última continua existindo, a pleno vapor, como revela fartamente o sítio eletrônico disposto na rede mundial de computadores. Para conferi-lo, clique aqui ([http://www.apcd.org.br/.](http://www.apcd.org.br/))

42. Nessas circunstâncias, é inadmissível – se já não bastasse a redação legal, **que textualmente refere-se a sucessão de entidades...** – que a **sucessão no desenvolvimento de um projeto** permita, em estalar de dedos, que a nova entidade absorva todo o tempo de atividade **pretérita** de outra, a ela estranha.

43. O melhor dos efeitos que a sucessão poderia gerar seria, ***a partir da transferência de responsabilidade pelo projeto***, iniciar o marco de contagem de tempo para o atingimento dos dois anos, prazo exigido em lei. Isto é, a partir do exercício das atividades transferidas é que iniciar-se-ia a contabilização, para efeitos de qualificação, do prazo de atividade previsto em lei. Nunca a utilização de suposta experiência de outra organização, ainda existente. **Afinal, nem a APCD, tampouco a ABCD, entidades-mães do IABAS, foram extintas.**

44. Mas não era isso o que pretendia fazer o IABAS. Com exceção de um único, todos os demais atestados de capacidade técnica trazidos aos autos – de um total de 9 (nove) - fazem a alusão que quem teria executado as tarefas ali mencionadas foram ou



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

a APCD (Associação Paulista de Cirurgiões Dentistas) ou a ABCD (Associação Brasileira de Cirurgiões Dentistas).

45. **Assim, a imensa maioria dos atestados trazidos aos autos não tem o condão de provar a expertise do IABAS, simplesmente porque outra pessoa jurídica teria desenvolvido os serviços atestados, pessoa esta com personalidade jurídica distinta a da entidade, ora ré.** A bem da verdade, não só personalidade jurídica, mas corpo técnico próprio, recursos próprios e, supostamente, experiência que as difere das demais. Inclusive do próprio IABAS.

46. Ademais, **capacidade técnica é apanágio que não pode ser transferido mediante previsão estatutária**, como pretendeu fazê-lo o IABAS, ao trazer o mencionado dispositivo em seu ato constitutivo. É atributo subjetivo, particularidade de cada pessoa (natural ou jurídica). Por conta disso, não é de se conferir validade, em especial, ao papelucho juntado nos autos do procedimento administrativo subscrito pela então presidente da APCD, o qual declara que ***todas as ações comunitárias e projetos sociais que tem realizado nos últimos 7 anos que englobam o “Projeto Sorriso Saudável, Gente Feliz”*** foram transferidos ao IABAS.

47. Nem se argumente que o único atestado efetivamente expedido em nome do IABAS seria capaz de conferir, *de per se*, a decantada experiência necessária ao credenciamento, porquanto não há observância de outro dispositivo legal. Prescreve o art. 1º, inciso IV, do Decreto regulamentador da Lei 5026/2009:

Art.1º. O pedido de qualificação como Organização Social será encaminhado ao Secretário Municipal da respectiva área de atuação, por meio de requerimento escrito, acompanhado dos documentos que comprovem:

IV - estar constituída há pelo menos dois anos, no pleno exercício das atividades citadas no art. 1º da Lei Municipal nº 5026, de 19 de maio de 2009,



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

a serem comprovadas mediante documentos que atestem a execução direta de projetos, programas ou planos de ação a elas relacionados;

48. Os destaques acima empregados tem o intuito apenas de evidenciar o óbvio. Se já não bastasse o emprego da expressão **pleno exercício das atividades**, a denotar que a realização de apenas um evento de prevenção e atendimentos para a Promoção de Saúde Bucal não basta para credenciá-la à titulação de organização social de saúde, tem-se que a exigência é de que a qualificação seja fiada em documentos os quais devem atestar o desenvolvimento de projetos, programas ou planos de ação. É só a perene e contumaz execução das atividades capaz de credenciar, não atuação isolada e episódica. A qualificação, feita à míngua de outros atestados, jamais poderia ser concedida. Simples assim.

II.C) DA INEXISTÊNCIA DE CONTROLE SOCIAL NO SEIO DA ENTIDADE. DA INEXISTÊNCIA DE “PARCERIA PÚBLICA”:

49. Como já se pôde inferir das linhas acima, a contratação das organizações sociais é feita através da celebração de contrato de gestão, instrumento por meio do qual se dá a descentralização administrativa através de entidades de cooperação (como as organizações sociais, as OSCIP, as Fundações de Apoio e os Serviços Sociais Autônomos).

50. No caso das organizações sociais, o poder público não apenas fiscaliza, mas ideal e efetivamente participa da gestão da organização social. Na forma como é disciplinada na Lei Federal nº 9.637/98, leciona JOSÉ EDUARDO SABO PAES⁸:

“A lei também estabelece, no seu art. 3º, que o Conselho de Administração, que é o órgão de deliberação superior das entidades que optarem por ser

⁸ PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*. 3ª ed. Brasília Jurídica, p. 82.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

qualificadas como OS, deverá ter uma composição em percentuais que poderão variar de membros natos representantes do Poder Público (de 20% a 40%), de membros natos representantes de entidades da sociedade civil (de 20% a 30%), os quais deverão corresponder sempre a mais de 50% do Conselho, de até 10% de membros eleitos entre os associados (noção de associação civil), de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho (de 10% a 30%), e de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto (até 10%). Esse dispositivo talvez possa ser analisado dentro da teoria de que as OS possam tornar mais fácil e direto o controle social, por meio da participação dos diversos segmentos representativos da sociedade civil.

51. A lei municipal pouco diferiu de seu paradigma federal ao tratar da matéria. Em que pese não tenha previsto a participação de membros do Poder Público, o legislador municipal seguiu a linha preconizada pela Lei 9637/98 e fez constar a necessidade de que o Conselho de Administração contasse com membros da comunidade. São estes os termos em que se encontra vazada a Lei 5026/2009 (e o decreto municipal faz coro, ratificando-o idênticos termos, em seu art.1º, I, “d”):

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como Organização Social:
I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:
(...)
d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;

52. Então, o Conselho de Administração da entidade, como é intuitivo, há de exercer papel fundamental na sua administração, decorrendo daí a exigência de participação de representantes da sociedade civil na composição do órgão. **É esta a previsão legal responsável pela intromissão da ideia de parcerização, permitindo o exercício do controle**



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

social na entidade privada, a fim de que possa exercer as atividades sociais desejadas, no manejo de recursos públicos.

53. Se não fosse suficiente a previsão legal em norma cogente, sob o ponto de vista teleológico, tal exigência decorre do fato de a lei prever a destinação, às organizações sociais (entidades privadas), de recursos orçamentários, bens públicos, além da cessão especial de servidores públicos com ônus para o órgão cedente.

54. Curiosamente, porém, os integrantes da Comissão de Qualificação, por ocasião da análise dos autos do procedimento administrativo, fizeram *tabula rasa* do dispositivo, alforriando o IABAS de comprovar o seu cumprimento. A bem da verdade, dos autos administrativos se extrai a **comprovação do descumprimento da determinação legal**.

55. Até que a entidade chegou a ser alertada que se encontrava, mais uma vez, em desacordo com a legislação.

56. Tão logo restara identificado por membro da COQUALI a irregularidade, a entidade foi instada, em um primeiro momento, a fazer prova da proposta de alteração do estatuto. Saiu-se então a entidade com ofício de resposta, no bojo da qual dizia ser despidendo promover alterações, porquanto o Estatuto vigente já previa, o qual fora transcrito naqueles autos. Da leitura da transcrição encetada, fica fácil identificar que o IABAS não só descartou a oportunidade de promover a sanatória de seu Estatuto, mas comprovou que os seus termos desatendem à vontade legal: em momento algum há qualquer referência à reserva de vagas no sobredito Conselho para membros da comunidade ou a qualquer vocábulo que faça intuir o atendimento à legislação local. Tire o Juízo suas próprias conclusões:

Art.21. O Conselho de Administração está estruturado da seguinte forma:

I- Será composto por:



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

- a) 55% (cinquenta e cinco por cento) de membros eleitos pela Assembleia Geral dentre os associados fundadores ou curadores, equivalente a seis membros, dentre eles sempre contando com um representante da APCD e outro da ABCD;
- b) 35% (trinta e cinco por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho de Administração, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral, equivalente a 4 membros;
- c) 10% (dez por cento) de membros eleitos pelos empregados da entidade, equivalente a um membro.

57. É realmente de aguçar a curiosidade: o que fez a COQUALI intuir estivesse satisfeito o requisito legal e abandonar a ideia inicial de determinar fosse procedida à alteração do Estatuto?

58. **Pior que não conter a previsão estatutária de composição, é sequer proceder à nomeação de qualquer membro da comunidade.** Ora bem: ainda que do artigo 21 do Estatuto não detenha previsão expressa de que o Conselho da entidade deverá conter integrante da comunidade, nada impediria (ao contrário, tudo recomendava) de proceder à nomeação deles a esse título. Mas nem isso o IABAS se dignou a fazer.

59. É bem verdade que o IABAS encetou a nomeação de pessoas sob este pretexto. Contudo, não se consegue enxergar de que modo pôde a COQUALI, uma vez mais, entender por satisfeita a vontade legal. **Afinal, os nomeados são todos professores universitários, todos cirurgiões-dentistas e, o mais importante para infirmar tratarem-se de integrantes da comunidade, são residentes no Estado de São Paulo, dado que nitidamente vai de encontro à previsão legal e, por conseguinte, à ideia de controle social, mens legis dos dispositivos supratranscritos.**



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

60. Mesmo que se julgasse duvidoso o que compreenderia a expressão “*membros da comunidade*” (v.g, abarcaria, talvez, os munícipes da cidade vizinha?), certamente não compreende residentes no Município de São Paulo. A não ser assim, teria a lei exigido, pura e simplesmente, fosse cidadão.

61. Ainda que não se saiba a razão pela qual todos os membros da Comissão de Qualificação do Município tenham ignorado as candentes evidências de que, nem de longe, o IABAS perfazia as exigências legais, trata-se de fato desimportante para os fins da presente ação civil pública, na qual se postula, dentre outras providências, a nulidade do procedimento de qualificação.

62. Tem mais: o IABAS também sequer deu-se ao capricho de comprovar à COQUALI a *presença, em seu quadro de pessoal, de profissionais com formação específica para a gestão das atividades a serem desenvolvidas, notória competência e experiência comprovada na área de atuação.* E a Comissão nada apontou de irregular, não provocou a associação para suprir a falta, nada. Limitou-se a juntar cópia de currículos, todos apócrifos, não assinados por quem quer que fosse e sem comprovação da efetiva participação dos mencionados no quadro de pessoal da entidade, à exceção de um, o Sr. André Staffa Filho. Aliás, quanto a este, tem-se que a despeito da comprovação mediante juntada de ata de assembleia de que se trata de integrante da entidade, não há qualquer elemento contido em seu sumariado currículo da veracidade do que ali foi declarado.

63. Muito ao contrário: o próprio nome da sociedade empresária que encabeçaria permite intuir que a pessoa jurídica tem outro viés, já que o nome empresarial ostentado é ANSTAFI SERVIÇOS ECONÔMICOS E FINANCEIROS LTDA, não havendo como inferir qualquer nexos com gestão de atividades médicas. De mais a mais, o ato normativo não exige comprovação de experiência, mas comprovação de **formação específica**, o que não se extrai, de modo algum, do currículo do aventado profissional.

64. Em suma-síntese: no que toca à comprovação de que a “organização social” detém profissional no quadro de pessoal com formação específica em gestão das atividades que haverão de ser desempenhadas, a situação vislumbrada jamais poderia importar



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

– por mais esta razão– no congraçamento da entidade. Afinal, o único de que foi feita a prova de compor o quadro de pessoal⁹ não detém (ao menos os documentos juntados nada indiciam neste sentido) formação específica para tanto.

65. **Como se vê, não são poucas as exigências legais ignoradas pela totalidade dos membros da Comissão de Qualificação, tudo ao mesmo tempo.** Ante a brandura da legislação municipal, tem-se que parte considerável dos requisitos legais constitui o estritamente necessário para reputá-la “*profissionalmente organizada*”.

66. Compulsando a documentação apresentada no bojo do procedimento administrativo, o que se verifica é que o IABAS, **ao contrário do que sói acontecer com as organizações sociais, foi constituída com o só escopo de firmar contratos com o Poder Público quando, em verdade, tais atividades deveriam decorrer, com naturalidade, da realização prévia das funções desempenhadas em prol da saúde.**

67. O Estatuto Social da entidade revela, *de per se*, que o IABAS experimentou um caminho inverso, nada possuindo quando de sua criação, um ano antes da data de sua qualificação. Não detinha pessoal, experiência, filial. Tampouco sede, porquanto era (supostamente) estabelecida no mesmo endereço onde funciona a ABCD, em São Paulo. **Só após a injeção de recursos públicos - como à frente se verá – é que passou a entidade a ganhar forma e corpo (além das centenas de milhões de reais). Antes não: enquanto os cofres públicos não irrigavam suas contas bancárias, permaneceu uma entidade adormecida, sem filial no Rio de Janeiro, sem profissionais, sem equipe.**

⁹ Não se descarta a possibilidade – em paralelo com a Lei federal de licitações – que a participação do pessoal, para fins de prova de cumprimento ao requisito legal, - seja através de contrato de trabalho. Decerto que não se exigiria apenas a composição dos quadros da entidade com profissional de tal expertise para ver-se atendida a previsão legal. Assim, para provar a contratação, o documento idôneo a comprovar seria a carteira de trabalho, ou o contrato de trabalho. Jamais (repita-se: jamais!) a juntada de breve currículo, do qual não se infere, nem de longe, a participação do profissional em sua confecção, vez que não foram assinados.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

68. Foi com essa raquítica musculatura que se lançou à sanha de celebrar contratos de gestão com o Município do Rio de Janeiro, não tendo encontrado muita resistência também nesta sede.

III. O processo administrativo de seleção do IABAS. Ilegalidade do procedimento. Violação ao regulamento previsto no Decreto regulamentador. Inversão de fases procedimentais. Desconsideração ao devido processo legal administrativo. E mais: ruptura dos princípios da impessoalidade e da competitividade.

69. Aliás, não só da análise do procedimento administrativo de qualificação é que se extrai a leniência dos servidores públicos municipais quanto ao cumprimento dos requisitos legais. O procedimento seletivo público que credenciou o IABAS a celebrar contrato de gestão com o Município do Rio de Janeiro em nada difere daquele que o precedeu. Seguindo o mau exemplo da COQUALI, a Comissão de Seleção constituída para julgamento também foi pra lá de relapsa no exercício de suas funções. Pra dizer o mínimo.

70. Em que pesem as suspeitas de inexistência de prévio procedimento seletivo não terem sido confirmadas, como sugeria o Conselho Distrital (ao contrário, refutadas), a análise empreendida a partir da notícia fez atentar para existência de outras ilegalidades, mais graves inclusive do que aquela objeto de reclamação.

71. O procedimento seletivo de nº 09-004721/2009¹⁰ não era mais um ordinário procedimento, dentre outros tantos por meio dos quais o Município, sob a batuta do Exmº Srº Prefeito EDUARDO DA COSTA PAES, resolveu entregar considerável fatia do serviço público de saúde às organizações sociais. Havia nele particularidades que deveriam instar o ente

¹⁰ A íntegra do procedimento administrativo constitui o Anexo III do IC 2010.00317726, com um total de dezenove volumes. As referências às páginas realizadas foram feitas às próprias páginas dos autos do procedimento administrativo municipal.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

público a cercar-se de maiores cuidados. **Tratava-se, afinal, do primeiro procedimento seletivo público destinado à contratação de organização social de saúde para a gestão e operacionalização de uma UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO**, estabelecimento assistencial de saúde que tem por propósito servir de unidade intermediária entre o nível de atenção básica e os hospitais.

72. Assim, era de se esperar parcimônia e temperança na condução da seleção, sobretudo em sua ***fase interna***¹¹, que precede a divulgação do edital. É este o momento em que cabe à Administração Pública efetuar identificação precisa do que pretendia contratar.

73. **A perfeita delimitação do objeto de qualquer avença que a Administração Pública é obrigatória, e sua falta gera chapada ilegalidade.** Se tal obrigação não fosse, por si só, decorrência das normas de direito financeiro, tem-se que a Lei municipal 5026/2009 parece, com clareza, estabelecê-la como de forçosa observância.

74. É de se conferir a redação do art.5º § 2º da Lei 5026/2009: ***O processo de seleção das Organizações Sociais dar-se-á nos termos do art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e do Regulamento Geral do Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro– RGCAF, com processo de seleção devidamente regulamentado pelo Poder Executivo.***

75. O Regulamento Geral do Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro– RGCAF contém expressa previsão no sentido de que tal providência deve ser encetada pela Administração Pública, previsão esta

¹¹ Nos dizeres de FLÁVIO AMARAL GARCIA, consiste na *sequência de atos preparatórios internos de cada órgão ou entidade para a realização da interna porque até então os atos praticados se desenvolvem no estrito âmbito de cada órgão ou entidade administrativa.* In Licitações e Contratos Administrativos (Casos e Polêmicas). **Lumen Juris Editora**, p.28.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

que se encontra inserta no art. 397 § 4º, a seguir transcrito: **No caso de aquisição de materiais, equipamentos ou prestações de serviços em geral, o processo deverá ser instruído com: 1. Especificações necessárias à sua perfeita caracterização; 2. Orçamento com preços unitários e, quando for o caso, respectivos subtotais; 3. Previsão para reajustamento dos valores dos serviços, quando for o caso.**

76. Já a alusão ao art.24, XXIV da Lei 8666/93 traz à matéria a aplicação do instituto ali albergado, qual seja, o da dispensa de licitação. Acontece, porém, que a Lei 8666/93 contém dispositivo específico em que traz a necessária submissão até dos processos de dispensa e inexigibilidade ao art.7§ 2º, sendo justamente este o artigo responsável por conter a exigência de previsão em planilhas, como se vê abaixo.

Art. 7o As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

(in omissis)



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

77. Se qualquer dúvida resta quanto à obrigatoriedade de se proceder à decomposição de custos unitários, por certo é superada em razão do contido no art.5º§3º da Lei 5026/2009, de seguinte teor:

§3º Nas estimativas de custos e preços realizadas com vistas às contratações de que trata esta Lei serão observados, sempre que possível, os preços constantes do sistema de registro de preços, ou das tabelas constantes do sistema de custos existentes no âmbito da Administração Pública, desde que sejam mais favoráveis.

78. Pois bem. Compulsados os autos, verifica-se o descumprimento dos dispositivos acima invocados, o que significa dizer que a Administração Pública lançou-se a terceirizar a gestão plena das Unidades de Pronto Atendimento, mediante repasse de dinheiro público a entidades supostamente sem fins lucrativos, sem ao menos estimar o quanto isso iria custar ao Erário e que tipo de proposta teria por aceitável!. Mais que isso: ao divulgar o limite máximo (*in casu*, R\$ 928.000,00¹²), sem os respaldos que a própria legislação municipal determina, acabou por influenciar as propostas das entidades do terceiro setor, antes mesmo que qualquer estimativa de valor fosse por elas próprias feito.

79. Também pudera. Não haveria mesmo com calcular o custo unitário – que a Lei exige – ante a pressa com que a Administração Pública Municipal lidou com a terceirização das UPAs CIDADE DE DEUS e VILA KENNEDY. O feito tramitou com velocidade supersônica (sabe-se lá porque), impedindo que à matéria fosse dada a devida atenção.

80. Olhos postos no procedimento seletivo, confere-se que a edição de minuta de edital, minuta de contrato de gestão, os anexos de minuta de edital e, por fim, os

¹² Fls.325 dos autos do procedimento administrativo 09-004721/09.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

anexos da minuta do contrato de gestão teriam sido encaminhados (apócrifas, diga-se de passagem, contrariando a legislação regente¹³) pelo SubSecretário de Atenção Hospitalar, Urgência e Emergência ao Subsecretário de Gestão da SMSDC no dia 25 de agosto de 2009. No mesmo dia, o feito ainda teria sido direcionado ao Jurídico da Secretaria Municipal de Saúde, que o recebeu no mesmo dia¹⁴, as 18:00 hs, e o despachou no dia exatamente seguinte (26 de agosto de 2009).

81. Ao parecer da Procuradoria Administrativa – PG/PADM a fls.112, *em cinco laudas, não rubricadas e assinadas*, seguiu a confecção de novo edital (fls.117-265), *de autoria também desconhecida*, desta vez contemplando divisão do objeto da convocação pública; novo encaminhamento para análise da Procuradoria-Geral do Município, seguida de nova análise da própria procuradoria das quase **cento e cinquenta páginas** do edital e de seu Anexo; recebimento dos autos e encaminhamento à Subsecretaria de Atenção Hospitalar, Urgência e Emergência; justificativa de contratação (sem rubrica ou qualquer assinatura); pedido de encaminhamento à publicação e autorização de tal proceder.

82. Segundo consta da numeração das laudas, toda essa extenuante atividade que precedeu à publicação teria durado, ao todo, apenas dois dias, entre a autuação do procedimento até o encaminhamento de publicação.

¹³ Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: **§ 1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.** A bem da verdade, os princípios que norteiam o Direito Administrativo fazem prescindir de legislação expressa: afinal, os atos administrativos hão de ser assinados pelos servidores que os praticam, de modo que trata-se de simples cumprimento do mister público que os atos executórios contenham a previsão de seu autor intelectual. Simplória providência, que serve de biombo a proteger a identidade e evitar a responsabilização pelos atos praticados.

¹⁴ Vide fls.17v. do procedimento administrativo municipal de seleção.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

83. **A velocidade empregada na instrução do procedimento é, por si só, comprobatória de que os atos praticados eram mais resultado de acordo de vontades adrede estipulado do que fruto de reflexão e análise parcimoniosa dos autos, sobretudo em se tratando de pioneira e inédita empreitada na saúde pública municipal.** A pressa é inimiga da perfeição – reza o ditado -, e da maneira atropelada que os atos foram sendo conduzidos, era mesmo inimaginável que o processo não contivesse vícios.

84. **Por certo, a complexidade ínsita a cada um dos atos administrativos supostamente praticados, em meio a tramitações por diversos órgãos, em míseros dois dias, não condiz com o tempo necessário para desempenhar as tarefas desincumbidas por cada personagem.** Não há outro raciocínio a seguir senão constatar que as datas apostas em substancial parte dos documentos não condizem com a realidade dos fatos.

85. Tão frustrante quanto identificar o prazo inacreditavelmente raquítico entre autuação do procedimento administrativo e divulgação do edital para todos, é identificar indícios robustos da prática simultânea de atos administrativos, verdadeira contradição nos próprios termos quando se está diante de procedimentos, os quais pressupõem concatenação de atos, em que os subsequentes devem ser havidos como consequência de seus antecedentes.

86. Refere-se o MINISTÉRIO PÚBLICO à constatação obtida da leitura do próprio procedimento administrativo, tendo sido identificado a fls.269v daqueles autos que o Sr. Procurador do Município redigira, de próprio punho, a data em que devolveva o feito à Secretaria Municipal de Saúde. Ali consta – impossível que fosse mais legível – também de próprio punho a data da prática do ato, **18/09/09 (dezoito de setembro de 2009).**

87. Ainda que os documentos ao seu redor estejam todos datados (e **não assinados**¹⁵), registrando o dia 27 de agosto como data de sua confecção, o prazo

¹⁵ Se não é proposital a ausência de assinaturas dos atos administrativos exarados, a fim de se esquivar de eventual responsabilidade por meio do benefício da dúvida, é impressionante como o mau vezo assola a Secretaria Municipal de Saúde. Até a publicação do edital na imprensa oficial, há apenas um único



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

assustadoramente exíguo e a rara ocorrência de se apor em documento data futura¹⁶ sugerem a **que os documentos foram praticados fora da ordem sequencial estabelecida em lei**. Não há outra via a seguir, o que leva a mais absoluta nulidade do procedimento, seja pela ruptura do devido processo legal, seja pela prática de atos simulados¹⁷.

88. Há outros motivos ainda a inquiná-lo de nulo. O zelo (ou melhor, a falta dele) com o qual o processo administrativo foi conduzido pode ser medido pela exagerada confecção de erratas, umas após as outras, tornando o edital uma verdadeira colcha de retalhos, exigindo da entidade *sem fins lucrativos* redobrada paciência para compreendê-lo, se já não fosse a complexidade intrínseca à seleção.

89. A versão do edital que ganhou publicidade em **2 de setembro de 2009**, tornou-se alvo de sucessivas publicações para incorreções, os quais envolviam não só a data da sessão pública, mas critérios de seleção, passando por documentação a ser fornecida, bem como metas de produção da vencedora. E **assim, três semanas depois de vir à lume, já continha nada menos do que a impressionante marca de cinco republicações, efetuadas no dia 3, 4, 23,24 e 25 de setembro.** Nada do que foi republicado – é fácil conferir – consiste propriamente em publicação por erro material. E apesar disso, nenhuma das alterações se fez acompanhada de qualquer justificativa, por mais vazia que fosse.

despacho cujo nome do servidor responsável pela edição do ato é assinado. Outros tantos remanescem, até hoje, apenas com o nome de seus supostos autores intelectuais.

¹⁶ Aqui se concita o Juízo a se valer da regra geral de experiência, importante elemento de convicção do magistrado: é corriqueiro firmar, por lapso, documento com data pretérita; o contrário não.

¹⁷ O vocábulo simulado foi empregado (e assim há de ser interpretado) em seu conceito jurídico-positivo, na forma do que dispõe o Código Civil (art.167), com a seguinte redação: “*É nulo o negócio jurídico simulado, mas subsistirá o que se dissimulou, se válido for na substância e na forma. § 1º Haverá simulação nos negócios jurídicos quando: I - aparentarem conferir ou transmitir direitos a pessoas diversas daquelas às quais realmente se conferem, ou transmitem; II - contiverem declaração, confissão, condição ou cláusula não verdadeira; III - os instrumentos particulares forem antedatados, ou pós-datados*”.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

90. **Não se trata de simples desorganização.** A publicação sucessiva de editais deveria obedecer a previsão contida no Regulamento Geral do Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro (RGCAf), cuja observância é determinada pela própria Lei nº 5026/2009, como visto linhas acima. Segundo consta no art.404 do ato normativo, “*qualquer alteração do edital durante a fluência do respectivo prazo implicará sua prorrogação por número de dias igual ao decorrido entre a primeira publicação do aviso de licitação e a do aviso de alteração, usando-se, para a divulgação deste fato, os mesmos meios que serviram para noticiar a licitação*”.

91. Trata-se de regra simples, promotora da competitividade e impessoalidade, e de simplória intelecção. A partir do momento em que a Administração Pública alterar o edital antes da apresentação das propostas, a realização da sessão pública não poderá ocorrer em tempo menor daquele decorrido entre a versão original e a alteração.

92. Tal regra não foi objeto de cumprimento por parte dos servidores municipais, que promoveram diversas e (importantes¹⁸) alterações no edital, na segunda quinzena de setembro, mas tampouco se ocuparam de conceder aos concorrentes a prorrogação legal, ao manterem a data da seleção para o dia seis de outubro daquele ano.

93. Demais disso, não há dúvidas que o edital, seja antes das alterações, seja posterior aos remendos que o deformaram, não atende a mais comezinha regra atrelada às seleções públicas e, em especial, ao princípio da competitividade.

94. O edital, considerado em qualquer das suas versões, contém acintosa imprecisão do objeto do contrato. As leis federal (Lei 8666/93¹⁹) e municipal (*in casu*, o

¹⁸ Ainda que a legislação se contente com *qualquer alteração* como suficiente a dar azo à prorrogação.

¹⁹ Art. 116. *Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.*



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

Regulamento Geral do Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro) enunciam:

Art. 40 da Lei 8666/93. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

Art. 396 do RGCAF - A licitação só será iniciada após definição suficiente do seu objeto e, se referente a obras, quando houver anteprojeto e especificações bastantes para o perfeito entendimento da obra a realizar.

95. Com a devida vênia, o edital não poderia ser mais lacunoso, sendo certo que o instrumento convocatório pode ser considerado tudo, menos portador de definição do objeto a ser selecionado. O subitem i da cláusula 1 confirma a tese ao dele constar que as unidades de pronto atendimento *passarão a ser geridas **progressivamente** pelas organizações sociais*, mas em momento algum alerta o que significa tal progressão, nem como e de que maneira ela se daria.

96. É clara a impossibilidade de, ante as informações trazidas, confeccionar-se, com seriedade, as propostas de trabalho, sobretudo se considerar que estas hão de conter, obrigatoriamente, as propostas econômico-financeiras. Como estimar com alguma margem, ainda que ínfima de segurança, os custos da proposta, sobretudo ante a inexistência de custos unitários?



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

97. Em sede de petição inicial descabe descer a todas as lacunas (não são poucas) contidas no edital, que pulverizaram qualquer seriedade e confiabilidade das propostas. Mas fiquemos com dois exemplos.

98. O primeiro deles: o edital prevê (item A.2 do Anexo Técnico II²⁰) que a proposta de modelo gerencial deve descrever prazos propostos para implantação e para pleno funcionamento de cada serviço proposto (cronograma), de acordo com cada atividade prevista; bem como a organização de atividades de apoio, incluindo a sistemática de programas de manutenção predial e de equipamentos; ao passo que no item A.3 exige preenchimento de planilha contendo especificação mensal de *custos mensais por UPA*, que contém uma rubrica específica para manutenção, equipamentos, mobiliário e material permanente. Apesar disso, o edital sequer contém planta baixa do imóvel, tornando deveras improvável a confecção (séria e comprometida) de qualquer proposta.

99. A questão - não se trata de detalhe – não foi objeto de importância dos concorrentes para a seleção do lote contendo as UPAs em discussão nos presentes autos, mas o foi para entidade que concorreu ao outro lote em disputa, a qual exigiu, por e-mail, cópia da planta baixa da unidade UPA tipo III, bem como *detalhamentos dos equipamentos permanentes e listagem de materiais de consumo com média de consumo mínimo mensal*, registrando que tal *solicitação se faz necessária para melhor elaboração de proposta de programa de trabalho*²¹.

100. O outro exemplo a demonstrar a fragilidade de detalhamento do edital consiste na própria proliferação de e-mails trocados entre os servidores públicos promotores do procedimento seletivo e dos virtuais interessados à época, com muitos questionamentos direcionados a preencher lacunas ou a sanar equívocos, seja na apresentação de valores, seja quanto à quantidade de serviço a ser prestado. Nada menos do que vinte e duas páginas²² dos autos do procedimento administrativo foram destinadas a retratar os questionamentos e

²⁰ Vide fls.152 dos autos de nº 09-004721/09.

²¹ Vide fls.452.

²² Da fl.435 a fl.457.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

respostas da Administração Pública, que em sua grande parte se prestavam a esclarecer deveres e obrigações não contidos no edital.

101. A propósito, é da leitura dos e-mails trocados entre a Administração Pública e concorrentes, é que se extrai outra pá de ilegalidades, gravíssimas sob o prisma dos princípios norteadores do Direito Administrativo.

102. Não bastasse a inusitada profusão de mensagens trocadas de parte a parte, verifica-se ainda que os esclarecimentos prestados não eram replicados aos demais concorrentes (tampouco àqueles que já haviam manifestado interesse na seleção), o que importava, evidentemente, na criação de entidades com informações privilegiadas ou restritas aos demais.

103. Mas o Município do Rio de Janeiro e o IABAS, virtual vencedora do procedimento de seleção, foram além. Reduziram a pó o princípio da impessoalidade, ao celebrarem encontro entre seus integrantes, cuja pauta consistiu no esclarecimento de algumas dúvidas²³ de representantes daquela última. A reunião, segundo se extrai dos e-mails trazidos aos autos, traz ao conhecimento de que sua realização deu-se no Gabinete da Secretaria Municipal de Saúde. **Curiosamente, as únicas entidades a serem agraciadas com a possibilidade de, *tetê-à-tête* e informalmente, terem suas satisfações atendidas, foram os vencedores²⁴ de cada um dos dois lotes ofertados.**

104. **Ora, não foi só o princípio da impessoalidade seriamente vulnerado com a reunião entre ente público contratante e pretense contratado antes da realização do certame.** Ao princípio do formalismo deve a Administração Pública também obediência, de maneira que todos os atos administrativos devem ser reduzidos a termo ou, de qualquer modo, serem documentados. Inconcebível, nesta ordem de ideias, não só a própria reunião em si (mais

²³ É o que consta, letra por letra, a fls.449 do procedimento administrativo de seleção.

²⁴ Do outro lote objeto de disputa, a UPA de Santa Cruz, a reunião também ocorreu com a SPDM – SOCIEDADE PAULISTA DE DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA, desde então responsável pela gestão e gerenciamento da prestação dos serviços de saúde pública no interior daquela unidade de saúde.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

uma prova de que o edital não se fez preciso a ponto de compreendê-lo a partir de sua leitura), mas também a sua realização sem ao menos comunicação prévia, tampouco a produção de ata, documento ou congêneres que retrate o deliberado no encontro à dois.

105.A Lei Federal 9784/99, que dispõe acerca dos trâmites dos procedimentos administrativos, assim dispõe:

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:

VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX – adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

106. Para além das omissões e vagezas contidas no edital, que por si só o dragam para a ilegalidade, constata-se ainda a previsão, em seu bojo, que é manifestamente contrária a Lei, especificamente no que concerne ao rito determinado na legislação. Não bastasse os servidores não empreenderem apuro devido para a confecção do edital, deixando-lhe fendas capazes de acimá-lo de nulo, sequer tiveram o cuidado de por os olhos na lei de regência, a fim de verificar sua compatibilidade com o Decreto 30780/2009, que disciplina o rito do procedimento. É essa a redação do regulamento previsto no Decreto:

*Art. 19. **Após classificados os programas de trabalho propostos,** serão abertos os envelopes contendo os documentos de que trata o art. 15 deste Regulamento.*



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

§ 1º A **habilitação far-se-á com a verificação sucessiva**, partindo daquele que obtiver a maior nota, de que o participante comprova os requisitos do art.15.

§ 2º Verificado o atendimento das exigências fixadas no edital, o melhor classificado na fase de julgamento será declarado vencedor.

§ 3º **Caso restem desatendidas as exigências de qualificação e habilitatórias à seleção, a comissão examinará os documentos dos candidato subsequentes**, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo declarado vencedor.

107. Já o edital contém previsão²⁵ em sentido diametralmente oposto, ao prever que em primeira sessão, ***se procederá à abertura dos envelopes de número 1 – Documentação, seguindo-se o já estabelecido no item 3.1. Na eventualidade de desqualificação ou outras circunstâncias que impossibilitem a participação de um ou mais proponentes, em que os mesmos se manifestem desejosos de interpor recurso, a abertura dos envelopes de número 2 – Proposta de Programa de Trabalho será realizada em sessão a ser definida nesta data.***

108. É nítida a dessemelhança entre os dispositivos.

109. **Enquanto a redação legal determina que a entrega dos documentos de qualificação deve se dar após a análise das propostas de trabalho, o edital, a seu bel-prazer, houve por bem em inverter o rito de ponta-cabeça**. É evidente que se posteriormente a Administração pública reconhecesse o erro e não desse ouvidos ao edital por ela cunhado, não haveria que se falar em nulidade, porquanto não haveria prejuízo.

110. **Olhos postos nas sessões de julgamento, contudo, o que se vê é que a Administração Pública manteve-se ignorando o edital até ultimar o procedimento seletivo, não**

²⁵ Fls.283 dos autos do procedimento seletivo. O dispositivo também não permaneceu incólume às erratas. Foram promovidas apenas alterações de estilo (vide fls.461), mantendo exatamente a mesma essência.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

restando dúvidas de que a inversão procedimental macula a higidez, compelindo, por mais uma razão, seja proclamada a nulidade do procedimento.

111. A esta altura, bem analisados os autos do procedimento em xeque, já não há como vendar os olhos para os candentes indícios de direcionamento do certame, em prol da entidade vencedora. Já se viu que os representantes do IABAS foram contemplados com reunião agendada, em reservado²⁶, com os servidores públicos responsáveis pela promoção da seleção. Pois bem.

112. A redação do (apócrifo) edital poderia incutir a ideia de que se tratou de simples desatenção, mas o fato é que a adoção do procedimento clássico de seleção (ao contrário da chamada inversão de fases, como prevê o Decreto Municipal) facilita a ocorrência de fraudes.

113. Em monografia premiada no *Prêmio SEAE VI 2012*, sob o tema *CARTÉIS EM LICITAÇÕES: ESTUDO TIPOLOGICO DAS PRÁTICAS COLUSIVAS ENTRE LICITANTES E MECANISMOS EXTRAJUDICIAIS DE COMBATE*²⁷, observa **MARCO AURÉLIO CECCATO**:

O procedimento clássico da Lei de Licitações, aplicável às modalidades concorrência, tomada de preços e convite, prevê, de modo geral, a seguinte sequência de atos: 1) apreciação dos documentos de habilitação; 2) recursos contra habilitações ou inhabilitações; 3) julgamento e classificação das propostas; 4) recursos ao julgamento das propostas; 5) homologação e adjudicação. Essa sequência, além de extremamente burocrática e

²⁶ À evidência, a inserção de cópia dos e-mails nos autos do procedimento administrativo responsáveis pela **marcação da reunião** (repita-se, o teor da reunião não foi objeto de divulgação) não atenuam a ilegalidade, mas servem apenas para comprovar, a um só tempo, a ocorrência de violação aos princípios e a própria ignorância dos servidores aos princípios de Direito Constitucional Administrativo, em especial, os que norteiam as concorrências e seleções públicas.

²⁷ Para conferir a íntegra do estudo, disponível em [CARTÉIS EM LICITAÇÕES Marco Aurélio Ceccato.pdf](#) (CTRL+ HIPERLYNK).



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

contraproducente, por possibilitar uma série de interrupções protelatórias, pode facilitar sobremaneira a prática de conluio entre os licitantes, isso porque, retomando o item anterior, o grau de publicidade quanto à identidade dos licitantes é excessivamente alto, de modo que o interregno entre os momentos 1 (habilitação) e 5 (homologação e adjudicação) é demasiadamente amplo e permite facilmente aos concorrentes firmar acordos quanto ao resultado da licitação, valendo-se para tanto, por exemplo, do uso oportunista de recursos e desistências.

114. **Não se trata apenas de facilitar a mancomunação entre os concorrentes.** A realização de análise da qualificação após a classificação e julgamento das propostas draga a atenção de todos os demais participantes para a entidade vencedora. Afinal, em caso de desclassificação, de acordo com a redação do art.19§3º do Decreto Municipal **a comissão examinará os documentos dos candidatos subsequentes**, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo declarado vencedor.

115. O mesmo não se dá quando o rito seguido é aquele previsto no edital, em que a conferência da qualificação por parte dos demais concorrentes, quando se dão o trabalho de fazê-lo, é menos comprometida. Afinal, até aquele momento não existe qualquer qualificado, todos estando, em tese, em pé de igualdade. Dessa maneira, aquele concorrente cuja habilitação não lhe credencia (e não se encontra acorde à determinação legal) pode escapar ileso aos olhos de terceiros, pelo simples fato de que não se sabe tratar-se do virtual vencedor. Naquele momento, sua documentação gera tanta curiosidade como a de qualquer outro em disputa.

116. Coincidência ou não, fato é que o desrespeito do edital ao devido processo legal, no procedimento em xeque, foi mesmo providencial, pois como exposto em capítulo anterior (a respeito da qualificação como organização social da saúde), **a entidade não ostentava várias exigências feitas por ocasião da qualificação, em especial quanto ao fato de não estar constituída há mais de dois anos.**



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

117. **A despeito das considerações acima, a inversão de fases em contrariedade à legislação regente não impediu que outro concorrente questionasse a higidez da habilitação do IABAS.** Em sessão realizada para este fim, o representante da organização social ORGANIZAÇÃO SOCIAL GLOBAL SOLUÇÕES EM SAÚDE fez constar em ata que “ *de acordo com a Lei 5026, art.1º§4ºletra j (sic), inciso III, a OS deve estar constituída a (sic) pelo menos dois anos de pleno exercício de suas atividades*”, afirmando ainda que “ *a Organização IABAS apresentou CNPJ indicando início de atividades a (sic) menos de dois anos.Com relação aos atestados apresentados pela mesma Organização, quem figura como contratada é a Associação Paulista de Cirurgião Dentista.*”

118. Mais uma vez, as circunstâncias do procedimento administrativo se encarregaram de abrir os caminhos da organização social de saúde IABAS, nesta ocasião através de decisão no mínimo inusitada (e ilegal) da Comissão de Seleção, que se desincumbiu da análise da matéria invocada, sob o argumento de não serem de sua competência as *observações registradas pelo representante da organização social e, por este motivo, não opinar[ia].*

119. Com todas as vênias, se já não fossem as violações ao devido processo legal e toda a sorte de princípios a ele afeito, a decisão administrativa fere a lógica e o bom senso. A despeito da redação legal, o edital também é categórico²⁸ em determinar a comprovação de experiência já por força da habilitação, o que demanda que algum órgão faça a sua análise²⁹ (ainda que não fosse, a Comissão de Seleção, o encarregado). Assim, se não caberia a ela apreciar as colocações postas em ata, ao menos deveria remeter a quem de direito, mas jamais recusar atribuição de praticá-lo, não instar nenhum outro órgão a fazê-lo, e desalijando-se de suscitar, em eventual dúvida, incidente próprio.

120. Acontece que a Comissão de Seleção, ao se despojar de exercer o seu mister e tampouco indicar a quem caberia analisar a documentação entregue sob a rubrica de

²⁸ Conferir fls.281 dos autos de nº 09/004721/09.

²⁹ Ora, qual seria o sentido em determinar a apresentação de documentação atinente à habilitação, se não houvesse ninguém com atribuição para analisá-lo?



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

envelope 1, acabou por permitir que o IABAS avançasse para a etapa final, quando passou a fazer jus a ter sua proposta técnica e econômica analisada.

121. O que se vê na ata da sessão seguinte, de julgamento das propostas técnica e econômica, desafia os mais incrédulos do direcionamento do certame. As notas atribuídas à entidade ré divergem frontalmente da parca documentação apresentada. Em verdade, travestido em ata de sessão de julgamento, consta o corpo de delito da prática do crime de falsidade ideológica.

122. Não há como, em sã consciência, atribuir nota 10 a todos os itens de avaliação e julgamento atinentes a experiência, a saber, 1. *experiência em gerenciamento de serviços de saúde*, 2. *experiência em gerenciamento de serviços de saúde em municípios com dimensões populacionais e rede de serviços de saúde de proporções semelhantes a do Rio de Janeiro* e, **principalmente, em experiência em gerenciamento de serviços e ações voltadas à atenção as urgências e emergências em unidades não-hospitalares, como foram atribuídos ao IABAS.**

123. Ora, a entidade havia se limitado a trazer aos autos nove míseros atestados, nada menos do que oito deles confeccionados em prol de outras entidades que não o IABAS propriamente dito, e **todos (sem exceção, todos!) em razão da realização de serviços e projetos sociais ligados à saúde bucal. É ver para crer (clique aqui) [IC.15100 anexo 3 vol.07.pdf](#)**³⁰ (CTRL+ HIPERLYNK)

124. **Em razão das altas funções desempenhadas, na Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, por todos os três integrantes da Comissão de Seleção, o MINISTÉRIO PÚBLICO houve por bem obter o depoimento de todos.** Tratava-se, *in casu*, de LUIZ CARLOS RODRIGUES DA COSTA, ANAMARIA CARVALHO SCHNEIDER e JOÃO LUIZ FERREIRA DA COSTA todos, à época do procedimento seletivo, Subsecretários de Saúde, respectivamente e nessa ordem de *Gestão, Geral e Hospitalar, Urgência e Emergência*.

³⁰ Cópia de fls. 1738 a 1746 do Anexo III do IC 2010.00317726.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

125. A todos, durante o depoimento colhido em sede ministerial, foi franqueada a oportunidade de, à vista exatamente dos mesmos atestados que resultaram no triunfo do IABAS, esclarecerem se daqueles documentos extraíam, de fato, experiência em gerenciamento de serviços e ações voltadas à atenção as urgências e emergências em unidades não-hospitalares. A propósito, o próprio ex-Presidente do IABAS, LUIS EDUARDO DA CRUZ admite, em oitiva³¹ realizada no MINISTÉRIO PÚBLICO: o projeto AMA SORRISO era o único trabalho que o IABAS³² teria até ali desenvolvido.

126. Dos três integrantes da Comissão de Seleção, dois responderam negativamente à afirmação, contrariando o que havia sido lançado por eles próprios no julgamento da seleção. É o que consta dos termos de oitiva, encartados no inquérito civil nº 2010.003.17726. O de ANAMARIA CARVALHO SCHNEIDER:

12. Neste instante da oitiva, é franqueado à declarante o acesso facultado por nove minutos, a partir das 16:52 horas às 17:01 horas, a análise de todos os atestados técnicos contidos a fls. 1738 a 1746, emitidos supostamente em favor do IABAS. Após foi perguntado se dos referidos atestados, extrai-se a) comprovação de experiências anteriores, pertinentes e compatíveis com o objeto de contrato de gestão que, no caso, consistiria em uma UPA Porte III? b) experiência em gerenciamento de serviços e ações voltadas à atenção as urgências e emergências em unidades não hospitalares? Que após analisados os atestados, entende a declarante que tais respostas são negativas, em especial porque os atestados dizem respeito à saúde bucal.

³¹ As declarações quanto à experiência pretérita do IABAS podem ser conferidas entre os minutos 11':30" e 12':40", na mídia que registrou a realização da oitiva.

³² A prevalecer o que descrevem os atestados, quem os teria desempenhado teria sido propriamente as Associações-mãe da entidade, não ela própria... Afinal, sequer dispunha de mão de obra para isso.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

127. **JOÃO LUIZ FERREIRA DA COSTA** também não nega, nas dependências do MINISTÉRIO PÚBLICO, a inexistência de experiência, e as explicações em nada colaboram para refutar o estado de ilegalidade:

Neste instante da oitiva, é franqueado ao declarante o acesso facultado por nove minutos, a partir das 15:50 horas às 15:52 horas, a análise de todos os atestados técnicos contidos a fls. 1738 a 1746, emitidos supostamente em favor do IABAS. Após foi perguntado se dos referidos atestados, extrai-se *a) comprovação de experiências anteriores, pertinentes e compatíveis com o objeto de contrato de gestão que, no caso, consistiria em uma UPA Porte III ? b) experiência em gerenciamento de serviços e ações voltadas à atenção as urgências e emergências em unidades não hospitalares?* Da documentação, extrai-se a experiência em saúde bucal, considerando que a UPA porte III possui odontólogo; que especificamente o declarante visitou em data anterior a APCD, bem como a SPDM, instituições interessada em vir para o Rio de Janeiro a fim de prestar serviços na qualidade de OS; que na ocasião foi indagada a necessidade de expertise não só em saúde bucal, mas também todos os demais serviços atinentes à natureza daqueles oferecidos em UPA; que a IABAS teria então demonstrado a vontade em equipar-se a fim de atender a urgência e emergência, como era necessário a fim de atender as exigências legais; que acerca da visita em São Paulo, foi o próprio declarante pessoalmente que para lá se dirigiu, em torno de junho e agosto de 2009; que tem ciência que a documentação apresentada na proposta, por si só, apresenta experiência odontológica; que o IABAS, na ocasião da visita do declarante em terras paulistas, tinha interesse em se apresentar no Rio de Janeiro para a obtenção da qualificação; que em verdade integrantes de diversas entidades atuantes fora do Estado já tinham tomado conhecimento da Lei das Os municipal e haviam inclusive feito visitas no Município do RJ, o que ocasionou a posterior visita do declarante, aproveitando a realização de



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

um congresso de medicina intensiva em São Paulo; que o fez às próprias expensas; que ao todo foram duas visitas realizadas, a segunda teria ocorrido por conta própria, em data posterior; que esclarece que a pontuação atribuída se deve ao fato das demonstrações de expertise apresentadas na cidade de São Paulo. (SEM GRIFOS, NO ORIGINAL)

128. Atente-se bem que o Subsecretário de Atenção Hospitalar, Urgência e Emergência revela não ter se fiado na documentação dos autos submetidos, enquanto integrante da sobredita Comissão, a sua apreciação; mas nas “promessas” da APCD (repita-se, pessoa jurídica distinta do IABAS) quanto esteve em **visita**³³ à entidade, em solo paulistano.

129. Por fim, o outro (e último) integrante da Comissão de Seleção absteve-se de responder, sob o argumento de que não detinha expertise para emitir opinião. A propósito – se as circunstâncias não podiam ficar ainda mais tenebrosas -, tanto LUIZ CARLOS RODRIGUES como a Sr. ANAMARIA CARVALHO SCHNEIDER foram enfáticos ao argumentarem que não teriam se encarregado da análise de qualquer proposta, o que teria ficado a cargo de servidores de menor escalão, ligados a subsecretaria titularizada por JOÃO LUIZ FERREIRA COSTA. Confira-se:

Que o declarante esclarece que a Comissão de seleção se prestava exclusivamente à realização dos trabalhos em sessão pública, de maneira que não efetuou qualquer análise, seja sob o prisma técnico das propostas, seja sob o prisma jurídico da documentação que deveria ser entregue por ocasião da habilitação; que especificamente no que diz respeito às questões técnicas, estas ficavam a cargo da SUBSECRETARIA especializada no

³³ A propósito, mais uma do rol de coincidências improváveis: tanto a SPDM como o IABAS não só foram as contempladas com encontros secretos (afinal, o que se deliberou não foi até a presente data objeto de divulgação) durante o procedimento seletivo, como também teriam sido aquelas que teriam recebido visita do Subsecretário de Saúde responsável pelas UPAs. Justo as duas vencedoras da primeira concorrência pública para celebração de contratos de gestão com o Município do Rio de Janeiro, justo as contratadas.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

objeto da seleção, isto é, se se tratasse de atenção primária, ficava a cargo da SUBPAV, aos cuidados do Dr. Daniel Soranz; se se tratasse de objeto condizente com a SUBHUE, ficava a cargo do Dr. João Luiz

130. Por todos os motivos e fatos desfiados acima, não há como vislumbrar qualquer fato de legalidade no agir administrativo municipal, vez que dos autos se extrai elementos informativos de prova contundentes da ruptura do devido processo legal administrativo e de uma série de princípios que a seu redor gravitam.

131. O *due process of law* do procedimento administrativo não é menos caro ao Direito do que aquele enunciado em diplomas processuais. Ao contrário, é sujeito a idênticas deferências e cuidados, como registra MARÇAL JUSTEN FILHO³⁴:

“O devido processo legal é uma conquista do pensamento jurídico ocidental e retrata a concepção de que a arbitrariedade nas decisões é restringida através da observância de uma série ordenada de formalidades. Essas formalidades visam a comprovar a presença e o conteúdo dos fatores formadores de convicção do julgador. Além disso, essas formalidades permitem a todos interessados oportunidade de manifestação (...) O devido processo legal estabelece freios e contrapesos ao poder do julgador. Antes de examinar se a decisão é justa e compatível com o direito, cabe definir se ela foi produzida em observância a todas as formalidades. Observância de todas as formalidades significa:

- a) Obediência à ordenação e à sucessão de fases determinadas na Lei e no ato convocatório;*
- b) Observância do princípio da publicidade;*

³⁴ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Editora Dialética, 13ª edição, p.101.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

c) *Audiência prévia e plena manifestação de todos os interessados.*

132. Os princípios setoriais da publicidade, impessoalidade, isonomia (rectius: igualdade entre os licitantes) e da competitividade também foram sacrificados e, como resultado da ruptura ao Direito, adveio a consagração do IABAS como a instituição responsável pela operacionalização e execução dos serviços públicos de saúde das UPAs de Vila Kennedy e Cidade de Deus.

IV. **A execução do contrato de gestão nº3/2009. A deficitária prestação do serviço público de saúde em ambas as unidades e o descumprimento perene e contínuo das obrigações contratuais avençadas. Manifesta incidência do art.77 da Lei 8666/93, dando azo à rescisão contratual³⁵:**

133. **Efetivamente, os fatos trazidos no título do presente Capítulo eram de ocorrência mais que previsível.**

134. **Em um primeiro momento**, o Município ignorou, até não mais poder, todos os (frágeis) requisitos para a concessão da outorga, permitindo que o IABAS, no fim das contas, obtivesse a qualificação de organização social. Tantas foram as evidências a apontar que a então requerente não perfazia as exigências legais que o credenciamento da “entidade” só pode ser encarado como um irresponsável atuar dos servidores responsáveis. **Em momento posterior**, foi a vez de sacrificar os princípios da competitividade e da impessoalidade no procedimento seletivo, concedendo-lhe, por vias tortas (expostas à exaustão no Capítulo anterior), o direito de contratar com a Administração Pública municipal.

³⁵ Trata-se de argumento nitidamente subsidiário, quanto mais ante às constatações de que a qualificação da entidade e, bem assim, a sua seleção foram obtidas em confronto ao ordenamento jurídico. De toda a sorte, o Capítulo se destina a demonstrar que as nulidades não merecem ser ponderadas, de modo a permitir a continuidade do serviço ao argumento do bem da população assistida, já que as irregularidades em que incorrem o IABAS durante a execução do contrato já dão ensejo à rescisão contratual.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

135. Como resultado, tem-se a execução de serviços públicos em qualidade e quantidade inferiores ao contratado. Tudo sob os olhos e com o crivo do Município que, a exemplo de como (não) agira em relação à qualificação e à seleção da entidade, assiste a tudo, de maneira inerte e condescendente. É essa a conclusão obtida após o acompanhamento das ações assistenciais da entidade nas UPAs mencionadas, em grande parte analisadas pelos próprios documentos fornecidos pelo IABAS ao Município do Rio de Janeiro, e replicados, por requisição ministerial, ao autor da presente ação civil pública.

136. É lógico que a petição inicial jamais poderia descer a minúcias quanto aos diversos matizes que englobam a inadequação dos serviços públicos prestados nas aludidas unidades. Afora o tempo de vigência do contrato – a impedir maiores retrospectivas e digressões -, considerável parte das deficiências exigiria incursão em Direito Sanitário e interfaces com as políticas de saúde propriamente ditas. **Por isso, ao menos na peça inaugural, deixar-se-á tais perspectivas de lado, para dirigir atenção aquilo que, de longe, consiste no principal problema de uma unidade de saúde: a falta de profissionais; em especial a falta de profissionais médicos.**

137. O problema da falta de profissionais é, sem dúvida alguma, o principal termômetro da qualidade da assistência de um estabelecimento público de saúde, especialmente em se considerando que o mote para a terceirização da saúde pública brasileira está intrinsecamente ligado à alegação da impossibilidade de o Erário arcar³⁶ com o pagamento dos vencimentos dos profissionais de saúde em valores compatíveis com o setor privado, de modo

³⁶ Os entes públicos, de uma maneira geral, sempre foram uníssonos ao apontarem os baixos salários dos servidores médicos como o maior entrave à deficiência, daí porque erigiram para as organizações do terceiro setor a tarefa de contratá-los, sob o argumento de que o particular pode oferecer melhores condições salariais. Segundo propalado pelos gestores, uma vez que a fonte remuneradora passa a ser o ente privado, não há mais limitações de ordem orçamentárias (Lei de Responsabilidade Fiscal), previdenciárias e remuneratórias (o aumento da remuneração do servidor, para além de gerar o direito de equiparação a toda a classe, ainda impacta nos direitos dos aposentados e pensionistas).



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

que a transferência da operacionalização permitiria retribuí-los à altura das elevadas funções prestadas.

138. Há, ainda, outro mote hasteado sempre que se está diante da discussão da conveniência³⁷ e dos resultados da terceirização da saúde pública, qual seja, o de que o particular está livre das chagas da burocracia³⁸ e do engessamento do Estado, de maneira que disporia de maior dinamismo para implementar o melhor serviço.

139. Apesar do tempo decorrido desde a celebração do contrato 3/2009, a transferência da operacionalização das atividades para o IABAS ainda não resultou o efeito desejado e tampouco fez transparecer as conveniências da transferência do serviço.

140. Muito ao contrário: a ausência de profissionais, sobretudo de médicos, é uma tônica das administrações realizadas pela entidade, em especial na Vila Kennedy. A entidade não só não aproveita as vantagens permitidas pela flexibilização, como tem protagonizado, ao longo da vigência do contrato de gestão, vários episódios de

³⁷ Note-se: não se está, aqui, a questionar a constitucionalidade do modelo, mas a pertinência de sua utilização.

³⁸ LUCIANA DE MEDEIROS FERNANDES, que dedicou sua tese de doutorado ao enfrentamento do tema, em obra intitulada *Reforma do Estado e Terceiro Setor* (Editora Juruá, 2009, p.478), a autora vaticinou o seguinte: ***É irreal acreditar que a lei das organizações sociais gerou economia aos cofres públicos, bastando para chegar a essa ilação que se considere que o Estado continuará repassando, agora às organizações sociais, os recursos públicos que, anteriormente, eram dirigidos à instituição pública extinta substituída, a elas também dirigindo os bens públicos que se fizerem necessários à realização de suas atividades, cedendo, outrossim, servidores públicos, com ônus para origem, para que prestem serviço às organizações sociais. Acresça-se que eventual economia sentida pelo Estado, em virtude da eliminação de cargos de provimento comissionado, pela extinção das entidades públicas, poderá ser revertida, pecuniariamente, às organizações sociais.***



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

malbaratamento e desperdícios de dinheiro público, afora os sinais de favorecimentos a pessoas jurídicas ligadas direta ou indiretamente ao alto escalão da entidade.

141. A partir dos dados coletados junto à própria entidade, verifica-se uma deficiência crônica no quadro de profissionais, que tem se agravado ainda mais no presente ano de 2014. Atente-se que na proposta de trabalho apresentada no procedimento seletivo, a instituição teria anunciado promover a lotação de 215³⁹ (duzentos e quinze profissionais). Confira quantos oferece realmente:

Absentéismo - UPA Vila Kennedy			
Período	Total de Funcionários	Total de Faltas ⁴⁰	Absentéismo Total
jan/14	141	11	0,1%
fev/14	139	4	0,0%
mar/14	135	10	0,7%
abr/14	135	6	0,4%
mai/14	137	9	0,7%
jun/14	133	4	0,4%
jan/13	164	50	2,5%
fev/13	156	50	2,2%
mar/13	151	40	1,0%
abr/13	151	15	0,1%
mai/13	138	6	0,1%
jun/13	137	17	0,8%
ago/13	140	1	0,2%
set/13	143	5	0,3%
out/13	146	3	0,2%
nov/13	144	6	0,1%

³⁹ Basta constatar a fls.4272/4274 do procedimento seletivo, constante no processo administrativo municipal 09/004721/09.

⁴⁰ Tais números são fornecidos pela própria organização social, unilateralmente, sem comprovação de autenticidade pelo contratante ou ainda, pelo órgão de fiscalização eleito como responsável no contrato de gestão. Por fim, ainda merece menção, a despeito de parecer intuitivo, que as faltas só são contabilizadas como tais a partir da existência de alguém lotado na vaga. Com a baixa adesão de profissionais, a desassistência é consideravelmente maior do que a simples análise do número de faltas pode sugerir.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça Grupo de Atuação Integrada da Saúde

dez/13	142	7	0,1%
jan/12	165	20	4,2%
fev/12	159	16	0,5%
mar/12	155	7	0,4%
abr/12	155	44	2,3%
mai/12	156	35	2,2%
jun/12	164	71	2,0%
jul/12	166	57	2,7%
ago/12	165	15	0,3%
set/12	168	43	1,0%
out/12	168	17	0,1%
nov/12	164	36	0,3%
dez/12	166	53	1,8%

143. Abaixo, a planilha contendo o índice de absenteísmo da UPA CIDADE DE DEUS, que chega a apresentar quadros ainda piores de falta de profissionais:

Absenteísmo - UPA Cidade de Deus			
Período	Total de Funcionarios	Total de Faltas	Absenteísmo Total
jan/14	132	14	0,7%
fev/14	136	12	0,97%
mar/14	131	16	0,16%
abr/14	130	6	0,8%
mai/14	128	15	0,5%
jun/14	124	0	0%
jan/13	154	6	0,2%
fev/13	140	9	0,1%
mar/13	140	7	0,1%
abr/13	137	3	0,1%
mai/13	138	21	0,6%
jun/13	154	8	0,2%
ago/13	132	10	0,8%
set/13	140	13	0,7%
out/13	137	2	0,0%
nov/13	137	8	0,2%



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça Grupo de Atuação Integrada da Saúde

dez/13	132	25	1,1%
jan/12	163	4	0,6%
fev/12	163	2	1,3%
mar/12	156	17	6,75%
abr/12	155	7	25,7%
mai/12	162	7	18,7%
jun/12	162	5	17,6%
jul/12	164	2	15%
ago/12	164	3	0,1%
set/12	165	10	0,2%
out/12	165	11	0,4%
nov/12	165	19	0,6%
dez/12	163	17	0,5%

144. É óbvio que não se trata de simples descumprimento contratual, tampouco episódica ausência de profissionais.

145. A cada mês que passa, salvante algumas oscilações, a quantidade de profissionais tem paulatinamente diminuído, a ponto de, no último mês informado (junho de 2014) o déficit ter chegado a nada menos do que quase noventa profissionais, dentre os 215 (duzentos e quinze) dos quais deveria dispor.

146. Em segundo lugar, não se pode perder de vista de que a precariedade da oferta do serviço, gerando transtornos à população carente do Sistema Único de Saúde, importa diretamente na periclitación da vida humana, sobretudo em se tratando de unidade para atender propriamente urgências e emergências. São recorrentes as notícias, muitas delas veiculadas pela imprensa. A conferir⁴¹:

147. Em 1º de setembro próximo passado, a falta de médicos na Unidade de Pronto Atendimento de Vila Kennedy ganhou os noticiários televisivos. A

⁴¹ Clique aqui [PORTAL R7.pdf](#) (CTRL+ HIPERLYNK).



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

equipe de jornalismo da emissora passou duas madrugadas em prontidão na porta da unidade, e verificou que os pacientes não conseguem atendimento, pelo simples fato de que o serviço, o qual deveria ser prestado nas 24 horas do dia, não estava disponível à população. Na reportagem, confere-se o desabafo dos pacientes que, seriam, acorde a matéria, direcionados para a unidade mais próxima **Clique aqui. [Pacientes da Vila Kennedy reclamam da falta de médicos na UPA](#) [Jornal do Rio](#) [band.com.br.htm](#) (CTRL+ HIPERLYNK).**

148. Como se vê de ambas as notícias, a deficiência mais grave da unidade consiste na falta de pediatras. O MINISTÉRIO PÚBLICO já amealhou elementos suficientes a comprovarem que o quadro de pediatras da unidade é realmente pífio, **e que a entidade pouco ou quase nada faz para reverter o quadro.**

149. Atente-se que o **quadro de pediatras, previstos no contrato, é em número de dois⁴², durante as vinte e quatro horas de cada um dos sete dias da semana,** em razão do porte concebido para a unidade pré-hospitalar. Tal configuração também tem previsão legal, na forma do estatuído na portaria do Gabinete do Ministro da Saúde nº 1020/2009⁴³.

150. Em fevereiro deste ano, o *Parquet*, em equipe formada por médicos peritos e promotores de Justiça, dirigiu-se a todas as Unidades de Pronto Atendimento geridas pelo IABAS, a fim de verificar o quantitativo de profissionais *in loco*. O resultado das diligências foi relatado na informação técnica 126/2014, autuada como Anexo VI do Inquérito Civil nº 2010.00417726.

⁴² Conferir Anexo Técnico I do Contrato nº3/2009. Em se tratando de clínicos-gerais, a unidade deve dispor de quatro, também durante as vinte e quatro horas, nos sete dias da semana, e um odontólogo, no mesmo período.

⁴³ **Clique aqui** para acesso ao conteúdo do ato normativo. Tal quantitativo está previsto no art.2§2º. Em [PORTARIA 1020 - 2009.pdf](#) (CTRL+ HIPERLYNK).



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

151. Segundo o reportado pelo Coordenador Médico da UPA de Vila Kennedy, havia dificuldade em manter as equipes e efetuar a substituição dos profissionais, tendo o Grupo de Apoio Técnico Especializado identificado o seguinte:

No momento, a unidade tem déficit em todos os plantões (planilha anexa). Nos dias em que tem pediatra, só tem 1, quando deveria ter 2 considerando o seu porte. Na verdade, em nenhum dos plantões existem dois pediatras. Nas sextas e sábados, não há pediatras nem de dia nem de noite. Quanto aos clínicos, há 1 a menos nos plantões noturnos de sexta e sábado.

152. Atente o Juízo que a situação encontrada em fevereiro de 2014 não difere em muito daquela vivenciada em setembro do mesmo ano, objeto de captação pelas câmeras da equipe de jornalismo, já que as madrugadas de final de semana continuam sem qualquer pediatra.

153. A visita da UPA da Cidade de Deus, do mesmo modo, permitiu diagnosticar parecida deficiência. Por ocasião da inspeção na unidade, ***quando perguntados, a administradora da UPA e também os médicos, responderam que havia plantões com apenas um pediatra por 12 horas e outros sem esta especialidade médica. A maior dificuldade da unidade era ocupar as vagas de pediatria. Não existia um médico plantonista específico para a sala amarela e vermelha pelo menos 12 horas/dia ou um médico rotina para visita diária dos pacientes da sala amarela e vermelha.***

154. A informação técnica, em prosseguimento, à vista da escala médica fornecida pela unidade por ocasião da vistoria, assevera que, na verdade, ***a unidade não tem seu quadro completo, estando sem preencher as duas vagas de pediatra da 2ª, da 5ª, da 6ª e do domingo, durante todo o dia, ou seja, não há atendimento médico pediátrico nesses dias; dispondo também apenas uma das vagas de pediatria, 3ª e 4ª, dia e noite.***



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

155. Afora as agruras impingidas à população, o déficit, além de identificado pelo autor desta ação civil pública *in loco*, não é negado pela entidade, bastando para tanto levar em consideração que as planilhas aqui trazidas foram formatadas a partir de dados apresentados pelo próprio IABAS.

156. A divergência entre MINISTÉRIO PÚBLICO e ambos os réus consiste, a bem da verdade, no motivo do alto absenteísmo e o porquê de sua ocorrência. **A todo o tempo, tanto a direção do IABAS como o próprio Município do Rio de Janeiro erigem como causas a falta de profissionais no mercado e a violência urbana como impeditivos principais para o preenchimento dos quadros.**

157. Em reunião ocorrida nas dependências do Ministério Público, no dia 19 de março de 2014, em que o tema do *déficit* de profissionais veio novamente à baila, a representante da Secretaria Municipal de Saúde presente ao encontro, Dr^a Lúcia Tereza Cortes da Silveira, atribuiu a falta de profissionais no mercado ao desinteresse dos profissionais pela atividade⁴⁴:

*Todas da minha superintendência que são é regidas são são geridas por OS, a gestão é da Secretaria Municipal de Saúde. A gente tem muito, a gente não tem o controle do número de médicos que tá lá porque eles faltam mesmo. Eles faltam, tem a facilidade de dar atestado, porque se eu quero faltar, eu peço pro **ANTÔNIO** “**ANTÔNIO** me dá um atestado?”, o **ANTÔNIO** me dá o atestado. E o e o que acontece? Hoje hoje até tá tendo uma dificuldade... não sim **LUZIA**, cê entendeu né? O que a gente tá falando aqui é uma coisa... a gente sabe que jamais eu vou pegar, pedir, vou dar um atestado que não*

⁴⁴ Excertos extraídos do LAUDO DE TRANSCRIÇÃO – 487 - DEDIT-RP-2014-48, encartados nos autos do Inquérito Civil nº 2012.01243909 que apura as irregularidades na gestão da UPA MADUREIRA. **A unidade de saúde em referência também é gerida pelo IABAS.**



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

seja verdadeiro, não é? Isso não existe! Então... mais isso acontece, porque nem todo mundo pensa como a gente pensa né?

Bom! Primeiro é... não tem médico mesmo né? Não tinha nenhuma necessidade de de desse conhecimento que vocês tão trazendo, por que pra mim não é nenhuma novidade, eu sei disso. Eu sei exatamente o quantitativo de médico. Não fui eu que fiz a lei do OS, tá? Então, não sou eu que escrevi isso, a decisão de contratação X Y Z não foi minha. A minha a minha responsabilidade é gerir isso aí, fazer a gestão dessa dessa questão. O que eu posso fazer é: obrigar, falar, encaminhar nomes, currículos, fazer busca ativa, ajudar a a a unidade na contratação. A gente tentar de todas as maneiras encaminhar médico pra contratar, mas o que a gente tem **LUZIA é 90 mil mesmo, e não é só ali não, até no concurso público, que você vai ver hoje em dia fazendo prova, é 90 mil, tá? Eu não acho isso ruim não, por que quando eu entrei na Prefeitura do Rio, eu era residente da Carmela Dutra, fiz concurso público e passei. Eu era residente de uma unidade e staff da outra. Isso não denegriu **em nada, em nada...****

VF: **Tem um (XXX) (XXX).**

LÚCIA: *Sim... sim, mas eu tô falando o seguinte, eu poderia não tá fazendo a residência na Carmela, podia ter entrado como staff do Município, tinha acabado de me formar, né? Então e e entrei como staff pra fazer aquela ação, né? O concurso que eu fiz foi específico, não me impedia que eu tivesse residência, né? Então, a gente entra, quer dizer, e o que conta pra contratar gente, é o **90 mil** mesmo. O **80 mil** não vai ser contratado e o que acontece no mercado é o seguinte: se uma **UPA** paga **10 mil** e a outra paga **10 mil e 100**, a pessoa sai e vai pra aquela que tá pagando **R\$10.100,00**. Depois é assim, eu quero comprar meu jet ski, quanto custa um jet ski? **30 mil**? Então eu vou trabalhar 4 meses na **UPA** ganhando os **10 mil** do jet ski e mais o dinheiro que eu vou gastar com u:: com o seguro, é isso! O que a gente tem encontrado hoje é isso! A gente não consegue fixar o profissional. Você não consegue o prazer profissional pra pra gostar daquele serviço, pra se apaixonar por aquilo que ele tá fazendo, e a gente não consegue isso!*



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

*O fato de não ter pediatra, o que tem sido feito? As unidades que não tem pediatra o generalista tem atendido. Aonde a gente tem conseguido ainda é mobiliar de RH totalmente? A zona Oeste, por quê? Por que é tá pagado um salário maior. Então se conseguir, (só) consegue mobiliar de RH a zona Oeste, mas aí você não consegue mobiliar de RH outra unidade. E não é porque é zona de risco não, não é isso! Porque se em **COSTA BARROS**, que é no meio de todas as facções criminosas, que é a UPA que mais atende baleado, você consegue contratar médico, né? **Hoje a coisa é tão louca, que você não consegue contratar médico no CER Leblon. A pessoa não quer trabalhar! E pediatra, não adianta, não existe essa especialidade pra contratar, não existe!***

158. Os elementos amealhados durante a investigação **negam** as considerações expostas pela Superintendente da Subsecretaria de Atenção Hospitalar, Urgência e Emergência. **Especificamente em relação ao IABAS, a falta crônica e crescente de médicos pode ser sumariada em três pontos, indissociáveis e intrinsecamente ligados.**

159. **O primeiro deles consiste na reduzida remuneração. A organização social em questão paga mal ao profissional médico, ainda se comparada a outras organizações sociais que prestam serviços ao próprio Município, não ofertando valores compatíveis com a iniciativa privada.** Quem o afirma é o próprio Dr. Edy Filho, Coordenador de todas as UPAs do IABAS.

160. Em oitiva⁴⁵ realizada na sede do MINISTÉRIO PÚBLICO, **o funcionário do próprio IABAS expôs a fragilidade da questão remuneratória da organização social como o principal motivo para os buracos na escala médica.** Segundo foi relatado, a entidade (mesmo considerado o fato das UPAs serem situadas em locais em que havia conflitos urbanos), não tinha dificuldades de preencher as escalas quando o início de sua atividade, até que o salário pago pela entidade começou a apresentar considerável

⁴⁵ A ata de oitiva foi juntada ao Inquérito Civil n° 2010.003.17726, sendo certo que o ato foi registrado via gravação de áudio, cuja mídia postula-se seja acautelada nas dependências da CAF



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

defasagem se comparado às demais organizações sociais, daí porque o IABAS começou a experimentar dificuldades para compor o quadro.

161. Talvez esta primeira assertiva já seja por si só suficiente a derruir a alegação da representante da Secretaria Municipal de Saúde, no sentido de que “*pediatra não adianta, não existe essa especialidade pra contratar, não existe!*”. Ora, a considerar que a unidade de VILA KENNEDY continha seu quadro completo, o único motivo para crê-la verídica tratar-se-ia de má compreensão de suas palavras e que bem queria ter dito que a classe dos pediatras não se interessa mais pelas ofertas salariais da associação mencionada. Outra, inverossímil, seria crer que os pediatras, nesse reduzido facho de tempo, tenham decidido trocar de profissão ou, ainda, de especialidade.

162. Há mais um senão na alegação da falta de pediatras nas UPAs. O quadro de pediatras, apenas dois por dia, não combina com o argumento da escassez do mercado, considerando a reduzida quantidade de profissionais que basta para ser recrutada para preencher o quadro.

163. **Para além de médicos, segundo o próprio Coordenador das UPAs do IABAS, para outros profissionais também haveria atualmente carência, como técnicos de enfermagem, enfermeiros e assistentes sociais, revelando que, quanto a estes, o Município do Rio de Janeiro e IABAS haviam firmado acordo (oficioso, diga-se, já que não há aditivo convalidando tal prática), por meio do qual dispensou-se a organização social de fornecer o quadro contratado.**

164. A segunda causa responsável pela carência de profissionais é decorrente da própria inação do IABAS. Ao contrário do que alega, a organização social não promove a busca de profissionais médicos para recompor o quadro, e o MINISTÉRIO PÚBLICO provará o acerto da afirmação linhas abaixo, tendo como ponto de partida as informações⁴⁶ prestadas pela entidade, em inquérito civil destinado a apurar os fatos:

⁴⁶ Fls.107 dos autos do Inquérito Civil de nº 2011.001.94303.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

*Assim, quanto à forma de seleção dos colaboradores do IABAS que atuam nas UPAs, importa destacar que, **anteriormente à promoção do primeiro processo seletivo público**, o Instituto sempre promoveu a análise curricular seguida de entrevistas técnicas e redação.*

Nesse norte, importante esclarecer que o site do Instituto não era, como de fato não é, o único meio utilizado pelo IABAS para a captação de currículos necessários à seleção de pessoal para atuação nas UPAs.

E diz-se isto porque o IABAS, captava, além dos currículos enviados para o seu sítio eletrônico, os currículos de sites especializados como Catho e Yahoo.

Ademais, o Instituto divulgava as vagas para atuação nas citadas UPAs nos sites do CREMERJ, de Universidades renomadas para cada especialidade e, ainda, através de seus colaboradores (...) os grifos são nossos.

165. **A missiva, datada de outubro de 2013** (há menos de um ano, portanto), **na forma que se encontra redigida, sugere nitidamente que as contratações do IABAS seriam realizadas, como regra, pela via do procedimento seletivo público, seja por atribuir ao procedimento tarefa de divisor de águas dos meios de captação de profissionais, seja pelo fato de que o emprego da expressão primeiro faz sugerir que àquele sequiram-se outros.**

166. **Instada então a organização social a encaminhar cópia do edital do primeiro processo seletivo público, descobriu-se que o primeiro, em verdade, era o único até aquele momento, e que ele também se encontrava ainda em curso à ocasião.**

167. **A despeito de a organização social estar contratada desde o ano de 2009, o primeiro processo seletivo público para contratação de pessoal deu-se apenas**



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

nos estertores do ano de 2013, ano em que o quadro de profissionais (sobretudo de médicos) nas UPAs já amargava franco decréscimo. Quase quatro anos depois.

168. Nem se argumente que a ausência de obrigatoriedade de promoção de seleção pública (o contrato nº3/2009 celebrado entre Município e IABAS limita-se a exigir *critérios exclusivamente técnicos* para contratação de pessoal, cf. fls.4771 do Anexo III do IC 2010.000317726). Procedimentos seletivos para contratação de pessoal, análogos a concursos públicos, com publicação de edital, realização de provas e demais etapas semelhantes a certame promovido por entes públicos, por certo, além de inspirar maior confiança e seriedade, são capazes de atingir maior número de interessados, por conta da publicidade que rotineiramente os acompanha. Refere-se o MINISTÉRIO PÚBLICO a divulgação de anúncios em periódicos e jornais de grande circulação (oficiais ou não).

169. Mas nem o “primeiro” processo seletivo público que se dignou promover foi realizado à inteireza, porque sequer foi dada a divulgação ínsita a espécie, tendo a sua publicidade se restringido ao próprio sítio eletrônico do IABAS e a outros, **sem qualquer divulgação pela imprensa escrita, ao contrário do que havia dito ao Parquet representantes da organização social⁴⁷ e a própria entidade promotora do concurso.**

170. A propósito, a entidade promotora do concurso, a Fundação BIORIO, apesar de afirmar textualmente em resposta a ofício a ela dirigido requisitando fossem apresentadas *todas as publicações (em diário oficial ou periódico) realizadas a fim de que fosse efetivada a divulgação do processo seletivo público levado a cabo pelo IABAS⁴⁸*, informou que em todos os certames promovem o envio do *edital para publicação nos jornais O Globo, O Dia, Extra, Folha Dirigida, Jornal de Concursos*. bem como em sites eletrônicos, informando ainda

⁴⁷ A Diretora de RH do IABAS, GABRIELA COUTO COSTA, em oitiva realizada no dia 14 de maio de 2014, disse não saber *em qual periódico houve a divulgação da realização do processo seletivo público, mas sabe que ela ocorre; que fica esta a cargo [da] FB; que sabe que a própria IABAS, contudo, realizou a divulgação deste concurso em Diário Oficial, sabendo disto porque foi efetuado o pagamento pelo serviço (...)* Fls.504 e ss do IC 2011.00194303.

⁴⁸ Ofício de fls.721 do IC 2011.00194303.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

que o ofício de resposta se fazia acompanhado *das cópias dos jornais, que foram utilizados para a publicação do processo seletivo*. Sucede que as cópias de tais impressos nunca chegaram.

171. A ausência de veiculação em imprensa escrita acabou sendo confirmada quando o IABAS, instado em responder o ofício ante a inércia da FUNDAÇÃO BIORIO de encaminhar as cópias, apenas apresentou, em PDF, anúncios supostamente retirados da rede mundial de computadores. Nada de publicação em periódicos, como anterior e equivocadamente, havia sido alardeado.

172. Comprovado não ter o IABAS predileção pelo processo seletivo público - vez que o primeiro só foi realizado quase 4 anos depois da sua contratação para gerir as UPAs, e ainda assim, sem a publicidade a ele inerente - tencionou-se identificar se e como as demais formas de contratação de pessoal postas em prática, principalmente porque sobreveio aos autos a informação, proveniente da própria entidade, de que todos os contratados para atuar nas UPAs da entidade, de maio de 2011 a novembro de 2013, haviam sido selecionados *mediante análise curricular e entrevista técnica*.

173. Diante da informação, era preciso saber se de fato havia oferta de vagas, de modo a propiciar a ocupação e reduzir a falta de profissionais.

174. Ante a alegação de que o *site* do instituto é uma das ferramentas para captação, postulou-se que informasse quais os profissionais haviam sido contratados *por meio de seleção oriunda de cadastro de currículos no site da instituição*⁴⁹, ao que obteve, inusitadamente, como resposta a alegação de que *o IABAS modificou o esquema de seu site e não mais possui o estudo quantitativo solicitado*.

175. Como também faria supostamente uso de sites especializados para captação de currículos, inclusive tendo sido mencionados os *sites Catho e Yahoo*, tentou o MINISTÉRIO PÚBLICO junto a primeira, *CATHO ON LINE LTDA*, pessoa jurídica de notabilidade

⁴⁹ Ofício 93/2013, fls.88 do IC 2011.00194303.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

no ramo de classificados de empregos *on-line*, extrair informações do quantitativo de pessoal recrutado por meio desta ferramenta.

176. A resposta da CATHO⁵⁰ é mais uma daquelas apresentadas quanto à captação de recursos humanos a depor contra o discurso do IABAS. Segundo as informações prestadas houve apenas três vagas anunciadas pela organização social para lotação de médicos em UPA. Por ocasião da resposta do ofício, informou-se, em arremate, que não havia, àquele momento, qualquer anúncio de vagas ativado, dado que infirma os dizeres da entidade, que parece sugerir que a captação mais corriqueira e menos espasmódica do que efetivamente é.

177. Uma vez que a captação de profissionais pela via de empresas de currículos *on-line* revelou-se ser também incipiente no seio da organização social, pretendeu o Autor obter os currículos apresentados e as entrevistas técnicas realizadas com alguns médicos, aleatoriamente escolhidos, a fim de verificar se tais procedimentos eram mesmo realizados e como teriam sido captados. Em resposta, a entidade tornou a alegar a impossibilidade de apresentar documentação hábil, desta vez sob o argumento de que à época das contratações o *Instituto ainda não documentava a entrevista técnica realizada previamente a contratação, bem como não arquivava os currículos dos médicos contratados*⁵¹.

178. A saída adotada para identificar como haviam sido captados os médicos contratados sob a via da *análise curricular e entrevista técnica* - ante a informação de que a entidade ora não possuía o estudo quantitativo por modificações em seu site, ora não tinha os dados, porque não os arquivava – foi a de notificar⁵², também aleatoriamente, nove médicos lotados em UPAs da entidade, a fim de que eles, os próprios contratados, declarassem como se dera a contratação, sobretudo como haviam tido conhecimento da oferta de vagas.

179. Pois bem. Daqueles nove notificados, todos os seis que responderam o fizeram no sentido de que ou teriam sido contratados porque foram até a própria unidade de saúde oferecendo serviços ou porque trabalhavam com diretores das UPAs em outras unidades

⁵⁰ Documento inserido a fls.588 a 592.

⁵¹ Fls.593 do IC 2011.001.94303.

⁵² Fls.690-698 do IC 2011.001.94303



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

e tiveram deles a indicação, ou ainda porque ouviram comentários de terceiros. Nenhum deles havia sido captado por *sites* de emprego, nenhum deles via procedimento seletivo público (nos moldes dos concursos), nenhum deles havia tido conhecimento no site do IABAS.

180. Tal conclusão é ainda corroborada pelas declarações do Dr. Edy Filho, Coordenador das UPAs, a revelar que na entidade impera a oferta *boca a boca* e informal de vagas. Foi assim também que se deu, segundo o referido Coordenador, a lotação dos funcionários da UPA Vila Kennedy. Ele é quem teria feito, àquela época, a contratação dos médicos, via contato pessoal ou através de mala direta.

181. Seja como for, para além da questão da observância a critérios exclusivamente técnicos e, por conseguinte, da quebra do princípio da impessoalidade, o fato é que *os tempos são outros*. Se a entidade não mais remunera como o fazia anteriormente, quando tinha seus quadros médicos lotados mesmo com os modos mais rudimentares de captação de profissionais, já chegou a hora – ainda se o contrato assim não exigisse - de se profissionalizar.

182. A conduta do IABAS, quando se trata de captação de médicos para suprir seu déficit é, no mínimo, incompatível com a urgência que as circunstâncias reclamam. Age, com o perdão pela metáfora, como um empregador que titubeia em contratar ou não mais um operário, dentre as centenas dos quais dispõe, inseguro quanto à necessidade de tê-lo em seus quadros. **Não é essa a situação da organização social: possui considerável déficit de profissionais, fato umbilicalmente ligado à restrição de acesso à população ao serviço público de saúde e, conseguintemente, à deficiência dos serviços prestados aos usuários do Sistema Único de Saúde.**

183. Do que se extrai das informações coletadas, **a entidade** (questiona-se a vontade institucional, e não propriamente o esforço dos funcionários que atuam na ponta) realmente não promove a busca ativa de profissionais, seja porque não realiza procedimentos seletivos (ao menos na frequência que deveria fazê-lo) e, quando o faz, não lhes dá a devida publicidade, seja porque não oferta as vagas em sites de currículos de emprego que alega. A (evidente) tendência é, diante dos baixos valores pagos e da precariedade da contratação, a



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

continua ocorrência de mais baixas nos quadros do que acréscimo, cenário exatamente em curso e bem identificado nas planilhas apresentadas pelo próprio IABAS, no bojo dos inquéritos civis que acompanham e instruem a presente.

184. Mais uma vez, oportuno valer-se das palavras do Coordenador Médico da UPA, que afirma que toda a semana manda a escala para sede da entidade, informando as defasagens e desligamentos do quadro de IABAS. Dando claras mostras de que o quadro de profissionais está precário e que, portanto, precisa recompô-lo o quanto antes, anunciou ao MINISTÉRIO PÚBLICO ter decidido partir para o que chama de "confronto direto". **Segundo o médico em questão, tal expressão designaria por os Coordenadores Médicos de cada UPA para pleitear diretamente aos funcionários do RH da sede da entidade a recomposição das fileiras médicas.**

185. Ora, se os médicos da organização social realmente acreditassem estivesse sendo envidados os melhores esforços na contratação, se não imperasse a letargia e leniência da sede da entidade quanto ao recrutamento de profissionais, é certo que tal medida não haveria de ser posta em prática. Tampouco valer-se-ia da expressão *confronto direto*, sugerindo interesses dissociados ou não irmanados entre a direção da entidade e a Coordenação Médica das UPAs.

186. **Além dos baixos salários oferecidos pelo IABAS e a ausência de instrumentos de busca ativa para a contratação, há outro fator responsável pela perene falta de lotação de médicos e para o agravamento do quadro.**

187. **É que a organização social, mesmo não lotando as vagas a que se comprometeu no contrato de gestão, recebe os repasses orçamentários do Erário municipal como se estas estivessem ocupadas e, de quebra, mesmo sem promover a contratação, aufera ainda os valores correspondentes aos encargos patronais, pago a entidade previamente, como se estivesse os despendendo.**

188. É lógico que isto não está previsto no contrato. E não poderia prevê-lo, sob pena de ruptura ao princípio da legalidade. O contrato, por sinal, reza em



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

sentido diametralmente oposto ao que o Município realiza, ao prever em seu Anexo Técnico III, página 7⁵³, que *as despesas previstas e não realizadas no mês de referência deverão ser objeto de ajustes nos demonstrativos do mês subsequente*.

189. É óbvio que a ninguém dado o direito de receber verbas públicas, fora das hipóteses previstas em lei, sem que tenha prestado a equânime contraprestação. **Mas o IABAS tem sido um ponto fora da curva.**

190. E, assim, a despeito da previsão contratual, o Município do Rio de Janeiro continua inclemente com o dinheiro público, remunerando o IABAS por serviço que este não dispõe à população. A conferir a precisão da assertiva, basta verificar que quando da apresentação de proposta confeccionada pela entidade no procedimento seletivo, havia sido estimado quantitativo de médicos condizente com o quadro completo. Isto é, dois pediatras e quatro clínicos por UPA nas vinte e quatro horas do dia, sete dias por semana. Juntamente dos valores salariais, contidos na proposta, acham-se também os encargos patronais, corolários legais da remuneração aos profissionais. Os valores ali indicados são apenas repassados ao IABAS para que ele cumpra o contrato de gestão, atendendo, por conseguinte, o mister público que lhe foi entregue.

191. Simples assim; e nos termos do contrato: **despesa prevista e não realizada deve ser objeto de ajuste no mês subsequente**. Mas o Município parece não dar a mínima ao ordenamento jurídico.

192. Dessa forma, é fácil compreender porque a direção da entidade não parece fazer questão de contratar médicos: afinal, a ausência deles permite que a entidade ostente saúde financeira, e em dobro. A cada não pagamento de um médico que deveria estar lotado, a entidade não apenas economiza o seu salário, mas também os encargos patronais que dele deveriam ser descontados.

⁵³ O instrumento contratual está encartado no procedimento administrativo nº 09/004721/09, que por sua vez está atuado no volume 17, do Anexo III do IC 2010.003.17726.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

193. E não se trata de montante insignificante. Quem dá a exata dimensão é a própria proposta do IABAS, da qual é fácil inferir que os encargos equivalem a outro percentual equivalente da folha salarial⁵⁴. Faça o Juízo o cotejo entre a folha de pagamentos sem encargos, em que se apontava em 2009 que os valores perfaziam R\$ 360.500,00⁵⁵ (trezentos e sessenta mil e quinhentos reais) e aquela com encargos e benefícios, já da ordem de R\$ 715.521,15 (setecentos e quinze mil, quinhentos e vinte e um reais e quinze centavos). Praticamente o dobro.

194. A questão já foi objeto de debates com a Secretaria Municipal de Saúde, em reunião realizada com a Dr. LÚCIA TERESA CORTES DA SILVEIRA, Superintendente da Subsecretaria Hospitalar, de Urgência e Emergência. Na ocasião, um dos representantes do Parquet expôs que a leniência do Município para com a inadimplência do IABAS só tenderia a gerar o agravamento do quadro, como tem efetivamente gerado. Segue o trecho pertinente da reunião, após transcrição⁵⁶ pelo setor competente:

“a senhora disse que os médicos faltam de fato faltam mesmo, isso é evidente, tá todo dia na imprensa, a gente vê isso in loco quando vai visitar, na reali aí quando a gente vai a gente identifica. O fato é o seguinte é:: parece que o quadro no atual estado de coisas, só tende a

⁵⁴ Em linhas gerais e a grosso modo, o empregador recolhe quase 40% de encargos previdenciários sobre a folha de pagamento, sendo até 28,2% de INSS e contribuições (como SENAI, SAT, INCRA) e 8% de FGTS. Na rescisão contratual, por iniciativa do empregador, há ainda a contribuição de 10% sobre o saldo do FGTS, além da multa de 40%, revertida ao empregado. Considerando-se a rotatividade de pessoal, estes 2 últimos itens custariam até 4% sobre o salário para o empregador. Isso sem considerar o 13º salário, e mais os encargos previdenciários sobre ele incidentes. Portanto, considerando somente a parte do empregador, tem-se um ônus de, aproximadamente, 52,64% sobre salários. O montante, previsto na proposta econômica e não executado, não é objeto de glosa, como deveria.

⁵⁵ Ver fls.4274 do Volume 16, Anexo III do IC 2010.00317726.

⁵⁶ LAUDO DE TRANSCRIÇÃO – 487 - DEDIT-RP-2014-48, encartados nos autos do Inquérito Civil nº 2012.01243909 que apura as irregularidades na gestão da UPA MADUREIRA, também gerida pelo IABAS.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

*gravar, por que só tende a gravar? Eu tava vendo aqui o relatório da IABAS Madu do **UPA MADUREIRA** tá? É:: não houve glosa alguma. Durante 24 meses houve pagamento do valor integral, **R\$1,860 milhão** integral, cheio. Só houve glosa de alguns milhares de reais em dois meses, na 18ª parcela **R\$1,148 milhão** em vez de pagar **R\$1,171 milhão**, ou seja, só **R\$30 mil** a menos e no 24º mês foi **1.124** ao invés de pagar **1.171**. Então é:: a UPA tem recebido cheio por prestar médico de menos. Se de fato eles não possam ir e não podem ir, por fato por motivo sei lá o motivo que é alegado, (com atestado) médico obtido fraudulentamente, não importa. Só que o seguinte, eles não tão indo e tão recebendo o valor cheio. Assistente social é um exemplo clássico disso. Não tem assistente social à noite e as UPA's todas do IABAS recebem por apresentar um assistente social à noite. Eu não vejo sair um centavo de glosa disso. Eu acho o seguinte, na verdade a gente... priorizando o controle da UPA, a gente acaba gerando o que a UPA come que que a OS comece a se organizar pra isso. Porque a partir do momento em que na verdade ela não presta o serviço e recebe cheio, pra mim isso é um incentivo. É isso que a gente vê. A partir do momento que começar a sangrar no cofre da OS é:: a ausência de médico, a ausência de assistente social, ausência de enfermeiro, isso para o valor da Baixada, de percepção mensal de valores, o trimestral, isso eles vão começar a botar médico. Então assim, essa é a realidade”.*

195. Em razão das considerações ministeriais, sugeriu a representante da Secretaria Municipal de Saúde a expedição de recomendação do MINISTÉRIO PÚBLICO para convalidar o entendimento. Foram estas as palavras da servidora que, inclusive é fiscal dos contratos das UPAs geridas pelo IABAS:

Quando se trata dessa parte de de de financeiro, eu sou médica, não entendo nada de financeiro. Eu não entendo nada de contrato, nada! Eu não sei ler um contrato e



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

*ver se aquele contrato tá certo ou tá errado. Se aquilo é se aquilo toma conta de tudo ou não. É é muito difícil! **Agora isso é uma coisa interessante, como o senhor falou doutor, o senhor pode colocar como recomendação que a CTA desconte os valores do absenteísmo médico. Acho que isso é que agrega um valor muito importante e dá um subsídio pra quem tá assinando as CTAs. Isso é muito importante, acho que isso é uma função que o Ministério Público tem, que os órgãos de controle tem que pode auxiliar aquele funcionário público, aqueles aqueles componentes da CTA que tão fazendo a CTA, isso só agrega. (grifou-se)***

196. Decerto recomendação alguma saiu do *Parquet* neste sentido, dirigida a quem quer que seja da Secretaria Municipal de Saúde. Como dito na ocasião, aliás, **seria um truísmo [é:] mandar uma recomendação pra que a própria CTA tenha conhecimento do contrato**. Não faz sentido exigir que a própria Comissão Técnica de Avaliação, órgão criado justamente para fiscalizar os contratos celebrados entre o ente municipal e a organização social, faça cumpri-los, por se tratar de função precípua da própria Comissão.

197. **Ainda que seja intuitiva a relação umbilical existente entre a falta de glosa dos valores pagos pelos médicos não contratados e a própria falta de médicos, por ela estimulada**, as declarações provenientes do ex-Presidente do IABAS, Luiz Eduardo da Cruz, ajudam a elucidar a questão, acaso já não se encontre elucidada.

198. Interpelado no último dia 15 de setembro de 2014, quando ouvido na sede do MINISTÉRIO PÚBLICO, a declinar a razão pela qual a organização social não devolvia os valores recebidos para serem gastos com médicos, declarou **não sobrar um centavo**, de modo que o dinheiro que deveria ser gasto com os médicos é destinado a fazer face para outros gastos.

199. Ora, **partindo-se da premissa de que as palavras do ex-Presidente do IABAS são expressão da mais pura verdade, por certo que a lotação dos profissionais faltantes, sobretudo na quantidade necessária, acarretaria a inadimplência de outros compromissos da entidade.**



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

200. É assim que a ausência de profissionais nos quadros do IABAS permite o ajuste de contas, e sua inação em promover a captação de médicos, se não chega a colaborar em nada com a saúde dos pacientes que as UPAs deveriam atender, é fundamental para a saúde financeira da organização social. Portanto, mais que providencial a falta de profissionais.

201. Se o “buraco” na escala médica é o que faz a organização social saldar outros compromissos, há algo de muito errado na condução da gestão da entidade, a refletir prejudicialmente no próprio contrato. Aliás, a solução é até de simples desate.

202. A entidade só deveria realizar gastos de acordo com o que foi estimado na proposta técnica, econômico e financeira, apresentada por ocasião do procedimento seletivo de que restou vencedora. As despesas efetuadas (todas, sem exceção) devem ter escora naquele documento, afinal foi daquela maneira que a entidade prometeu gerenciar as unidades. E assim é que deveria ser; ao menos, é assim que o contrato prevê. Não custa repetir seus termos: *despesas previstas e não realizadas no mês de referência deverão ser objeto de ajustes nos demonstrativos do mês subsequente.*

203. O MINISTÉRIO PÚBLICO, ante a alegação daquele que presidiu a entidade por anos, tratou de verificar os valores apontados como necessários para custear ambas as UPAs e, à vista da proposta econômica⁵⁷, elaborou a planilha abaixo, situada à direita da página:

IABAS (propostas)	FLS. 5354 - Planilha de Custos Mensais - UPA Cidade de Deus e Vila Kennedy	FLS. 4298 - Planilha de Estimativa de Custos Mensais - UPA Cidade de Deus e Vila Kennedy
Categoria	Valor mensal	Valor mensal
LIMPEZA	R\$ 34.000,00	R\$ 14.225,00
LAVANDERIA	R\$ 5.000,00	R\$ 10.000,00
SEGURANÇA	R\$ 25.500,00	R\$ 9.000,00
ALIMENTAÇÃO	R\$ 52.000,00	R\$ 10.000,00
EXAMES DE IMAGENS	R\$ 23.760,00	R\$ 25.000,00

⁵⁷ fls.4298 do procedimento seletivo.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça Grupo de Atuação Integrada da Saúde

EXAMES LABORATORIAIS	R\$ 35.360,00	R\$ 25.000,00
LUZ	R\$ 18.000,00	R\$ 5.500,00
TELEFONE	R\$ 5.000,00	R\$ 2.266,00
COLETA DE LIXO	R\$ 4.000,00	R\$ 2.500,00
GASES	R\$ 12.000,00	R\$ 7.660,00
INSUMOS	R\$ 26.000,00	R\$ 46.200,00
SERVIÇOS DE IMPESSÃO E CÓPIAS	R\$ 2.200,00	não especificado
MEDICAMENTOS	R\$ 18.000,00	não especificado
ÁGUA	R\$ 5.000,00	R\$ 1.590,00
TRANSPORTE AVANÇADO	R\$ 21.000,00	R\$ 15.000,00
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	R\$ 7.500,00	R\$ 8.000,00
CONECTIVIDADE	R\$ 2.500,00	não especificado
MANUTENÇÃO DE MATERIAL PERMANENTE, EQUIPAMENTOS, MOBILIÁRIO E INFORMÁTICA	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00
GESTÃO	não especificado	R\$ 30.000,00
EDUCAÇÃO CONTINUADA	não especificado	R\$ 2.500,00
CONTABILIDADE	R\$ 3.500,00	não especificado
COMPRAS	R\$ 3.000,00	não especificado
JURÍDICO	R\$ 2.500,00	não especificado
SELEÇÃO E CONTRATAÇÃO DO RH	R\$ 2.500,00	não especificado
TREINAMENTO	R\$ 6.500,00	não especificado
SEGUROS (ROUBO, INCÊNDIO, RESP. SOCIAL)	R\$ 12.000,00	não especificado
TOTAL FOLHA COM ENCARGOS	R\$ 834.800,67	R\$ 715.521,15
TOTAL GERAL	R\$ 1.171.320,67	R\$ 939.962,15

204. Vários pontos são dignos de nota, mas o principal deles talvez consista em identificar que o IABAS, mesmo supostamente movido sem fins lucrativos, quis a todo o custo assinar contrato com o Município do Rio de Janeiro a ponto de sequer estimar, de modo no mínimo responsável, custos que evidentemente teria, ou estimá-los a menor.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

205. O Tribunal de Contas do Município, por exemplo, em relatório de auditoria realizado justamente no contrato de gestão alvo da presente ação civil pública, após inspeção ordinária realizada entre maio de 2010 a março de 2011, deparou-se com a existência de diversos contratos celebrados pela entidade com terceiros contemplando custos que ou sequer estavam previstos na proposta ou que haviam sido previstos em valor manifestamente inexequíveis.

206. Dessa última hipótese, retire-se o exemplo dos contratos de limpeza. A Corte de Contas municipal detectou que os instrumentos contratuais e as respectivas notas fiscais indicavam que a entidade gastava aproximadamente para cada uma das duas UPAs mais que o dobro⁵⁸ do que havia proposto. Da primeira hipótese – inexistência de previsão de custos - vale conferir que a proposta sequer contemplou a existência de gastos com medicamentos, gasto este que a entidade natural e obrigatoriamente teve que realizar durante a execução do contrato de gestão. Contudo, descreveu larga listagem daqueles que se comprometia a comprar, com dinheiro que lhe seria repassado por força do contrato de gestão.

207. Assim, como se vê, desde o início da gestão das UPAs pela instituição não havia qualquer planejamento sério ou confiável de gastos, o que demandava a entidade deslocar valores de rubricas para saldar despesas outras, estimadas a menor ou não estimadas. Usando-se de bom português, a “conta não fecha” não é apenas de hoje, mas desde o dia em que o IABAS propôs-se a gerir duas unidades de saúde públicas sem qualquer seriedade e planejamento.

208. É lógico que grande parcela de culpa da *tormenta financeira*⁵⁹ – que faz o Município, condescendentemente, não glosar valores gastos sem previsão, e o IABAS não

⁵⁸ Fls.47 do Volume I do Anexo V do IC 2010.000317726.

⁵⁹ O termo nada tem de exagerado e fatalista. Afinal, se a entidade recebe do Erário o equivalente aos vencimentos de quase oitenta profissionais, os encargos patronais a eles referentes e não os restitui ao argumento de que “*não sobra um centavo*”, não há outro termo melhor para expressar o cenário vivido pela entidade.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

devolvê-los ao argumento de que “não sobra” - deve-se, em grande parte, à própria entidade, que apresentou proposta frouxa e descompromissada.

209. Mas, de outro lado, parte da responsabilidade deve também ser lançada sobre os ombros do Município, que se despiu, como dito linhas mais cedo, de cumprir a Lei 5026/2009 (que rege as organizações sociais no Município), o Regulamento Geral do Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro e a Lei de Licitações, retirando de seu controle a aferição da idoneidade dos valores apresentados pelas entidades, quando negligenciou solenemente a previsão de custos unitários de um contrato administrativo, sobretudo do porte como o presente.

210. Se aquela ocasião não foi detectada falta de profissionais pelo Tribunal de Contas⁶⁰, não passou imune à Corte a identificação de que, já no início do contrato, o IABAS deixava a descoberto o pagamento de guias de encargos tributários, tendo até janeiro de 2011 (portanto, com apenas um ano e um mês da vigência do contrato de gestão), pago em atraso nada menos do que 34 (trinta e quatro) guias de recolhimento, o que havia gerado ao Erário uma despesa, apenas com imposição de multas e juros, superior a R\$ 113.000,00 (cento e treze mil reais).

211. Ante o desequilíbrio (mais do que previsível), o IABAS não titubeou em postular junto à Secretaria Municipal de Saúde, através do punho de seu Presidente EDUARDO CRUZ, já em abril de 2010⁶¹ - logo quatro meses depois do início da vigência do contrato - a repactuação dos valores. Naquele documento, o próprio presidente da entidade reconhecia que *os custos de gestão (contabilidade, compras, treinamento, seleção, seguros, assessoria jurídica, despesas financeiras decorrentes de atrasos nos repasses, transporte e etc) não foram devidamente contemplados ou foram subdimensionados e são itens importantes.*

⁶⁰ A propósito, não se observa tenha sido este um dos pontos de análise da auditoria, conforme se infere de fls.33 do Anexo V do IC 2010.003.17726.

⁶¹ Fls.5271 do Anexo III do IC 2010.003.17726.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

212. O pleito voltou novamente a ser formulado, meses mais tarde⁶², desta vez especificando a necessidade de não apenas restabelecer o *equilíbrio econômico-financeiro* do futuro, mas pleiteando ainda fosse restabelecido o *equilíbrio econômico-financeiro* do passado.

213. Malgrado a entidade não fizesse jus ao repasse, porquanto não havia qualquer desequilíbrio financeiro (afinal, os valores repassados eram precisamente aqueles estimados pelo IABAS como devido), fato é que o Município, ao final do ano de 2011 acolheu os pedidos de readequação de valores formulados pelo IABAS a culminar na confecção de aditivo que turbinou o contrato em acréscimo de quase R\$ 800.000,00⁶³.

214. Não há nos autos do procedimento administrativo que serviu de amparo à assinatura do contrato de gestão n°3/2009 (e aos termos aditivos celebrados posteriormente) qualquer notícia de que tenha o IABAS proposto (formalmente) novas repactuações de valores que não tenham sido atendidas. Convém inclusive esclarecer que o contrato tinha sua vigência inicial por dois anos e se, por tal ou qual razão, não tinha meios de cumprir o contrato nos moldes em que foi celebrado (ao que tudo comprova, jamais o fez), que clamasse pela resilição. Mas em vez de abandonar o barco em tempos de tormenta, insistiu em sua condução, celebrando aditivos *motu proprio*.

215. Não se pode admitir, após as seguidas renovações que celebrou, que receba verbas públicas para custear os salários e os encargos patronais de catorze pediatras, e se contente a disponibilizar apenas 4 (quatro), embolsando a totalidade dos valores repassados, ao argumento de tal sofreguidão financeira.

216. Sabe-se, ademais, oficiosamente (já que não consta em qualquer dos aditivos que se encontram de posse do MINISTÉRIO PÚBLICO) que o IABAS obteve o *direito* (?!?), de direcionar pacientes cujos quadros clínicos foram classificados como verdes e azuis para a atenção básica (nível primário de atendimento na saúde), em que pese o contrato

⁶² Ver fls.5280

⁶³ Ver fls.5731 e 5372.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

contemplese o atendimento de tais pacientes. Do mesmo modo, também foi concedida ao IABAS a faculdade (?!?) de prover menos cargos de assistentes sociais, permitindo a substituição destes por funcionários administrativos sob o argumento de contenção de despesas.

217. As informações do parágrafo acima provieram daquele que ocupa no IABAS um dos cargos médicos de maior envergadura, o de Coordenador Geral das UPAs geridas pela entidade. Dr. Edy José Pereira da Silva Filho as prestou em declarações gravadas, colhidas nos autos dos inquéritos civis que instruem esta demanda. Trata-se, pois, de outra prática levada a cabo por ambos os réus que faz tabula rasa do princípio da formalidade e da legalidade. A Administração Pública Municipal tem se valido da celebração de contratos orais, sem qualquer supedâneo legal.

218. É importante notar que, especificamente quanto à prática de redirecionar pacientes classificados como de gravidade mais branda⁶⁴, autorizada pela Secretaria Municipal de Saúde, sem sombra de dúvidas acaba acarretando para o IABAS novo fôlego financeiro⁶⁵, porque tal grupo de pacientes representa a maior parte dos casos a serem atendidos em uma unidade de pronto atendimento, como dito pelo próprio Coordenador das UPAs do IABAS e corroborado, com ênfase, pelo Tribunal de Contas.

219. Em termos numéricos, empregues pelo Tribunal de Contas do Município por força da auditoria acima mencionada, o montante de atendimento referente a tais pacientes atinge *cerca de 80% dos casos*. Intuitivo, portanto, que a redução de atendimentos neste montante acaba por implicar também em drástica redução de custos indiretos. Em outras palavras, a entidade acabaria dispondo de menores gastos (menos dispêndio com insumos,

⁶⁴ A classificação dos riscos dos pacientes por cores é conhecida como *protocolo de Manchester*, em homenagem à cidade britânica que primeiro a teria implantado. O modelo é adotado, via de regra, nas unidades de pronto atendimento do Rio de Janeiro, e aqueles pacientes cuja classificação se insere em ambos os perfis, azul e verde, encontram-se em gravidade clínica mais baixa, ao passo que o paciente classificado como “amarelo” ou “vermelho”, demandam pronto atendimento, sob pena de agravamento irreversível do quadro clínico e evolução para o óbito.

⁶⁵ Como LUIS EDUARDO CRUZ confirmou, em oitiva nas dependências do MINISTÉRIO PÚBLICO.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

materiais, medicamentos), o que permitiria, diante da economia, recuperar os quadros médicos desfalcados. Mas na prática isso não se dá.

220. A digressão acima teve por propósito demonstrar que o IABAS recebeu incrementos de valores na medida em que os postulou, não havendo, ainda mais razão em não devolver os valores oriundos de rubricas que não foram gastas, sob o pretexto de que não sobram recursos.

221. Fundamental para compreender a reprovabilidade da prática encetada pela organização social consiste em identificar que, por ocasião do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, mencionado acima, a entidade teria apresentada **nova** estimativa de custos. A nova estimativa de gastos, que instruíra o pedido de reequilíbrio, era intitulada de “custos reais”, mas o que se pôde observar é que, uma vez mais, o IABAS apresenta ao Erário planilha de custos que não condizem com o quê e com quem gasta.

222. O MINISTÉRIO PÚBLICO pôde identificar, com o tramitar das investigações, que o setor de compras da entidade, capitaneado atualmente por MARCOS DUARTE DA CRUZ, irmão do ex-Presidente LUIZ EDUARDO CRUZ, tem posto em prática condutas que conspiram contra a confiabilidade dos procedimentos de compra que realiza.

223. **Não é só quando se trata de deficiência na prestação de serviços públicos de saúde que o IABAS ganha a atenção da imprensa⁶⁶.** E os problemas quanto à idoneidade da entidade remontam ao tempo em que a organização social se fazia representar por RICARDO JOSÉ DE OLIVEIRA E SILVA, que se manteve na direção da entidade por quase dois anos.

⁶⁶ O Anexo I contém o clipping com as matérias divulgadas à época, de vários meios de comunicação.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

224. O “O GLOBO”, já no início do ano de 2012⁶⁷, retratava as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, dando ao assunto a seguinte manchete:

RIO - O Tribunal de Contas do Município (TCM) encontrou indícios de fraudes em contratos do Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde (labas) com a prefeitura do Rio, para administrar cinco Unidades de Pronto Atendimento (UPAs). Segundo denúncia publicada na edição deste fim de semana da revista "Veja", a organização social (OS) recebeu do município mais de R\$ 2 milhões para pagar serviços que não eram previstos em contrato, além de ter anexado cópias de notas fiscais repetidas nas prestações de contas. Num dos casos, a mesma nota de R\$ 58.233, referente a exames de raios X, foi cobrada três vezes entre os meses de outubro de 2010 e março de 2011. TCM constatou também que o labas contratou uma consultoria externa para prestar serviços administrativos nas UPAs, despesa que, embora não prevista no contrato, foi paga. A Anstafi Serviços Econômicos e Financeiros, que recebeu R\$ 835 mil, tinha entre os sócios André Staffa Filho. Na época da contratação da empresa, ele também era um dos diretores do labas. "Os custos dos serviços continuados contratados pelo labas contêm sobrepreços expressivos em todos os contratos analisados, gerando prejuízos milionários aos cofres públicos do município, considerando as despesas efetuadas a partir de fevereiro de 2010", informa um trecho do relatório do TCM. (grifou-se)

⁶⁷<http://oglobo.globo.com/rio/tcm-ve-sinais-de-fraude-em-contratos-de-upas-4516051>

oglobo.globo.com/pdf (CTRL+ HIPERLYNK) para conferir a matéria.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

225. A revista VEJA⁶⁸ foi ainda mais enfática, publicando chamada de capa na qual nominou os “deslizes financeiros” do IABAS como obra da “roubalheira.” É mister trazê-los a conhecimento do Juízo:

Quanto mais se explora o lamaçal da saúde pública no Brasil, mais podridão vem à tona. No Rio de Janeiro, o mau cheiro envolve agora o Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde (Iabas), uma das entidades teoricamente sem fins lucrativos que a prefeitura contratou para gerenciar o principal programa de saúde do município, as Unidades de Pronto Atendimento (UPAs). Chamadas de Organizações Sociais (OS) e regulamentadas por uma lei de maio de 2009, as treze gestoras contratadas sem licitação controlam um orçamento que, até o fim deste ano, vai ultrapassar 2,7 bilhões de reais. Desse total, uma fatia de 600 milhões de reais foi parar nas mãos do Iabas, que administra cinco UPAs nas zonas Norte e Oeste da cidade. Um recém-concluído relatório do Tribunal de Contas do Município (TCM) mostra que a bolada, destinada a ajudar pessoas doentes e sem recursos, tem sido usada para engrossar uma vasta rede de irregularidades. De forma bastante didática, o dossiê expõe, mais uma vez, a desfaçatez com que empresas e indivíduos desviam para o próprio bolso dinheiro que serviria para melhorar o precaríssimo atendimento da saúde pública no país.

*Um conjunto de documentos, aos quais VEJA teve acesso, indica que os tentáculos do esquema se esparramaram para além dos cofres fluminenses. **O homem que assinou os contratos agora na mira do TCM, Ricardo José de Oliveira e Silva, então no cargo de diretor médico do Iabas, traz no currículo outra mancha, também na área da saúde. Em fevereiro de 2011, ele partiu para Natal, no Rio Grande do Norte, assessorado por outros três ex-funcionários da saúde pública do Rio. Foi gerir os 8,1 milhões de reais destinados à campanha Natal***

⁶⁸

Em

<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/rio-roubalheira-na-saude-cruzou-fronteiras-do-estado>

veja.abril.com.br/pdf (CTRL+ HIPERLYNK) para conferir a matéria.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

Contra a Dengue, no cargo de diretor executivo do Instituto de Tecnologia, Capacitação e Integração Social (ITCI).

Acabou sendo afastado dois meses depois. A razão: irregularidades na contabilidade e na contratação de serviços. Indícios de que os descalabros na saúde do Rio de Janeiro e de Natal podem estar conectados por uma teia da qual ainda não se conhece a amplitude. O dossiê do TCM dissecou a roubalheira no Rio. Ele trata de contratos firmados entre fevereiro de 2010 e junho de 2011. Só em duas UPAs, a investigação aponta mais de 1,2 milhão de reais em notas fiscais duplicadas. Ou triplicadas: a mesma nota de número 144, no valor de 58 233 reais, aparece na prestação de contas do labas em 4 de outubro e 6 de dezembro de 2010 e ainda em 23 de março de 2011. É relativa a exames de raios X. No relatório de 67 páginas, os técnicos afirmam haver “sobrepços excessivos em todos os contratos analisados”. Uma das beneficiadas é a Rufolo Serviços Técnicos — uma das quatro empresas recém-flagradas pelo Fantástico, da Rede Globo, oferecendo propinas para vencer licitações em hospitais federais. O labas cancelou o contrato com a Rufolo. No mais, não vê motivo de preocupação. O presidente do instituto, Eduardo Cruz, explica em sua lógica, digamos, peculiar as razões de sua tranquilidade: “Organizações Sociais são empresas privadas. Buscamos os melhores custos, mas não temos de seguir a Lei de Licitações ou qualquer tabela de preços de qualquer órgão público”. No mínimo, uma imoralidade. O TCM ainda mostra que o labas ganhou o direito de administrar a saúde dos cariocas sem nem mesmo ter um departamento montado para tal. Para sanar a deficiência, contratou a Anstafi Serviços Econômicos e Financeiros Ltda. por 853 000 reais — “terceirização” não prevista em contrato. Detalhe: a Anstafi tem como sócio André Staffa Filho, um dos diretores do labas na época. (os grifos são nossos)

226. A desarticulação do esquema criminoso posto em prática em Natal, a que se referiu a revista *Veja*, tinha como um dos pivôs o próprio Dr. RICARDO JOSÉ DE OLIVEIRA E SILVA. Quem o diz é o MINISTÉRIO PÚBLICO do RIO GRANDE DO NORTE⁶⁹,

⁶⁹ http://www.mprm.mp.br/controle/file/ASSEPSIA_PETICAO.pdf



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

responsável por desbaratar o grupo. A manifestação ministerial que postula a prisão temporária e busca domiciliar de alguns envolvidos descortina, em alguns trechos, a atuação daquele que durante bom tempo comandou o IABAS:

A segunda pessoa contratada por DANIEL GOMES DA SILVA da TOESA para viabilizar a farsa da contratação do ITCI em Natal-RN foi o militar reformado do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro, o médico RICARDO JOSÉ DE OLIVEIRA E SILVA, que ficou encarregado de gerenciar a enganosa “Central de Hidratação do ITCI” que foi instalada nas dependências da Unidade de Pronto Atendimento da Cidade da Esperança desativada em janeiro de 2011 pela SMS, além de coordenar a equipe médica do projeto. Em seu depoimento, RICARDO JOSÉ DE OLIVEIRA E SILVA conta como chegou ao projeto do ITCI (...)

227. Ambos os relatórios dos Tribunais de Contas que expõem a má-gestão e indícios veementes de dilapidação do patrimônio público estão incrustados nos autos. Um, ao qual já se fez menção expressa páginas atrás, foi aquele exatamente responsável por analisar a gestão nas duas UPAs objetos da presente ação civil pública, outro diz respeito à auditoria realizada no contrato que o Município possui com a entidade para prestar serviços de saúde na atenção básica, que também expõe a prática de sobrepreços expressivos pelo IABAS. Apesar de os fatos objetos de apuração do Tribunal de Contas não terem sido descortinados em auditoria realizada especificamente nas UPAs, a relevância das conclusões não é menor. Afinal, acima de tal ou qual empreendimento, está em xeque a indolência das gestões realizadas pela Organização Social.

228. Inútil, portanto, trazer maiores detalhes no corpo desta petição inicial; razão porque se concita ao Poder Judiciário à leitura de ambos, para melhor formação do convencimento.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

229. Sem embargo das considerações acima, não custa trazer à tona fragilidades no sistema de compras do IABAS, nos moldes identificados pela Corte de Contas. Este excerto dá o tom da nota:

Percebe-se que não há nenhum critério ou lógica no processo de compra, ficando evidenciado que o IABAS não promove pregões eletrônicos ou presenciais. É oportuno avaliar as compras de alguns dos medicamentos relacionados no referido quadro⁷⁰:

*A amoxicilina 1g, frasco-ampola, (...). cujo custo unitário para a rede de saúde é de R\$ 2,4990, consta na nota fiscal n° 884, emitida em 30/11/10, ao preço de R\$ 6,50, representando uma variação a maior de 160%. Em 11/10/10, através da nota fiscal n° 2163, o valor de aquisição foi de R\$ 29,8800, **um acréscimo de 1096% em relação ao preço da SMSDC.***

*A Bromoprida 5mg/ml (código SMSDC....), cujo custo unitário para a rede de saúde é de R\$ 0,3870, consta na nota fiscal n° 7146, emitida em 09/08/10 ao preço de R\$ 1,8000, representando uma variação a a maior de 365%. Em 11/10/10, através da nota fiscal n° 330, **o valor de aquisição foi de R\$ 3,2400, um acréscimo de 737% em relação ao preço da SMSDC.***

*O Ringer frasco 500 ml (código SMSDC....) cujo custo unitário para a rede de saúde é de R\$2,1900, foi adquirido com a empresa Barrier Ltda por meio das notas fiscais n°s 6322 e 7142 ao preço unitário, respectivamente, de R\$ 3,2000 e R\$ 5,0000, **o que equivale a um acréscimo de 46% e 128% em relação ao preço da SMSDC.***

⁷⁰ O quadro mencionado, não trasladado apenas por questões de didática, se acha a fls.58-60 do Anexo V do IC 2010.00317726.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

O Tenoxican 20 mg frasco-ampola (código SMSDC...) cujo custo unitário para a rede de saúde é de R\$ 2,09000, foi adquirido com a empresa Barrier Ltda por meio das notas fiscais n°7229 e 6041 ao preço unitário, respectivamente, de R\$ 5,20000 e R\$ 7,5000, significando um acréscimo de 149% e 259% em relação ao preço da SMSDC (...)

230. O trecho acima não deixa dúvidas quanto o descontrole e o desperdício de recursos públicos postos em prática pelo IABAS, abstraindo-se ainda a potencial hipótese de desvio de verbas provenientes do Erário Municipal. **Apesar do tempo decorrido desde a constatação destas práticas, parece que o IABAS ainda pena para estabelecer o controle das compras que efetua.**

231. A bem da verdade, da análise de alguns procedimentos ou contratos realizados para compra com fornecedores, parece haver interesse manifesto de que o controle de compras não tenha mesmo nada de rigoroso e probo. É preciso pontuar, antes de avançar, que o IABAS, quando contrata com terceiros, não é concitado à realização de licitação propriamente dita. Tudo em nome da tal flexibilidade do parceiro privado.

232. Por mais insensato que possa parecer, ao contrário do que se passa quando a Administração Pública figura na qualidade de contratante, as organizações sociais municipais não tem qualquer compromisso com o cumprimento da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Não deixa de ser paradoxal: quando o ente público contrata, deve obediência ao dever de licitar, previsto, dentre outros, no art.37, XXI da Constituição da República. Mas quando o serviço é prestado por alguém por ele escolhido, o particular vê-se livre de quaisquer amarras. Aliás, é contra isto que parte da Adin n° 1923/DF, aviada em desfavor da Lei federal 9637/98, se insurge.

233. Só é exortado da necessidade de observar, sempre que possível, os preços constantes do registro de preços (art.5§3° da Lei n° 5026/2009) e a promover a publicação de um regulamento contendo os procedimentos que adotará para a contratação de



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

*serviços e obras necessários à execução do contrato de gestão, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público (art.35 do Anexo único do Decreto 30780/09). **Convenhamos: um prato cheio para mal intencionados.***

234. Até que o regulamento de compras da entidade existe, mas ao que parece ou não é cumprido ou a sua observância não é suficiente para impedir que se extraiam fortes indícios de direcionamento das seleções para pessoas direta ou indiretamente ligadas à cúpula da entidade.

235. De início, convém registrar que o MINISTÉRIO PÚBLICO não encetou qualquer trabalho mais aguçado de prospecção em todos os instrumentos contratuais; afinal não tem por missão constitucional auditar contratos. As demonstrações de ilegalidade e favorecimento foram irrompendo com o próprio avançar das investigações, em especial a partir da análise do deliberado em algumas reuniões das *Comissões Técnicas de Avaliação*, órgão eleito pelo Município a realizar a fiscalização do contrato celebrado entre o IABAS e o Município.

236. Daí porque os contratos celebrados pelo IABAS que abaixo se questionará – assim como a higidez de dois procedimentos seletivos que precederam outras contratações – podem não constituir os únicos viciados, pelo simples fato de que não houve trabalho devotado a questioná-los na integralidade. Constituem apenas aqueles que, durante o trâmite do procedimento inquisitivo e a vinda de informações, dragaram maior necessidade de atenção por parte do Autor, em razão de circunstâncias e coincidências. Alguns acabaram por comprovar os indícios de malbaratamento ou dilapidação do patrimônio público, como se verá abaixo.

237. O contrato com a sociedade empresária MORUCI E TOLEDO SAÚDE E AMBIENTE LTDA chamou a atenção do Autor, de início, pelo fato de ter sido objeto de questionamento da CTA⁷¹. A partir da verificação de que a pessoa jurídica havia sido recém-

⁷¹ Referência à Comissão Técnica de Avaliação, a quem cabe, nos termos do art.8º §§1º e 2º, que preveem, respectivamente, o seguinte: *O contrato de gestão deve prever a possibilidade de o Poder Público requerer a apresentação pela entidade qualificada, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, de relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo*



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

constituída quando de sua contratação pela entidade e, ainda, pela distância de sua sede em relação ao local em que os serviços seriam prestados (o estabelecimento da sociedade é localizado na distante Porciúncula), as razões que deram ensejo à contratação justamente daquela pessoa jurídica para a implantação de um plano de gerenciamento de resíduos tornaram-se ainda mais misteriosas.

238. Identificada a semelhança do nome MORUCI com o sobrenome MURUCI, o qual carregam alguns integrantes da família daquele que presidiu o IABAS durante anos, LUIS EDUARDO CRUZ, não tardou em identificar que o administrador da sociedade, MARCOS GIORINO MORUCCI FERREIRA é, como confessado pelo próprio LUIS EDUARDO, sobrinho de sua ex- esposa.

239. Por ocasião do depoimento, o MINISTÉRIO PÚBLICO requisitou fosse apresentado eventual procedimento seletivo realizado para contratação da sociedade, e de fato o obteve alguns dias depois.

240. Da leitura do contrato, emerge a informação de que o contratado deveria cumprir a proposta de serviços por ele apresentada em **julho de 2011**, quando a sociedade empresária contava com pouco mais de um mês de existência (foi fundada no final de maio daquele ano, acorde cartão do CNPJ), e que o valor global do contrato só para as UPAs Cidade de Deus e Vila Kennedy atinge montante superior à R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), todo o mês. Digna de nota, portanto, a sorte que bafejou a sociedade do norte fluminense, logo após a sua criação. Do procedimento seletivo em si, a seu turno, é fácil identificar que não se tratava de um procedimento instruído a fim de escolher a melhor proposta, mas sim cancelar a prévia escolha da sociedade do sobrinho de sua ex-esposa.

específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro, assim como suas publicações no Diário Oficial do Município e que Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão serão analisados, periodicamente, por comissão de avaliação indicada pelo Secretário Municipal composta por profissionais de notória especialização, que emitirão relatório conclusivo, a ser encaminhado àquela autoridade e aos órgãos de controles interno e externo.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

241. Com efeito, uma das (poucas) sociedades concorrentes – afinal, não haveria como comparecer uma enxurrada de proponentes, já que nos processos de compras da entidade, quando não se dá pela cotação de preços, a publicidade se restringe ao *site* do próprio IABAS – é justamente outra sociedade também titularizada por MARCOS GIORINO MORUCCI e sua esposa, IVY TOLEDO. O MINISTÉRIO PÚBLICO refere-se à NATIVITTA, como comprovam os documentos juntados.

242. Ora, por mais que a boa-fé deva ser presumida, é inimaginável que MARCOS CRUZ, responsável pela contratação e pela coordenação dos procedimentos de compras não estivesse alinhado na violação ao princípio da impessoalidade. MARCOS, não se olvide, é irmão de LUIS EDUARDO e, ainda que não tivesse qualquer ingerência quanto à prévia escolha de seu também compadre para a prestação dos serviços, por certo poderia identificar durante a seleção quem seria o contratado.

243. **Registre-se, por fim, que apenas para as cinco UPAs administradas pelo IABAS, o casal MORUCI e TOLEDO recebe mais de quarenta mil reais⁷² dos cofres públicos.** Aqui não se contabilizam os demais recursos recebidos para a prestação de serviços outros no bojo de outros contratos que o IABAS celebra com o Município do Rio de Janeiro.

244. Outro contrato que também parece tripudiar os princípios da Administração Pública, que o próprio IABAS promete seguir em seu regulamento de compras, é o de prestação de serviços laboratoriais de análises clínicas. Quanto a esse, não se questiona tanto a envergadura do contratado, nem a distância da sede do local da prestação dos serviços. O que chamou a atenção foi a proximidade (especialmente, a geográfica): o Laboratório de Análises Clínicas Ipanema é sediado no mesmo endereço que a organização social indicou por ocasião do procedimento seletivo que a elegeru para a prestação dos serviços de saúde nas UPAs VILA KENNEDY e CIDADE DE DEUS, isto é, Avenida Nilo Peçanha, 38⁷³, onde se situa a Policlínica Geral do Rio de Janeiro.

⁷² Ver mídia inserida a fls.1141 do IC 2010.003.17726.

⁷³ Nem se argumente que o LAC IPANEMA, por ser sediado no térreo, loja B, (conforme indica sítio da internet, a saber: <http://laboratorioipanema.com.br/contato/>.) e que o endereço fornecido para fins de comprovação de sede



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

245. Decerto que o IABAS nunca esteve sediado por aquelas bandas; assim como também jamais estivera estabelecido no endereço indicado por ocasião da qualificação (recorde-se, endereço do consultório dentário de ANTÔNIO LENZI, um dos diretores da ABCD, entidade mãe do IABAS...). A apresentação do endereço como local de funcionamento deveu-se, por certo, ao fato de que alguns integrantes da organização social pertencem a POLICLÍNICA GERAL DO RIO DE JANEIRO.

246. Afora a identidade de endereços, o administrador do laboratório contratado pelo IABAS também integra o quadro de integrantes da Policlínica Geral, sendo o médico responsável técnico do laboratório de análises clínicas, assim como também integram alguns daqueles apresentados pelo IABAS, seja como integrantes do corpo médico da entidade, seja como integrantes do Conselho de Administração.

247. Voltou-se, por conta disso, os olhos para a regularidade do procedimento seletivo responsável pela celebração do contrato. Além de o procedimento não estar numerado, uma constante nos procedimentos analisados, a facilitar toda a sorte de manipulação de documentos, constatou-se que outros concorrentes, supostamente derrotados, haviam apresentado certidões que diziam respeito ao IABAS (ao invés de documentos atinentes à própria pessoa jurídica), atestados técnicos fornecidos também pela organização social ou, quando isso não ocorrera, documentos cuja impressão deu-se após a fase de apresentação de propostas, a sugerir, igualmente, que o “procedimento” foi realizado novamente não com o escopo de obtenção da melhor proposta, mas para legitimar escolha pretérita.

248. O mesmo procedimento seletivo em questão, ademais, é capaz de gerar outro fato inusitado. Decomposto em lotes trazia em si tanto a seleção de prestador de serviço para análise laboratorial, como também para realização de exames de raio X. Para desempenhar este último serviço, também fora eleita pessoa por demais próxima da entidade, porquanto ADRIANO MOFATO PINTO (este o nome do administrador da sociedade empresária AMO

social consistiria no 10º andar, não haveria identidade de imóveis. Obtida a certidão de inteiro teor do imóvel, a matrícula é única, o imóvel – em sua totalidade, pertence à União Federal, com cessão gratuita à Policlínica Geral.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

SERVIÇOS MÉDICOS LTDA), sediada em Bangu, também é médico do IABAS. Tal contratação, convém registrar, parece ter sido considerada irregular por LUIS EDUARDO CRUZ, que informou que após ter sido constatado o fato, supostamente teria inserido a necessidade de que postulantes a contratar com a entidade devessem, doravante, preencher declaração que atesta a inexistência de vínculo laboral com a associação que os remunera.

249. Os procedimentos seletivos aqui mencionados foram os únicos que o MINISTÉRIO PÚBLICO se ocupou de analisar. E deles já se vislumbrou vícios graves o bastante a corroborarem que não há qualquer controle da regularidade dos procedimentos; ao contrário, ao que tudo faz crer, são confeccionados apenas para legitimar, a terceiros observadores, o cumprimento de liturgia, na prática ignorada.

250. Registre-se que alguns contratos não demandaram sequer esta análise, porque o só fato de celebrá-los já se revela, à vista sempre das planilhas e estimativas que o próprio IABAS apresentou como “custos reais”, à margem dos serviços de saúde que o Município tencionava contratar.

251. Nessa linha de raciocínio, não consta em quaisquer desses documentos e planilhas a necessidade de contratação de serviços para criação e produção de *peças publicitárias, tampouco de folders, informativos e periódicos*, ou mesmo divulgação de *anúncios em jornais, revistas, televisão, rádio, cinema e outdoor*, ao custo de R\$ 88.000,00 (oitenta e oito mil reais) m-e-n-s-a-i-s. Dos valores recebidos por força especificamente do contrato de gestão em discussão nessa inquisição, R\$ 10.000,00⁷⁴ (dez mil reais) são destinados todo o mês para custear a *Trato Agência de Comunicação e Marketing Ltda*, administrada pelo deputado fluminense ÁTILA ALEXANDRE NUNES PEREIRA, residente na mesma rua do Sr. LUIS EDUARDO CRUZ⁷⁵.

252. Também não se vê qualquer fato de interesse público, sobretudo atrelado à prestação de serviços de saúde nas UPAs Vila Kennedy e Cidade de Deus, a

⁷⁴ Fls.1161 do IC 2010.00317726

⁷⁵ Conforme fls.599v do IC 2010.00317726.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

produção de 6 (seis) vídeos de 05' (cinco minutos) cada, sobre o IABAS e seus serviços, além de uma edição de todos os seis vídeos em (um) vídeo de 30' (trinta minutos), mediante o pagamento da nada módica quantia de R\$ 65.000,00⁷⁶ (sessenta e cinco mil reais). Com a devida vênua, uma das comunidades já tem até filme em sua homenagem, indicado ao Oscar(está-se a referir a *Cidade de Deus* e ao longa metragem homônimo...); o que agora precisa é de atendimento de saúde disponível na UPA.

253. Nessa mesma toada, não se compreende porque o IABAS teima em ter um séquito de escritórios de advocacia a seu dispor. Segundo apontamentos da Comissão Técnica de Avaliação, responsável pela fiscalização dos contratos, é necessário que a entidade esclareça a pertinência de cada um destes escritórios.

254. Os valores, assim como das demais avenças mencionadas, não são nada irrisórios. Só o contrato celebrado pela organização social com a PATRICIA FURLANETTO ADVOGADOS rende aos cofres públicos mais de R\$ 4.000,00⁷⁷ por UPA, todo o mês, valor este já superior em quase o dobro ao limite mensal estipulado naquela tal planilha de custos reais, apresentada pelo IABAS quando solicitou à Administração Pública mais recursos, meses após a celebração do contrato nº 3/2009, sob o equivocado argumento de reequilíbrio.

255. Quanto aos outros quatro contratos para a prestação de serviços advocatícios, não se sabe qual o montante desviado de outras rubricas, em prol dos escritórios, pelo fato de que não há a previsão de quanto cada um deles vai custar para cada contrato assinado pelo IABAS com o Município.

256. A necessidade de obediência à previsão contratual tem ainda o reconhecimento de LUIS EDUARDO, aquele que presidira durante anos. É ele próprio quem afirma, em tom professoral (confira-se no áudio gravado⁷⁸), que a entidade há de se ater as

⁷⁶ Fls.1142 do IC 2010.003.17726

⁷⁷ Ver fls.970, por exemplo, cláusula quinta do contrato.

⁷⁸ Postula-se desde já a juntada do laudo de transcrição da oitiva, quando for confeccionado pelo setor próprio do MINISTÉRIO PÚBLICO.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

rubricas contidas nas propostas, que a entidade as respeita e que eventuais gastos em descompasso com as propostas são irregulares. Ao **viso ministerial, se o IABAS realmente pretende sanar as irregularidades, já há por onde começar. Basta cortar os excessos, vertendo a verba para a contratação de profissionais de saúde.**

257. Ante todas essas considerações, fazem todo o sentido as assertivas do Sr. LUIS EDUARDO DA CRUZ, quando argumenta que não sobra dinheiro para retornar aos cofres públicos, o que deveria ser feito, frente a comprovada (e assumida) não contratação de médicos. **O desregramento nos gastos contraria as próprias estimativas do IABAS, e os contratos de publicidade e de serviços advocatícios são a prova. Não haveria mesmo como sobrar. E quem é sacrificada por gastos que a entidade faz em desrespeito ao pactuado é a saúde da já combatida população usuária do SUS.**

258. **Com exceção dos contratos celebrados com a AMO SERVIÇOS MÉDICOS LTDA e o com o LABORATÓRIO DE ANÁLISES CLÍNICAS IPANEMA, todos os demais já foram objeto de apontamento dos membros da Comissão Técnica de Avaliação.** Longe de serem os únicos (põe longe nisso...) o fato é que ao órgão incumbido de fiscalizar a execução do contrato tem continuamente chamado a atenção dos agentes públicos municipais de escalão superiores quanto à necessidade de que estes se manifestem quanto à regularidade de tais avenças.

259. **Antes de avançar, é preciso deixar claro que a fiscalização do contrato pela Secretaria Municipal de Saúde é sazonal, rasa e incipiente.** Isso pra dizer o mínimo. Tanto no que concerne à verificação, supervisão e controle da atividade-fim, assistencial, o que será objeto de atenção linhas mais abaixo, tanto no que pertine ao controle dos recursos recebidos pela organização social. Ou melhor, organizações sociais, no plural, já que o quadro de indolência estatal não parece ser diverso em outros contratos de gestão celebrados pela Secretaria Municipal de Saúde e Organizações Sociais.

260. **Sazonal** porque a **tal Comissão se reúne apenas trimestralmente para discutir os três meses anteriores de prestação de serviços públicos, em reunião que costuma**



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

não se estender além da duração de uma peça de teatro; **rasa** porque o volume de questões a demandarem análise é monstruoso, em comparação ao tempo em que os membros integrantes dispõem para analisar, haja vista que a função, além de ser exercida sem remuneração, não é exclusiva, vez que todos dispõem de outras no âmbito da Secretaria; **incipiente** porque, a despeito do tempo decorrido, ainda não se definiram rotinas e protocolos capazes de tornar a análise minimamente hábil a evitar a sangria dos cofres públicos, especialmente quanto a gastos com atividades não previstas no contrato.

261.A Secretaria Municipal de Saúde tem aprimorado a estrutura das Comissões Técnicas de Avaliação. Mas o tem feito a passos bastante lentos e nada efetivos, em velocidade consideravelmente menor às demandas que lhes são postas sob apreciação, não dispondo de meios e expedientes para frear os impulsos de entidades que ignoram os termos de suas próprias proposições, como o faz o IABAS.

262.A forma empregada para análise financeira da gestão de recursos públicos recebidos pela organização social pode ser compreendida em linhas gerais, pelas declarações da atual Coordenadora da Coordenadoria de Contratos de Gestão das Organizações Sociais, ANA CAROLINA LARA⁷⁹. Em oitiva colhida nas dependências do MINISTÉRIO PÚBLICO, a aludida servidora apresentou um panorama de como é empreendida a análise:

Que explicando a rotina de tarefas, esclarece que os relatórios de análise financeira são encaminhados mensalmente para a CCGOS, os quais são analisados mensalmente pela gerência de análise de despesas, esta atualmente composta por quatro integrantes; que em 2012, porém, o cenário ainda era diverso, tendo a declarante

⁷⁹ Em trecho que não foi objeto de transcrição, a servidora argumenta que quem verifica a conformidade dos gastos nota a nota é a CGM, Controladoria-Geral do Município. Ouvido então o Auditor-Geral do Município (cujo áudio da reunião postula o acatamento nesta serventia), quem teria a incumbência de fazê-lo ou de delegar tal tarefa, o fato foi negado.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

*apenas a companhia de Ricardo para realizar tal atividade; que antes de 2012, não contava com ninguém para realizar a análise financeira, época em que a declarante estava lotada na (ainda) gerência de convênios; que esclarece ainda que é realizada a análise mensal por parte da aludida gerência e, quando da ocorrência da reunião trimestral, já se tem o diagnóstico da situação financeira; **que os relatórios confeccionados pela gerência são subscritos por quem os faz e via de regra são bem concisos, anotando precipuamente as possíveis inconsistências vistas sob o aspecto financeiro; que não é analisada por esta gerência a conformidade de despesas nota a nota, mas apenas aquelas que mais saltam aos olhos, indicativos de que os gastos não são pertinentes ao objeto fim do contrato, como, por exemplo, gastos com instrumentos musicais; que ressalta ainda que, como dois terços dos contratos dizem respeito à RH, é verificado uma análise dos provisionamentos e pagamentos de férias e décimos-terceiro, bem como encargos trabalhistas; que a gerência financeira a que alude a declarante atende aos vinte e nove contratos, que no presente ano, os contratos, somados, são da monta aproximada de R\$ 1.700.000.000,00 (um bilhão e setecentos milhões reais), que a análise detida nota a nota deve ser realizada pelo controle interno, isto é, a CGM; que no dia da realização da reunião da CTA é debatida a questão assistencial e de metas e indicadores; que a análise financeira a ser procedida pela CCGOS era, antes da resolução de janeiro de 2014 acima mencionada, realizada sem prévia normatização que a amparasse, mas era rotineira a sua ocorrência; que atualmente (a partir de 2013) os dados financeiros do contrato de gestão são alimentados em um painel de gestão de parcerias com OSs, através de sistema***



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

informatizado, contendo os dados necessários referentes à parte financeira e assistencial; que o relatório congrega notas fiscais, contratos de execução continuada e extratos bancários; que a este painel tanto a CGM, bem como o TCM tem acesso; que quando o relatório é entregue pela OS, não há designação formal de membro específico para análise prévia da documentação antes do início da reunião, esclarecendo que os integrantes se inteiram de seu teor porque dizem respeito as funções por eles desempenhadas; que as reuniões demoram em média duas a três horas, sem prejuízo de as vezes serem suspensas para serem iniciadas em outra data.

263. **Repare que a Coordenadora dos Contratos de Gestão das OS admitiu que, até o ano de 2012, não havia ninguém para realizar a análise financeira, o que significa dizer que os recursos movimentados (que ultrapassam o bilhão de reais) pelas organizações sociais de saúde (não só pelo IABAS, tampouco só para o contrato de gestão 3/2009) ficavam a cargo de membros da Comissão Técnica de Avaliação sem qualquer expertise ou know-how para desempenhá-los. Foi a esse (nenhum) controle a que se submeteu o IABAS por pelo menos os dois primeiros anos de contrato, haja vista que o contrato n°3/2209, como remete a própria numeração, foi assinado em dezembro de 2009.**

264. **A gerência acima mencionada por ANA CAROLINA, recém-criada, e que agora passaria a empreender a verificação dos dispêndios financeiros das organizações sociais, consiste, em verdade, na GAAD (Gerência de Análise e Acompanhamento de Despesas), não contendo quatro (como dito pela Coordenadora), mas apenas três servidores. Três servidores para fiscalizar dezenas de contratos celebrados com organizações sociais que, juntas, recebem quase R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) dos cofres públicos.**

265. **Se as declarações acima em negrito já são capazes de fazer coro à certeza de que o quadro de servidores é insuficiente para análise dos recursos geridos**



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

pelas organizações sociais de saúde, as declarações de um destes três encarregados dá o tom da precariedade da atividade desempenhada.

266. Atente-se para o depoimento de MARCELO CUNHA, especificamente quanto à parte em que menciona o tempo despendido para verificação da conformidade dos gastos. Por ocasião de suas declarações, foi perguntado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO e respondido o seguinte:

Como é realizada a análise financeira durante o tempo em que se encontra na GAAD (Gerência de análise e acompanhamento de despesa)?
Que o declarante, em resumo, faz uma análise da conciliação bancária, em que se verifica o saldo do mês anterior mais as receitas do mês e verifica as despesas realizadas, se o resultado da operação matemática indicar o saldo compatível com o apresentado no extrato, está feita a conciliação bancária; que é verificado se o que consta no relatório de despesa está contido como gasto da entidade no extrato; que o relatório de despesa contém todos os gastos efetuados pela OS e, em anexo a cada despesa, há a imagem da nota fiscal escaneada; que o relatório de despesa em si contém apenas os valores gastos, sendo necessário, a fim de que se descubra nome do beneficiário ou natureza da despesa, o acesso à imagem escaneada que acompanha o gasto; que o relatório de contratos de execução continuada, por sua vez, são encaminhados mensalmente, a despeito de que o contrato vija por mais de um ano, por exemplo e seguem a mesma sistemática do relatório de despesas no tocante à correlação entre o gasto e o documento comprobatório de sua efetuação; **que também são verificadas as ocorrências de empréstimos entre contas de diversos contratos, que em verdade o ingresso de receita nestes casos pode ser tanto quanto retorno de verba transferida entre contas de contratos de gestão de uma mesma OS ou a própria aquisição do empréstimo; que segundo o declarante isso não é permitido, que uma vez identificada a ocorrência de tais empréstimos, é efetuado por parte do declarante a ciência de sua**



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

ocorrência, a fim de que aquele que detenha atribuição adote as medidas cabíveis, que o declarante atua precipuamente nas unidades de atenção básica, e tendo sido perguntado qual das OS em que a referida prática de transferências de valores entre contas é mais corriqueiro, foi dito que se recordava do IABAS como exemplo mais vivo; que o declarante também é responsável pela análise financeira do HMP II desde que iniciou suas atividades no setor. **O que é verificado no relatório de RH e pessoal?** É feita a verificação entre o que consta no relatório de despesas como gastos de RH, e o montante gasto nesta própria rubrica; que também consegue ter acesso aos nomes dos médicos, CRM, CPF, bem como as verbas que incorporam o salário do profissional; **É feito cruzamento acerca da pluralidade de vínculos?** Que o cruzamento não é fluxo de rotina por parte da GAAD, mas em certa ocasião, o declarante identificou a existência de certo nome contido em mais de um relatório, tendo na ocasião restado esclarecido que o total de horas do profissional, apesar da pluralidade de vínculos, era de 40 horas semanais; **Que no setor há três profissionais, contando com o declarante, sendo certo que a divisão de análise de contratos é equânime, de acordo com a demanda de trabalho, que como já dito, o declarante dedica maior parte de sua análise aos contratos de atenção básica; que a média de análise de cada um dos contratos de atenção básica é de um período, isto é, consegue analisar um pela manhã e um pela parte da tarde;** que às vezes, a depender das informações incompletas, demanda-se que se faça contato com a OS, o que pode atrasar a análise; que não é feita a conferência nota por nota, por conta da escassez do tempo; o declarante tem um critério que utiliza para otimizar que consiste em verificar os maiores valores, que o declarante estipula acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), mas que trata-se de critério adotado pelo próprio declarante, não consistindo em fluxo previamente determinado; **Há, por parte da gerência de análise de acompanhamento de despesa, conferência prévia da existência de nomes de pessoas jurídicas e físicas?** que não há esta conferência. **Está no feixe**



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

de atribuições dos integrantes da gerência de análise de acompanhamento de despesa analisar a economicidade dos contratos celebrados pela OS com terceiros? Que o setor do declarante recebe o valor “cheio”, da despesa integral, sem discriminação unitário do gasto, razão pela qual não tem como verificar se a despesa está acorde o valor de mercado. Está no feixe de atribuições dos integrantes da gerência de análise de acompanhamento de despesa (GAAD) analisar a idoneidade das pessoas jurídicas contratadas, isto é, se i) as atividades contratadas se encontram previstas no objeto social da sociedade empresária, ii) se a pessoa jurídica tem em seu quadro social pessoas com relação de parentesco com integrantes da própria Os? Não.

267. É de fácil constatação a fragilidade da análise financeira que, conforme declarado, mais consiste em cotejo dos valores recebidos e valores gastos, não se atendo a qualquer economicidade dos valores ou a verificação da pertinência dos gastos com o contido na proposta.

268. Além disso, a escassez de tempo, segundo o próprio declara, o permite apenas verificar a conformidade de despesas acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), gerando *sombra* na análise de valores menores, natureza em que, talvez não coincidentemente, se inserem todos os contratos mencionados como irregulares. E o pior de tudo: a quantidade de contratos de gestão a serem objeto de análise acaba por gerar que a verificação de dispêndios se limite, nos termos empregados pelo servidor, a *um período*, isto é, a uma manhã ou a uma tarde.

269. Por certo, *um período* não é suficiente a assinalar a higidez dos gastos de uma organização social, mormente nos contratos de gestão como os dos autos, cujas cifras ultrapassam um milhão de reais todo o mês, contendo gastos com as mais variadas naturezas



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

de despesas. Desde custos com medicamentos e gases medicinais, passando por funcionários e serviços de execução continuada.

270. E o controle não foi incrementado com a aparição do sistema do painel de gestão, que permite a análise dos dados via internet. Tal ferramenta já foi objeto de apresentação⁸⁰, nas dependências do Ministério Público, por servidores da Secretaria Municipal de Saúde. A gravação (a reunião foi objeto de registro de áudio) dá a tônica de que a supervisão exercida pelo município sobre o contrato de gestão nada tem de **rigorosa e percuciente. Por ora, junta-se apenas a ata e postula-se o acautelamento do áudio nesta serventia, sendo certo que tão logo procedida a degravação e transcrição do áudio, o documento, em meio físico, será encaminhado ao Juízo. Roga-se, desde já, a sua juntada.**

271. Os demais membros da Comissão Técnica de Avaliação, aos quais não cabe mais, desde a criação da tal GAAD, a análise precípua da execução financeira do contrato, mas sobretudo assistencial (entenda-se por qualidade e quantidade do serviço prestado), dispõem menos ainda de meios de verificar a idoneidade do emprego dos recursos recebidos pela entidade. Ora porque não possuem conhecimentos técnicos, ora porque não lhes são franqueados documentos suficientes, ora porque o tempo que lhes é concedido é mais ou tão enxuto quanto àquele concedido aos três servidores da GAAD.

272. Confira-se, com o fito de corroborar as assertivas, as declarações colhidas de quatro⁸¹ deles.

Quais são os relatórios encaminhados pela Organização Social que devem ser objeto de exame por parte da CTA?

69. A apresentação ocorreu no dia 14 de julho de 2014, contando com Promotores de Justiça e representantes da Secretaria Municipal de Saúde.

⁸¹Os dois últimos depoimentos foram prestados por membros da CTA do contrato de gestão em xeque. Os dois primeiros, por sua vez, foram prestados por membros de outras CTAs. Em anexo (clique aqui) [Doc. 3 - Oitivas.pdf \(CTRL+ HIPERLYNK\)](#), seguem cópia destes e de outros depoimentos prestados, colhidos através deste inquérito, como também em outros procedimentos. O objetivo é demonstrar como, na prática, dá-se o acompanhamento dos contratos.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

Financeiro, este realizado pela COSC, trabalho realizado por um rapaz; que ao que se recorda, a análise era informal, sendo possível, contudo, que análise fosse efetivamente formal; **de produção, contendo indicadores e metas**, este analisado pela própria CTA; **de relação de pessoal e RH**, que, apesar de entregue, não era analisado, ao menos pelo declarante, não sabendo precisar se outros o faziam; que esta análise, feita pelo próprio, se dava apenas para efeito de identificar saída de caixa, para identificar impostos recolhidos e encargos trabalhistas; que não se recorda de ter recebido, em qualquer das CTAs de que tenha participado, algum relatório de execução continuada; que se recorda de receber, em casos episódicos, cópias de instrumentos contratuais, mas não com periodicidade condizentes com relatórios; contudo, eram enviadas as faturas. **Há, por parte da CTA, conferência prévia da existência de nomes de pessoas jurídicas e físicas, antes de recomendar pagamento?** Não. Quanto aos pagamentos, a CTA cinge-se a análise do objeto contratual desempenhado em consonância com a atividade-fim do contrato, não havendo análise de legitimidade/existência do CNPJ ou do próprio estabelecimento; que tal tarefa não é realizada em razão do denso volume de documentos. **Está no feixe de atribuições dos integrantes da CTA analisar a economicidade dos contratos celebrados pela OS com terceiros?** Não. O que é procedido pela CTA é a verificação de coincidência entre a despesa e a atividade fim da OS; que uma das insurgências que o declarante se recorda consiste, por exemplo, nos gastos com serviços excessivos com táxi e churrascaria; mas que não existe análise de economicidade nos contratos celebrados pela OS com terceiros. **Está no feixe de atribuições dos integrantes da CTA**



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

analisar a idoneidade das pessoas jurídicas contratadas, isto é, se i) as atividades contratadas se encontram previstas no objeto social da sociedade empresária, ii) se a pessoa jurídica tem em seu quadro social pessoas com relação de parentesco com integrantes da própria Os? Não há verificação de quaisquer dos itens acima. Quem, na concepção do declarante, efetuará o controle suscitado na pergunta anterior? Que acredita que não há órgão que se encarregue disto; Explicar, com brevidade, como se dá a distribuição para análises dos relatórios entregues a cada mês. Não há sorteio prévio ou divisão de tarefas quando do recebimento dos relatórios entregues pelas OSs, mas havia preocupação dos integrantes com a regularidade do processo, por conta do conhecimento das responsabilidades que envolviam a atividade; por isso, apesar de inexistir relatoria, sempre algum integrante tinha acesso prévio antes da reunião; que ficava ao acesso de todos os integrantes,mas em cópia única; que a análise precípua da CTA era a produção assistencial, metas e indicadores; que via de regra estas informações eram obtidas pela própria OS; que reafirma que a análise financeira do relatório se resume à incongruência da despesa com a atividade fim da OS; que não existe formalmente assessoramento jurídico para a CTA, em que pese a Coordenadora ANA CAROLINA LARA tenha formação jurídica; tampouco dispõem de assessoramento para identificar se o gasto apresentado pela OS foi regularmente efetuado (excerto do termo de declarações de SIDNEI DE OLIVEIRA FRANCO).



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

*(...)Esclarece o declarante que não há qualquer gratificação ou recebimento de valores para integrar a CTA. Em seu caso, não houve consulta prévia acerca de seu interesse em participar, mas que foi comunicado de que dela iria fazer parte. Que esclarece não ter conhecimentos de economia, contabilidade, não exercendo qualquer controle referente ao financeiro ou pessoal; que as convocações para as reuniões são feitas por e-mail, que os comunicados são realizados com a antecedência de uma semana ou às vezes em tempo ainda mais curto, até pela dificuldade de obter agenda em que possa ser satisfeito o quorum mínimo, de três pessoas; que as reuniões são realizadas de acordo com a disponibilidade de salas, então são realizadas na sala em que estiver disponível; via de regra são realizadas no sexto andar, onde está estabelecido o setor de contratos; que indagada acerca da frequência em que as OS tem que enviar para a CTA, a declarante diz que não sabe a frequência, mas que a análise se dá trimestralmente; que acha que os relatórios enviados ficam acautelados na COSC. **Há conferência de nomes de pessoas jurídicas e físicas, bem como prévia certificação da existência de pessoas jurídicas antes de recomendar pagamento?** Que não tem conhecimento disto, porque não diz respeito a sua área, só atuando na análise de indicadores; que cabe a declarante identificar indicadores e metas; que na concepção da declarante, cabe a COSC analisar as informações financeiras; que a COSC manda relatórios por e-mail acerca destas informações a CTA que mesmo sem ter conhecimento técnico de finanças ou administração de empresas, efetua o questionamento do que lhe aparenta mais incongruente. Que o relatório enviado por e-mail pela COSC é por escrito, mas sem documentação anexa ou nota fiscal; que não sabe*



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça Grupo de Atuação Integrada da Saúde

se o documento é subscrito por alguém ou por quem é confeccionado, tampouco sabe se é o próprio encaminhado pela CEJAM, replicado. (...) que esclarece que não tem conhecimento de administração de empresas para aferir a regularidades das transações financeiras, tampouco dispõem de assessoramento para identificar se o gasto apresentado pela OS foi regularmente efetuado; que até onde sabe, o pessoal da comissão é exclusivamente responsável por análise de metas e indicadores e, além disso, aponta as inconsistências que mais saltam aos olhos e ao senso comum, como por exemplo, médico recebendo valores em muito superior ao pago ao diretor; que afora estas discrepâncias, não há análise detalhada dos dispêndios financeiros, nem se os CNPJs porventura indicados efetivamente existem; que a bem da verdade, a declarante não se recorda de receber qualquer relatório que faça menção a CNPJs ou nomes de empresas, mas apenas a valores; que não há qualquer acesso aos contratos de vigilância, portaria e etc; que na sua concepção existe um setor com este propósito, por conta disso, o declarante não debate, discute ou argumenta em reuniões, por exemplo, a questão de modicidade e economicidade dos valores envolvidos em subcontratação por exemplo; que estes contratos e valores não são questionados. Indagada porque os valores pagos a locadoras e serviços de táxi foram objeto de questionamento e não são devidamente questionados contratos de execução continuada, por exemplo, esclarece a declarante que isso se dá por duas razões. A primeira delas, porque acredita que a COSC é um setor para fazer esta análise, considerando sobretudo que sequer recebe cópia do contrato ou dados acerca da pessoa jurídica; que em segundo lugar, esclarece que as atividades de locação de vídeos e alugueis



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

de taxis estão fora da atividade a ser desempenhada pela OS, daí a razão de terem chamado a sua atenção (excerto do termo de declarações de ANGELA CRISTINA DIAS VALENTE MARIZ).

Há, por parte da CTA, conferência prévia da existência de nomes de pessoas jurídicas e físicas, antes de recomendar o repasse? Com a implantação do painel de gestão, não há mais possibilidade de informação de CNPJ inválido ou inexistente, mas não há como assegurar que a beneficiária dos valores é a titular do CNPJ Está no feixe de atribuições dos integrantes da CTA analisar a economicidade dos contratos celebrados pela OS com terceiros? que tal análise não passa despercebida, mas é efetuada de maneira episódica, isto é, a declarante, quando se depara com valores em desconformidade ao que ordinariamente acontece; não há contudo uma análise rotineira e individual. Está no feixe de atribuições dos integrantes da CTA analisar a idoneidade das pessoas jurídicas contratadas, isto é, se i) as atividades contratadas se encontram previstas no objeto social da sociedade empresária, ii) se a pessoa jurídica tem em seu quadro social pessoas com relação de parentesco com integrantes da própria Os? Não há rotina de análise, mas uma vez identificada suspeita, medidas deverão de ser tomadas (excerto do termo de declarações de PATRICIA BRAGA DA FONSECA)

Como se dá a divisão de trabalho entre membros da CTA? existe uma resolução desde janeiro de 2014, a qual define a CCGOS que fica com a análise da gestão financeira, e os componentes da SUBPav e SUBHUE ficam com a análise assistencial; que antes da resolução, as



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

*coisas funcionavam da mesma forma, mas sem normatização; que tratava-se de um acordo informal, em que cada um analisava a área de sua expertise. **Há verificação in loco da veracidade das informações que a OS passa?** Que ocorrem verificações in loco, não com frequência, para verificar o funcionamento da unidade; que contudo tais visitas não ocorrem com o escopo de analisar a produção assistencial efetivamente relatada pela entidade. **A Organização Social apresenta o resultado do alcance da meta já pronto, isto é, com o resultado fruto da metodologia de cálculo já aplicada, acompanhadas das fontes de consulta que lastreiam o resultado?** Que a OS apresenta os resultados e a metodologia, de modo que a CTA verifica que se há conciliação entre metodologia e resultado; que as reuniões das CTAs costumam durar duas horas, duas horas e meia, às vezes um pouco mais. Que indagada acerca de como tinha acesso às metodologias, foi dito que estavam previstas no contrato; que em verdade, os indicadores iniciais não continham, à exceção da taxa de mortalidade, aplicabilidade de metodologia, vez que consistiam basicamente em notificações SINAM, satisfação do usuário, origem do paciente, profissional cadastrado no CNES; inserção no sistema de regulação; pactuação de referência e contrarreferência, constituição das comissões obrigatórias; implantação de protocolos pactuados com a SMS; que, em um segundo momento, houve a alteração dos indicadores, os quais passaram a depender, em maior quantidade da análise da aplicação de metodologia; que aproximadamente em 2011, com apoio da FGV, passaram a revisão dos indicadores, os quais passaram, do que se recorda a declarante, em janeiro de 2012, passando a serem então implementados; que lido o termo aditivo nº 45/2011, em especial o indicador de taxa de mortalidade, foi dito que tal indicador sofreu outras duas alterações; que, inicialmente, como consta do instrumento contratual, tratava-se de óbitos calculados sobre*



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça Grupo de Atuação Integrada da Saúde

o número de atendimentos e que, atualmente, a metodologia aplicada é óbitos com mais de 24 horas sobre total de saídas de total de pacientes nas salas de observação (vermelho, amarelo e pediátrico) e os óbitos com menos de 24 horas sobre o total de atendimentos realizados; que acerca do indicador 3.2 afirma a declarante que não houve mudanças quanto a metodologia, mas a meta foi alterada para cem por cento. Que desconhece quem seja ANDRE LUIS PAES RAMOS, da CAP 3.1; que conhece pessoalmente Patricia Braga da Fonseca, tanto quanto do dia a dia da SMS, como das CTAs; que a CTA faz a recomendação de estorno, não tendo retorno por parte da SMS se isso de fato é feito ou não; que indagada acerca das diversas considerações atinentes a legitimidades de despesas efetuadas pela OS IABAS, foi dito pela declarante que, em parte, retificava a informacao antes dita no sentido de que se abstinha de sua análise, segundo a declarante, antes da resolução 2238 de 2014 estabelecer a atribuição de cada SUB, a SUBHUE havia atentado para a necessidade de observância destes gastos, e assim o faziam; que a análise era mais calcada na pertinência do gasto com o objeto do contrato, se apegando contudo ao que mais saltava aos olhos, até por conta da falta de expertise; que por conta disto, os relatórios das CTAs fazem constar, ainda que parcialmente, a aferição da legitimidade de algumas despesas; q que acerca dos relatórios das CTAs do ano de 2013 contidas no Inquérito civil, foi indagada se já há da SUBG uma definição quanto a legitimidade dos gastos com a AGENCIA DE COMUNICAÇÃO TRATO, bem como com vários escritórios de advocacia, bem como com os gastos das salas alugadas para sediar o IABAS, foi dito em resposta que tais retornos ainda não foram encaminhados acerca da pertinência ou não dos gastos, tendo a declarante dito que enquanto não houver resposta dos órgãos de controle e da SUBG, que encaminhou para os questionamentos aos



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

órgãos de controle (PGM e CGM); a CTA refutará gastos de tal natureza; que estes não são os únicos questionamentos referentes aos contratos do IABAS, sendo que outros também o foram; que indagada acerca de como é possível realizar a medição de ausência de profissionais (não absenteísmo e sim a vacância de cargos), foi dito que não haver certeza se a vaga está ou não ocupada, o que se tem de controle é a informação de um lotaciograma semanal, aos cuidados da Dr. Lúcia e da Dr. Sara (excerto do termo de declarações de ROSIMAR VIANNA SILVA)

273. Pois bem. Frente toda a espécie de ausência de recursos e instrumentos e, por fim, considerando-se ainda que os membros da Comissão Técnica de Avaliação não são, desde a criação da GAAD (Gerência de Análise e Acompanhamento de Despesas) os fiscais do emprego das verbas por excelência, estava-se averbando, páginas atrás, que os membros integrantes da Comissão responsável pelos contratos de gestão das UPAs VILA KENNEDY e CIDADE DE DEUS haviam questionado a pertinência de algumas avenças, levando-as a apreciação superior.

274. Foi assim que procederam em relação aos gastos com os escritórios de advocacia, com as sociedades de marketing e publicidade, e com tantas outras (não mencionadas no bojo desta petição inicial, sob pena de torná-la mais extensa do que já se encontra⁸²). O mesmo, inclusive, se passou com a MORUCI E TOLEDO (aquela sociedade enraizada na longínqua Porciúncula, administrada pelo sobrinho da ex-esposa do anterior Presidente do IABAS). Quanto a esta sociedade, especificamente, em 25 de junho de 2013, a CTA responsável pelo acompanhamento do contrato de gestão da UPA VILA KENNEDY fez constar que o IABAS deveria explicar seus gastos com gerenciamento de resíduos sólidos, **havendo coleta especializada e enfermeiro capacitado na unidade para treinar funcionários**, sinalizando não haver sentido em contratar, também, a sociedade empresária de Porciúncula.

⁸² Remete-se o Juízo à leitura dos relatórios das CTAs contidos nos autos.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

275. Na mesma reunião do dia 25 de junho de 2013⁸³, apenas à guisa de ilustração, além de terem sido suscitadas explicações quanto à natureza e necessidade dos serviços advocatícios de cinco bancas de advogados e de uma das sociedades de comunicação e marketing, postulou-se ainda fossem esclarecidos a necessidade de pagamentos a uma confeitaria no valor de quase R\$ 500,00, a contratação de TV a cabo e, por fim, de outra sociedade empresária, destinada a consultoria em remuneração, chamada PEOPLE UP.

276. Ainda a título de ilustração, na reunião seguinte – ocorrida no final de agosto de 2013 -, voltou a se deparar com irregularidades da mesma natureza de que haviam sido objeto de anotação em junho, daí porque então suscitou a Secretaria Municipal de Saúde que realizasse uma consulta formal a Procuradoria Geral do Município e a Controladoria-Geral do Município, para que informassem acerca da regularidade de tais condutas por parte do IABAS. A reunião ocorrida três meses depois, em novembro daquele ano, também conteve recomendações à Secretaria Municipal de Saúde, aos cuidados da Subsecretaria de Gestão, a fim de que a regularidade de outras condutas também fosse apreciada por aqueles órgãos.

277. Ante o tempo decorrido desde a expedição das recomendações aos órgãos de controle municipais, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO tratou de encaminhar a estes, por sua vez, ofícios a fim de saber qual teria sido, afinal, o resultado da consulta. **Curiosamente, porém, ambos disseram que não houve qualquer consulta a eles formulada por parte da Secretaria Municipal de Saúde.**

278. **Isso, em termos práticos, serve para demonstrar que o controle de gastos não é exercido por quem de direito e, quando feito por amostragem e perfunctoriamente (não é outra ilação que se retira das palavras dos próprios membros das CTAs...), não tem qualquer efetividade, já que a Comissão Técnica não tem atribuição para impingir a tal ou qual descumprimento contratual, qualquer efeito concreto, seja de restituição de valores, seja de aplicação de penalidades. Está jungida a expedição de recomendações que, como se viu, são ignoradas por órgãos hierarquicamente superiores.**

⁸³ Fls.461 e ss do IC 2010.00317726.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

279. Enquanto não há efetiva fiscalização propriamente dita, o IABAS parece custear aquilo que o apraz, deixando de lado, por exemplo, o pagamento de tributos, como o PIS. Alertado pelos membros da CTA em razão da identificação de mais um atraso no recolhimento dos tributos, a organização social justificou-se com a afirmação de que “prioriza o pagamento de tributos sempre que há recursos disponíveis”. Simples assim.

280. O IABAS continua – pelo menos até 2013 era este o cenário – deixando, de quando em vez, de efetuar o pagamento do tributo federal. Do mesmo modo, não aumenta o salário dos médicos. Mas não se tem notícias de que o pagamento das empresas de consultoria, marketing ou dos escritórios de advocacia venha a faltar.

281. Exemplo do desgoverno e desmando pode ser demonstrado com a verificação de que o IABAS, ao celebrar contrato, em 5 de janeiro de 2012, com a L2 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA EPP, com o pretexto de obter desenvolvimento de sistema de visualização de ponto diário dos funcionários das unidades administradas pelo IABAS (e aqui se incluem as UPAS VILA KENNEDY e CIDADE DE DEUS), assinava em verdade contrato com uma pessoa jurídica que, desde o ano de 2011, exerce as atividades de lanchonete em um bar da região serrana, na cidade de Teresópolis, atuando sobre o nome de BARRA LANCHES.

282. O MINISTÉRIO PÚBLICO desconfiou da higidez do contrato com a tal L2 ao verificar apenas o endereço da contratada (a esta altura da exposição, já se consegue confirmar que ninguém do Município o faz), porquanto sediada em uma casa, no bairro de Jacarepaguá, tendo então solicitado a presença dos agentes policiais para realizarem operação de reconhecimento no local, a fim de verificar se alguma atividade empresarial era ali desempenhada. Este o relatório de missão dos policiais⁸⁴:

Inicialmente, insta consignar, que em consulta a base de dados da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro (JUCERJA), foram verificadas alterações

⁸⁴ O relatório em si e a documentação a ele encartada encontram-se a fls.791-815 do IC 2010.0030017726.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

contratuais relevantes nos assentamentos da L2 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA, CNPJ nº 10.285.145/0001-30.

A empresa, estabelecida no ano de 2008 na Rua São Clemente, nº 172, apto 308, Botafogo, sofreu mudança, no ano de 2010, para a Rua Bento Lisboa, nº 106, apto 1.010, bloco 1, Catete.

Em sua segunda alteração contratual, no ano de 2011, a pessoa jurídica L2 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, alterou o ramo de atividade, passando a ser denominada ESTAÇÃO IMBUÍ RESTAURANTE E PIZZARIA LTDA, com funcionamento na Avenida Presidente Roosevelt, nº 1270, Barra do Imbui, em Teresópolis, conforme cópias de contratos em anexo.

Em diligência na Rua Deputado Alvaro Vale, nº 84, casa 02, Jacarepaguá, realizada no dia 28 de maio de 2014, Agentes da Divisão de Inteligência constataram que o endereço refere-se a um imóvel situado em condomínio residencial.

O ingresso de pedestres e de veículos ao condomínio se dá por portões automatizados e individualizados. Entretanto, existe uma guarita para porteiro ou vigilante aparentemente abandonada.

Não há exposto no acesso ao condomínio, bem como na casa, qualquer placa ou letreiro alusivo ao funcionamento da empresa L2 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.

Utilizando a técnica estória-cobertura, foi efetuada entrevista a ex-síndica, a qual confirmou que a empresa L2 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO funciona no ambiente doméstico da casa 02. Ademais, disse que, ainda que a empresa esteja em atividade, a circulação de funcionários e/ou de clientes no condomínio não é perceptível.

Ainda sob a utilização de técnica operacional, foi efetuado contato com a moradora da casa 02, THAÍS LOPES, a qual ratificou o funcionamento da empresa em sua residência, acrescentando que o representante seria seu esposo LEANDRO DUARTE.

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

Em entrevista a outro morador, apurou-se que MICHELLE LEMOS LOPES, CPF nº 962.014.104-06, e NICE DE OLIVEIRA LOPES, 954.158.157-91, componentes do quadro societário da pessoa jurídica em questão, são desconhecidas no condomínio.

Concomitantemente, Agentes do GAP CRAAI Teresópolis diligenciaram na Avenida Presidente Roosevelt, nº 1270, Barra do Imbuí, naquele município, endereço da ESTAÇÃO IMBUÍ RESTAURANTE E PIZZARIA, tendo verificado que no local é estabelecido o comércio BARRA LANCHES.

283. Estas, portanto, são as fotos das fachadas dos estabelecimentos que, respectivamente, abrigou e abriga a pessoa jurídica contratada pelo IABAS para prestar-lhe serviços de informática:



284. Em não havendo controle *ex ante* dos gastos que realizará, nem com quem gastará (lembre-se, a entidade não deve cumprimento à Lei de Licitações), tampouco fiscalização dos gastos *ex post*, **assiste-se o IABAS eleger prioridades não em atenção ao**



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

interesse público primário, fim único e último pelo qual o Município deu-lhe tanto poder, mas em interesse da própria instituição, que mais parece agir como uma sociedade empresarial, ao menos sob ponto de vista gerencial.

**V. AINDA DAS RAZÕES PARA A RESCISÃO CONTRATUAL:
A (NOVA) CONFIRMAÇÃO DAS CONSTATAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO- DO RELATÓRIO DE INSPEÇÃO ORDINÁRIA DE 23/01/2014 CONSTANTE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 040/000542/2014.**

285. A corroborar diversas das graves afirmações feitas pelo *Parquet*, **recente** Relatório de Inspeção Ordinária formulado pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro⁸⁵ reafirma muitas das ilegalidades ora expostas, além de outras.

286. A análise ora descrita pelo Ministério Público na exordial quanto ao descumprimento de diversas obrigações contratuais essenciais pela Organização Social IABAS coincide, em grande medida, com as ilegalidades constatadas pelo referido órgão de controle externo, muito embora deva-se ressaltar que a inspeção se refere a outros contratos de gestão celebrados entre a Secretaria Municipal de Saúde e o IABAS, diverso do objeto da presente demanda.

287. Note-se que as ilegalidades descritas nesta exordial possuem semelhante ênfase no exame pelo Tribunal de Contas do Município do cumprimento dos contratos a que se refere o Relatório de Inspeção Ordinária na Secretaria Municipal de Saúde,

⁸⁵ O referido relatório do TCM-RJ foi encaminhado ao Ministério Público Estadual através do Ofício GP n. 9 – 1310/2014, da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, datado de 24/09/2014. O documento, não entranhado nos autos principais dos inquéritos civis que instruem a presente, foi integralmente digitalizado e oferecido à análise do Juízo na forma de documento eletrônico avulso.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

datado de 23/01/2014, referente ao período de dezembro de 2010 a julho de 2013, constante do Processo Administrativo n. 040/000542/2014.

288. Tal se revela importante para demonstrar que se trata de prática reiterada e disseminada pela organização social, ora ré, e aceita com a conivência do Município do Rio de Janeiro.

289. Ao analisar os contratos de gestão elaborados pela Secretaria Municipal de Saúde para gestão das UPAs situadas na AP 3.3 (UPAs diversas do objeto da presente Ação Civil Pública), concluiu o TCM que a característica principal de tais contratos de gestão é a preponderância das despesas com recursos humanos sobre as demais, representando cerca de 75% do total. Em seguida, segundo a Corte de Contas, viriam as despesas com serviços continuados – 14% - e, por fim, as despesas com medicamentos, em torno de 1% da parte fixa.

290. Um dos pontos registrados, de início, pela Equipe Técnica do TCM-RJ foi a da reiterada prática ilegal pela OS IABAS de realização de empréstimos financeiros entre unidades por ela geridas, ao arrepio tanto da norma, quanto da própria orientação do órgão interno de controle, ressaltando que tal prática abrangia as diversas unidades geridas pelo IABAS, não só aquelas objeto da própria análise.

291. Além disso, ficou evidente também para a Corte de Contas, a ocorrência de superfaturamento em contratos de prestação continuada de serviços, como de alimentação, limpeza, exames de imagem, exames laboratoriais, entre outros.

292. Consta expressamente do item 4.6 (pag. 35-37) que o IABAS contratou emergencialmente a empresa *Laboratório de Análises Clínicas Ipanema* (aquele mesmo, mencionado laudas atrás como mantenedor de laços geográficos com a entidade...), sem a realização de processo seletivo, por prazo indeterminado para a gestão de duas UPAs, sendo de se espantar que, a despeito do porte diverso das unidades - o que geraria uma demanda muito menor de uma em relação a outra -, o contrato foi celebrado com quantias iguais para duas unidades, o que evidencia claro prejuízo aos cofres públicos.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

293. Como se isso não bastasse, a avaliação dos custos com os serviços laboratoriais demonstrou que os contratos celebrados estariam superestimados, já que o serviço pago não estaria sendo prestado. Apurou-se, neste sentido, com relação ao referido contrato, que a demanda média real seria tão-somente de 74,9% do total contratado.

294. Outro dado apurado pelo Tribunal de Contas foi o relativo ao significativo sobrepreço dos medicamentos adquiridos pela Organização Social, se comparados com os preços praticados pela própria Secretaria Municipal de Saúde; aliado a uma inexplicável fragilidade no controle de entrada e saída dos medicamentos das UPAs. Comparados os custos relativos a 164 notas fiscais selecionadas para a análise de um total de 691 emitidas no período, apurou-se que os valores dos medicamentos adquiridos pelo IABAS excederam em 31% os valores praticados pela SMS. Anotou, ainda, o TCM que as compras seriam realizadas de forma avulsa, sem nenhum parâmetro ou critério, o que não contribui para a aquisição mais vantajosa, gerando, inclusive, compra de medicamentos iguais em períodos próximos, porém, com diferença grande de preço. Por outro lado, o controle de entrada e saída dos medicamentos não é feito por sistema informatizado, restringindo-se a um mero controle em planilhas Excel, onde sequer consta a referência das notas fiscais de compra. Beira as raias do absurdo como nem isso é capaz a dita Secretaria de fiscalizar, deixando a contratada fazer tabula rasa do disposto no art. 5º, parágrafo 3º da Lei 5026/2009, como também dos princípios constitucionais da eficiência e economicidade.

295. Além disso, restou evidenciado pelo referido relatório o mesmo panorama já delineado linhas acima em relação aos recursos humanos: pagamento de despesas com recursos humanos não previstas na proposta econômica inicial, com o pagamento de vale combustível e prêmios aos médicos; redução do quantitativo de profissionais de enfermagem e assistentes sociais constantes da proposta; falta de médicos pediatras no quantitativo contratado; falta de controle efetivo da presença dos médicos nas unidades; não comprovação de desconto nos repasses em razão da ausência de médicos nas UPAs, entre outras que não cabe trazer à baila nesta inicial.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

296. Válida a citação do trecho referente ao pagamento de pessoal:

Com relação aos gastos com pessoal, foi verificado que o IABAS paga salário acima do previsto aos médicos, alegando dificuldade de contratação desses profissionais. Tal fato, como visto, esgota os recursos destinados a outras despesas. Além disso, foram observadas despesas com médicos com cargas horárias incompatíveis, além do emprego de profissionais não habilitados para atender as especialidades para as quais foram contratados. Outro fato observado, diz respeito a determinação da OS para a redução da quantidade de funcionários de algumas categorias.

297. Ademais, o mesmo problema já citado quanto ao atraso na quitação de tributos foi, mais uma vez, - pasmem! -, identificado pela Corte de Contas, deixando transparecer que a irregularidade passou a ser regra na execução do contrato de gestão.

298. Diante do exposto, mais do que comprovada a ocorrência de diversos ilícitos tanto por parte da organização social, descumpridora das obrigações contratuais assumidas, como por parte da Secretaria Municipal de Saúde que se mantém completamente omissa no dever de promover a fiscalização da atividade praticada pela organização social, evitando os desvios e mau uso do dinheiro público e garantindo a qualidade na assistência em saúde.

VI. SEGUE: AINDA A RESCISÃO CONTRATUAL E A INEXECUÇÃO DO PREVISTO EM CONTRATO ADMINISTRATIVO. PREVISÕES LEGAIS E CONTRATUAIS APLICÁVEIS À ESPÉCIE:

299. O IABAS – que isso fique bem claro – não recebe um tostão de recursos privados. Quem diz é seu próprio Presidente. **Todos os recursos que recebe no Estado do Rio e Janeiro são oriundos de contratos de gestão celebrados com o Município do Rio de Janeiro.**



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

300. Mesmo assim, a entidade que começou no endereço de uma clínica de um dos diretores, sem funcionários e recursos (o Tribunal de Contas⁸⁶ queixou-se do parco patrimônio da organização social e entendeu sê-lo óbice à celebração de contratos com Prefeitura), hoje passou a dispor de uma opulenta estrutura de fazer inveja a muitas corporações. Tudo isso com recursos públicos. Ou melhor, apenas com eles.

301. A organização social IABAS seguiu curso diverso do que ordinariamente ocorre. Ao invés de prestar serviços de relevante interesse social e, posteriormente, engajar-se em causas públicas, protagonizou fenômeno inverso. Foi criado com o escopo precípua de celebrar contratos de gestão; é o que seu Estatuto de constituição declara. E uma vez que estes foram celebrados, nenhum outro projeto desempenha, mas tão-só os contratos com a Administração Pública Municipal.

302. Dessa maneira, os cofres públicos não propriamente colaboram com as despesas da estrutura dos recursos humanos do IABAS, mas são os únicos responsáveis pelo sustento e mantenedores da organização social. Não só dos médicos, os enfermeiros e demais profissionais de saúde exigidos por força do contrato, mas outros funcionários – que passaram a ser contratados com recursos públicos – para o desenvolvimento de atividade-meio. Refere-se o MINISTÉRIO PÚBLICO a contadores, faxineiros, auxiliar de serviços gerais, digitadores, e por aí vai.

303. O IABAS saiu dos endereços apenas virtuais. Tanto da clínica que servia de consultório do Dr. ANTÔNIO LENZI, em uma sala na Rua Visconde de Pirajá, Ipanema, e, posteriormente, do escritório da Policlínica Geral do Rio de Janeiro, sediado na Avenida Nilo Peçanha (Centro da Cidade do Rio de Janeiro) com o qual concorreu ao processo seletivo, passando então a estabelecer-se **fisicamente** em imóveis alugados, em modernos centros empresariais, cujo interesse público⁸⁷ tem sido também objeto de questionamento por parte da CTA.

⁸⁶ Vide Anexo V do IC 2010.003.17726.

⁸⁷ Vide os relatórios das CTAs, contidos no IC 2010.003.17726, bem como o termo de depoimento de ANDRÉ LUIS PAES RAMOS, integrante de uma delas.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

304. Atualmente, segundo declarações de LUIS EDUARDO, o IABAS conta com mais de 4.000 funcionários e gestores, contém *Diretoria de Compras, Diretoria de Contratos, Diretoria de Recursos Humanos, Diretoria de UPAs, Diretoria de Estratégia de Saúde da Família*, apenas à guisa de ilustração, cada uma contendo, por sua vez, um Diretor. O IABAS conta também com Gerência Jurídica própria, a despeito dos contratos formulados com já cinco advogados. Em janeiro de 2011, a entidade já possuía 2.615⁸⁸ (dois mil seiscentos e quinze) colaboradores.

305. Enquanto o número de colaboradores só aumenta, no total, o número de profissionais dirigidos à atividade-fim só parece reduzir. Sobretudo a principal categoria, os médicos. **Repise-se: o quadro de pediatras na VILA KENNEDY relatado pelo Dr. EDY FILHO era de quatro pediatras, de um total de catorze vagas.**

306. Finalizando o presente Capítulo, é estarrecedor constatar que, até a presente data, em todos os contratos de gestão celebrados com o IABAS para a gestão de UPAs, desde o primeiro deles, que é exatamente das UPAs VILA KENNEDY e CIDADE DE DEUS, o IABAS não teria, segundo declarações da própria entidade, devolvido quaisquer valores em prol da Fazenda Municipal⁸⁹, seja em razão da detecção de pagamento em duplicidade, seja em razão de despesas praticadas sem previsão no projeto básico, seja por quaisquer outras irregularidades.

307. E olha que, mesmo com a míope análise empreendida pela Comissão Técnica de Avaliação, diversos foram os questionamentos de incompatibilidade de gastos, bem como reuniões, argumentando não serem satisfatórios os esclarecimentos por elas requisitados. Mas, ainda assim, nenhuma medida mais enfática é adotada a ponto de compelir o IABAS ao cumprimento do contrato, nos moldes em que a própria associação compromissou-se.

⁸⁸ Segundo declarações de seu ex-Presidente LUIS EDUARDO CRUZ.

⁸⁹ Segundo resposta apresentada ao ofício de fls.510. A resposta está a fls.522, ambas dos autos do inquérito civil 2012.01243909. Idêntico ofício foi encaminhado para a Secretaria Municipal de Saúde, mas até hoje pende de resposta.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

308. E aqui não se trata da hipótese (extraordinária, diga-se) de ignorar a má gestão das unidades, em prol da boa prestação do serviço público de saúde. É evidente que a organização social argumentará que o presta, e como arrimo de sua assertiva, pretenderá apoiar-se na renovação dos contratos, os quais só teriam ocorridos porque a entidade teria comprovado a *“consecução dos objetivos estratégicos e das metas estabelecidas, nos termos do art.57,II da Lei 8666/93”*.

309. Ora bem, o atingimento das metas eleitas pela Secretaria Municipal de Saúde não pode servir de parâmetro para aferir a qualidade do serviço prestado, e assim há de ser em razão da inidoneidade dos indicadores dos quais são extraídos. É preciso anotar, antes de prosseguir, a diferença entre ambos; indicadores e metas.

310. Convém dizer, em linhas gerais, que *indicadores são parâmetros que determinam o desempenho das atividades, processos e resultados*, os quais permitem, por sua vez, o *estabelecimento de metas quantificadas e o acompanhamento crítico do desempenho da organização para a tomada de decisão*. Dessa maneira, *um indicador é um número, percentagem ou razão que dimensiona uma aspecto de desempenho, para comparar esta medida com metas preestabelecidas, ao longo do tempo e comparando desempenhos entre unidades do mesmo ramo*.

311. O indicador ideal, nessa linha de raciocínio, *deve detectar o maior número de casos em que existe um problema (no caso) de qualidade e o menor número de casos possível em que haja problema de qualidade*, de modo que *preferencialmente, o indicador deve apresentar alta sensibilidade e alta especificidade*.

312. Sob esta ótica, os indicadores eleitos pela Secretaria Municipal para balizar os contratos de gestão celebrados entre ela e o IABAS não se prestam ao fim a que deveriam se destinar. Não há espaço, em sede de petição inicial, para descer às nuances quanto à imprestabilidade dos indicadores, o que será melhor demonstrado na etapa de produção de provas. Contudo, vale dizer que o Grupo de Apoio Técnico Especializado de Saúde do



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

MINISTÉRIO PÚBLICO já confeccionou informação técnica (nº 368/2014⁹⁰, em Anexo a presente ação civil pública) à vista do contrato de gestão celebrado entre ambos os réus da presente para gestão e operacionalização da UPA MADUREIRA. Apesar de não ter sido especificamente o mesmo contrato de gestão aqui sob ataque, tem-se que os indicadores eleitos e metas em um e outro contrato são bem semelhantes⁹¹, daí a aplicabilidade das mesmas considerações.

313. Para concluir acerca da imprestabilidade, não se faz preciso qualquer incursão mais aguda em Direito Sanitário, ou mesmo em gestão hospitalar.

314. Pegue-se, por exemplo, o indicador de **% de fichas de atendimento com notificação às unidades da área de abrangência do usuário**⁹², o qual consiste, apesar da terminologia adotada, no *Sistema de Informação de Agravos de Notificação*. Um dos eleitos para servir ao contrato de gestão ora em xeque, tem-se que o preenchimento das fichas nada mais é que obrigação, de simples proceder, determinada pelo Ministério da Saúde toda a vez em que a unidade se vê à frente de paciente portador de doença e agravo contido na lista de notificação compulsória. **Por certo, em se tratando de obrigação legal, cujo descumprimento acarreta em sanções de natureza penal**⁹³, **inclusive, não deveria servir como instrumento para aferir a qualidade do serviço prestado**, consistindo em tarefa básica para adequação da UPA às normas sanitárias. O Município, porém, a elegeu, tanto para autorizar o que o contrato chama de pagamento da parcela variável⁹⁴, tanto para autorizar a renovação do contrato inicialmente válido por um biênio (e prorrogável por mais três anos).

⁹⁰ As anotações em itálico contidas nos parágrafos acima foram extraídas da referida informação técnica.

⁹¹ Faça-se o cotejo entre aqueles lançados na própria informação técnica, alusivos à UPA de Madureira e àqueles constantes a fls.4790 do Anexo III do IC 2010.003.17726.

⁹² Verificar quadrinho constante a fls.4790.

⁹³ Reza o art.269 do Código Penal: *Deixar o médico de denunciar à autoridade pública doença cuja notificação é compulsória*: Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

⁹⁴ As verbas que remuneram a organização social fruto do presente contrato são de duas naturezas. A variável, com perdão pelo truísmo, é uma parcela que não se confunde com a **fixa**, repassada todo o mês, independentemente do desempenho. A variável, em tese, é paga (ou ao menos deveria ser) em razão do desempenho. Nos termos da



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

315. Outro indicador que o Município denominou ser de qualidade é, ao sentir do MINISTÉRIO PÚBLICO, outra simplória tarefa gerencial. O %⁹⁵ **[percentual]** de **boletins de atendimento completo**, nada mais é do que outra tarefa básica, de obrigação e responsabilidade do médico.

316. Na mesma linha de argumentação, tem-se a **identificação de origem de usuário atendido na UP**. Este indicador eleito pelo Município não poderia ser catalogado como instrumento para aferir nem a possibilidade de pagamento da tal parcela variável, tampouco para que permitisse, ao fim e ao cabo do primeiro biênio, a renovação do contrato. Não se descarta de que tal informação da origem dos pacientes é importante, já que permitiria a Secretaria (se o acompanhasse com a devida atenção...) traçar um diagnóstico da população alvo das unidades. Mas a contrapartida escolhida pelo Município pela só identificação da origem do paciente é ilógica, porquanto deveria constituir mais uma obrigação básica do contrato. Afinal, se não se está a medir qualidade nem quantidade dos serviços médicos prestados, porque servir de balizamento para pagamento em razão de desempenho (é esta a razão de ser do pagamento da parcela variável) ou de renovação do contrato?

317. Também é digno de nota o indicador, de nome autoexplicativo, consistente no **recebimento dos dados de atividades assistencial e financeira pela SMSDC nos prazos definidos**, o que significa dizer que o Município remunera ainda mais a Organização Social pelo só fato de cumprir outra obrigação prevista no próprio contrato. Como é intuitivo, trata-se de mais um medidor que jamais poderia servir de parâmetro para os fins estabelecidos, mas tão somente para aferir a completa inépcia dos prestadores do serviço. Com todas as vênias, se o IABAS – com todo o corpo de diretores, gestores e supervisores que sustenta dos

cláusula A.1.3 do Anexo Técnico III, a organização social deverá apresentar os resultados previstos no item “C” (Quadro de Indicadores de Acompanhamento e Avaliação) do Anexo Técnico IV para fazer jus ao pagamento da parte variável correspondente. O pagamento desta variável está condicionado ao cumprimento do conjunto de metas estabelecido para cada mês.(...)

⁹⁵ Apesar de não contido o percentual no contrato, ainda que fosse de cem por cento não alteraria as considerações.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

cofres exclusivamente públicos – não atende os prazos, é o caso de alijá-la, por mais uma razão, da prestação dos serviços que os administradores públicos erroneamente a incumbiram.

318. Pior que constatar a simplicidade dos indicadores – como se o Município fizesse o *possível* ou *impossível* para facilitar a missão da organização social contratada – é verificar que a entidade sequer é capaz de repassar tais dados assistenciais ou financeiros de forma acertada. Para conferir a veracidade da assertiva, basta compulsar os relatórios das Comissões Técnicas de Avaliação⁹⁶, no bojo dos quais se observa diversos apontamentos acerca de inconsistências das informações ou incompletude no preenchimento dos relatórios obrigatórios. Ou, ainda, analisar o quadro abaixo, do qual pode se observar que, mesmo tendo a obrigação, fruto de aditivo contratual, de informar o número de faltas (pois o absenteísmo profissional passou a ser, em 2012, indicador avaliável), a entidade ainda rateia na prestação desta simples informação.

319. A planilha abaixo, confeccionada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO a partir de documentos fornecidos pelo próprio IABAS, serve apenas para demonstrar a considerável quantidade de meses em que a organização social deixa de apresentar o número de faltas em que incorreram seus profissionais. Estes são os dados do ano de 2013 quanto ao absenteísmo profissional na Vila Kennedy:

Período	2013		Janeiro
Cargo	Total de profissionais	Faltas	Absenteísmo %
Técnico de Enfermagem	58	Não informado	4,0%
Médico	37	Não informado	0,0%
Maqueiro	5	Não informado	1,3%
Enfermeiros	17	Não informado	0,8%
Almoxarifado	4	Não informado	1,7%
Coordenadora Recep.	1	Não informado	44,0%
Período	2013		Fevereiro
Cargo	Total de profissionais	Faltas	Absenteísmo %
Técnico de Enfermagem	54	Não informado	3,8%
Enfermeiros	17	Não informado	1,4%

⁹⁶ Fls.437 a 533 do IC 2010.00317726.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça Grupo de Atuação Integrada da Saúde

Médico	34	Não informado	0,6%
Almoxarifado	4	Não informado	11,7%
Aux. Saúde Bucal	1	Não informado	8,0%
Coordenadora Recep.	1	Não informado	20,0%
Período	2013		Março
Cargo	Total de profissionais	Faltas	Absenteísmo %
Técnico de Enfermagem	48	Não informado	3,9%
Enfermeiros	17	Não informado	2,4%
Médico	34	Não informado	1,8%
Coordenadora Recep.	1	Não informado	12,0%
Período	2013		Abril
Cargo	Total de profissionais	Faltas	Absenteísmo %
Técnico de Enfermagem	47	Não informado	1,4%
Enfermeiros	18	Não informado	1,9%
Médico	34	Não informado	0,0%
Período	2013		Maió
Cargo	Total de profissionais	Faltas	Absenteísmo %
Técnico de Enfermagem	42	Não informado	0,8%
Médico	28	Não informado	0,0%
Recepção	6	Não informado	1,0%
Período	2013		Junho
Cargo	Total de profissionais	Faltas	Absenteísmo %
Técnico de Enfermagem	43	Não informado	1,0%
Maqueiro	5	Não informado	8,0%
Enfermeiros	13	Não informado	1,4%
Médico	30	Não informado	0,7%
Atendente Hospitalar	1	Não informado	6,7%
Período	2013		Agosto
Cargo	Total de profissionais	Faltas	Absenteísmo %
Médico	30	0	0,0%
Almoxarifado	2	1	3,3%
Período	2013		Setembro
Cargo	Total de profissionais	Faltas	Absenteísmo %
Maqueiro	5	5	6,7%
Médico	33	0	1,2%
Período	2013		Outubro
Cargo	Total de profissionais	Faltas	Absenteísmo %
Maqueiro	4	3	5,0%
Médico	33	0	1,2%
Período	2013		Novembro
Cargo	Total de profissionais	Faltas	Absenteísmo %
Técnico de Enfermagem	41	1	0,3%
Médico	34	5	2,5%
Período	2013		Dezembro
Cargo	Total de profissionais	Faltas	Absenteísmo %
Técnico de Enfermagem	41	7	0,7%
Médico	33	0	0,0%



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

320. **O *absenteísmo por categoria profissional***, desde o início de 2012, foi eleito como novo indicador desde a assinatura do termo aditivo de 30 de novembro de 2011, responsável por ter prorrogado, por mais vinte e quatro meses, o contrato de gestão n°3/2009.

321. À vista do que se infere do anexo do termo aditivo, constata-se portanto que o resultado do indicador é obtido através da divisão entre *as horas líquidas faltantes das horas líquidas disponíveis*. Acontece, porém, que a quantidade de informações apresentadas pela organização social à Secretaria Municipal de Saúde altera, mês a mês, por razões desconhecidas, impedindo de se fazer qualquer análise mais aprofundada, seja porque há variação da quantidade de categorias inclusas, seja porque não há sequer, em muitos dos meses, informações acerca da quantidade de faltas. A omissão dos dados – que deveriam ter sido encaminhados no prazo contratual – retiram a principal razão de ser da Comissão Técnica de Avaliação.

322. A propósito, já que se adentrou no termo aditivo, não se pode negar que, com o seu advento, houve alteração nos indicadores, inclusive com a edição de alguns voltados à parte assistencial. Mas, ainda assim, a informação técnica realizada pelo GATE considerando os indicadores da UPA MADUREIRA (*repita-se, semelhantes ao das UPAs em questão*), não perde a importância, sendo forçoso transcrevê-las. Registre-se que o GATE também teceu considerações quanto à fragilidade do controle efetuado pela Comissão Técnica de Avaliação⁹⁷, como se vê abaixo:

A relação de indicadores mudou ao longo do tempo, mas apesar disso pode-se afirmar:

- ✓ ***Os indicadores usados são em sua maioria de cunho administrativo e não medem qualidade da atenção oferecida ao usuário, nem sequer aspectos quantitativos do contrato;***

⁹⁷ Que, aliás, tal qual os indicadores, também não variam consideravelmente entre os contratos.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

- ✓ (...)
- ✓ *Não há referência a qualquer análise quanto à carga horária contratada e não cumprida apesar de por diversas vezes ser apontado que toda parte avaliada para o repasse da parcela fixa foi cumprida na íntegra;*
- ✓ ***Desconhecemos de que forma são analisadas as informações oriundas das unidades, principalmente aquelas referentes a aspectos de não atendimentos a itens do contrato, como a ausência de profissionais que inicialmente constavam do contrato assinado e em vigor, já que os relatórios das CTAs são breves, sem memória de análise e somente resultados de pontuação devida.***

323. Por fim, antes de encerrar o presente capítulo, é forçoso observar que o rigor em eleger o absenteísmo por categoria profissional como indicador é apenas aparente.

324. Para além da frouxidão até mesmo no controle da informação dos dados (já que a organização social informa à Secretaria Municipal de Saúde o que lhe apraz), fato é que o que realmente deveria ser levado em consideração é a existência ou não de profissionais no total de vagas previstas no contrato. **O absenteísmo como medição (séria) deveria ter por pressuposto e ponto de partida o preenchimento de todas as vagas e, em hipótese de existência de vazios na escala, fosse tal ausência contabilizada como falta.** Não é isso o que acontece. Pela modéstia no número de faltas apresentados, em comparação com o real número de ausências médicas⁹⁸ na Vila Kennedy, é evidente que não é esse o critério adotado. Tanto a Comissão Técnica de Avaliação como a organização social apenas contabilizam as faltas dos contratados, ignorando, para fins de medição, aquelas vagas que a entidade sequer se dispôs a ocupar.

⁹⁸ A petição inicial, dezenas de páginas atrás, apresentou o grave déficit de pediatras, existente em quase todos os dias da semana.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

325. Além do mais, a existência de faltas, como já exposto à exaustão, deveria importar em abatimento ou glosa dos valores repassados a entidade, e não no indeferimento do repasse da parcela variável do contrato, como tem sido adotado. A decisão de não repasse da parcela variável, ao argumento de que não se atingiu o percentual eleito (*rectius*: meta) de absentismo camufla, assim, a real consequência. É muito cômodo à organização social não apresentar os dados de faltas nos relatórios assistenciais encaminhados ao Município e desta prática advir apenas como consequência o não pagamento da variável correspondente àquele indicador. Dessa maneira, diante das faltas excessivas, a organização social opta apenas por não apresentar os números, ocultando do Município informações básicas do real cumprimento das cláusulas contratuais. E o Município, o que faz? A tudo assiste, impassível.

326. A cabo do presente Capítulo, tem-se que (i) a falta excessiva de profissionais, (ii) a irregularidade nos procedimentos de contratação da entidade, (iii) a contratação de pessoas jurídicas cujos administradores possuem laços de sangue ou proximidade que revelam a quebra do princípio da impessoalidade, (iv) a realização de gastos além do planejado pela própria entidade e, por fim, (v) a prática de excessiva de sobrepreços haveriam de importar, se a fiscalização fosse rigorosa e séria, na declaração do descumprimento do contrato e, por conseguinte, na rescisão que, por sua vez, haverá de acarretar a desqualificação da entidade como organização social de saúde.

327. O que se pretende, nesta seara, é que o PODER JUDICIÁRIO dê concretude ao previsto no contrato e a lei federal nº 8666/93, eleita como de regência pelo próprio Poder Executivo em casos de rescisão. Reza o instrumento contratual:

CLÁUSULA NONA – RESCISÃO: A rescisão do presente CONTRATO DE GESTÃO obedecerá às disposições contidas nos artigos 77 a 80, da Lei Federal nº 8666/93 e alterações posteriores.

Parágrafo primeiro. Verificada qualquer das hipóteses passíveis de ensejar rescisão contratual prevista no artigo 78 da Lei 8666/93, o Poder Executivo providenciará a rescisão dos termos de uso dos bens



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

públicos e a cessação dos afastamentos dos servidores públicos colocados à disposição da CONTRATADA (...)

328. A norma remetida do artigo 78 da Lei 8666/93, por sua vez, prevê o seguinte:

Constituem motivo para rescisão do contrato:

I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;

II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;

(..)

VII - o desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores;

329. O decreto 30780/2009⁹⁹, que regulamentou a Lei de organizações sociais no Município do Rio de Janeiro, hasteia a rescisão contratual como uma das hipóteses de desqualificação da entidade, nestes termos:

Art. 34. A desqualificação ocorrerá quando a entidade:

I – deixar de preencher os requisitos que originariamente deram ensejo à sua qualificação;

⁹⁹ Outras hipóteses de incidência da desqualificação vieram a ser inseridas com o advento do Decreto 34108, de 11 de julho de 2011, nestes termos: Art. 2º O art. 34 do Decreto nº 30.780/2009 fica acrescido dos incisos VI e VII, conforme a seguinte redação: “Art. 34. A desqualificação ocorrerá quando a entidade: I a V – *in omissis*; **VI – sofrer punição em razão do contrato de gestão celebrado** e VII – for declarada inidônea para contratar com a Administração Pública.”

Ao sentir ministerial, o novo inciso VI também tem larga aplicação no caso dos autos.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

II – não adaptar, no prazo legal, seu estatuto às exigências dos incisos I a IV do art. 3º da Lei nº 5.026, de 2009 (art. 19 da Lei nº 5026, de 2009).

III – causar rescisão do contrato de gestão firmado com o Poder Público Municipal;

IV - dispuser de forma irregular dos recursos, bens ou servidores públicos que lhe forem destinados;

V - descumprir as normas estabelecidas na Lei Municipal nº 5026, de 19 de maio de 2009, neste decreto ou na legislação municipal a qual deva ficar adstrita.

330. Estão presentes os fatos jurígenos a atraírem a incidência das hipóteses de incidência da desqualificação da organização social bem como a rescisão contratual. Pede-se em juízo a adequação entre fato e norma, e aplicação dos efeitos práticos deste amálgama.

VII. **A incidência das penalidades de suspensão temporária de participar de licitações e declaração de inidoneidade para contratar com a Administração Pública:**

331. Os fatos veiculados na presente demanda hão de importar não só nas consequências acima defendidas, mas também na aplicação de penalidades em desfavor da entidade. Tudo acorde previsão contratual, como será visto abaixo.

332. Não se trata de superfetação. É que identificado o descumprimento do contrato, surge para a Administração Pública, firme no Direito Administrativo e no instituto das cláusulas exorbitantes, a possibilidade de se valer de dois instrumentos jurídicos. O primeiro deles, visto no Capítulo acima, é a rescisão contratual. Sucede que a rescisão, especialmente na hipótese dos autos, é dotada de poucos efeitos práticos, haja vista que o contrato, firmado em



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

dezembro de 2009, encontra-se em vias de expiração, considerando que seu prazo máximo é de cinco anos, consideradas as prorrogações já efetuadas.

333. Quanto à aplicação da penalidade, parece ter cabimento, seja pela recalcitrância das irregularidades identificadas, seja pela gravidade delas, as hipóteses previstas nos incisos III e IV da cláusula Décima, nestes termos:

CLÁUSULA DÉCIMA – DAS PENALIDADES:

A inobservância pela CONTRATADA de cláusula ou obrigação constante deste CONTRATO DE GESTÃO ou seus Anexos, ou de dever originado da norma legal ou regulamentar pertinente, autorizará a CONTRATANTE, garantida a prévia defesa, a aplicar, em cada caso, as sanções previstas nos artigos 84, 86, 87 e 88 todos da Lei Federal n° 8666/93 e alterações posteriores, combinado com o disposto §2° do artigo 7°, da Portaria n° 1286/93, do Ministério da Saúde, quais sejam:

- I- Advertência;*
- II- Multa a ser cobrada nos termos da legislação municipal;*
- III- Suspensão temporária de participar de licitações e de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;*
- IV- Declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação.*
- V- Perda de qualificação como organização social no âmbito do Município do Rio de Janeiro.*

334. A importância da utilização de tais instrumentos de autotutela de forma conjunta é que enquanto a rescisão não tem efeitos além da avença celebrada, tanto a



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

suspensão temporária como declaração de inidoneidade para licitar e contratar espreiam seus efeitos para além dos limites do contrato celebrado.

335. Na hipótese em testilha, estando o contrato administrativo nos seus estertores, é bem provável que o provimento de rescisão não advirá em tempo hábil, mas a aplicação das penalidades suscitadas terá o condão de proteger o Erário e os pacientes do Sistema Único de Saúde das práticas lesivas do IABAS demonstradas ao longo da presente.

VIII. DA IMPRESCINDIBILIDADE DA UTILIZAÇÃO DE TUTELAS DE URGÊNCIA, DE MODO A EVITAR O PERECIMENTO DO DIREITO.

- VIII.I – Do prazo de vigência contratual:

336. O contrato nº3/2009 foi firmado entre as partes no dia 1º de dezembro de 2009 e, segundo a cláusula quinta nele contida, era para vigor até o dezembro do ano de 2013. A conferir:

O prazo de vigência do presente contrato de gestão será de 02 (dois) anos, a partir da data de assinatura, podendo ser renovado, por igual período, após comprovação da consecução dos objetivos estratégicos, e das metas estabelecidas, nos termos do art.57,II da Lei 8666/93.

337. O dispositivo da Lei de Licitação permite, porém, que seja prorrogado o contrato, no máximo, até sessenta meses. Apesar de o MINISTÉRIO PÚBLICO não dispor do termo aditivo que prorrogou o contrato para além do segundo biênio, há razões de sobra para crer que a manutenção do IABAS na prestação de serviços públicos em ambas as UPAs se dá graças à celebração de novo aditivo, ao fim do segundo biênio. A propósito, tal documento já foi requestado das autoridades municipais, porém sem sucesso.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

338. É evidente que com o pedido de antecipação de tutela não se pretenderia, pois, a cessão dos efeitos contratuais, haja vista que o perfazimento de cinco anos de sua vigência ocorrerá com a chegada do mês de dezembro de 2014.

339. O que postula o Autor consiste em que seja determinado ao MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, segundo réu da presente, a não celebração de novos termos aditivos, prorrogando a vigência contratual para além de cinco anos.

340. A plausibilidade do pedido é manifesta. Em primeiro lugar, tem-se que o próprio contrato é quem assim previu, no sentido de que a prorrogação poder-se-ia dar até sessenta meses. Não só o contrato, mas é o próprio Decreto n° 30780/2009, responsável por regulamentar a Lei n° 5026/2009, quem erige o prazo máximo contratual. Transcreve-se o dispositivo abaixo:

Art. 8º Na elaboração do contrato de gestão devem ser observados os seguintes preceitos:

VII – o prazo de vigência do contrato, que deverá ser de dois anos, renovável uma vez por igual período e, outra, pela metade, se atingidas, pelo menos, oitenta por cento das metas definidas para o período anterior;

341. Não tem aplicabilidade, in casu, qualquer outra previsão legal, porque desatende ao princípio da especialidade. A bem dizer, sequer há conflito de interpretação de normas, já que a lei municipal é taxativa, não admitindo que o intérprete se sirva de outros diplomas legais para complementar norma peremptória como esta transcrita acima.

342. Rechaça-se, portanto, a hipótese prevista no §4º do art.57, da mesma Lei 8666/93, com a seguinte redação:



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

343. Se não houvesse lei municipal a reger o tema, em termos tão enfáticos, tem-se que a inaplicabilidade do dispositivo contido na Lei federal de licitações é patente e, ao ver do Autor, já esbarra na demonstração à exaustão, durante a petição inicial, de que sequer estavam presentes as hipóteses de prorrogações contratuais rotineiras¹⁰⁰, porque todas são condicionantes do atingimento dos objetivos, que a entidade revelou (a bem do Direito, o Autor revelou sua inépcia em atingi-los). Assim, mesmo em hipótese cogitada por amor ao debate, não haveria como se valer da prorrogação do contrato para além dos sessenta meses, já atingidos.

344. Além da cristalina redação legal – o contrato é prorrogável por apenas cinco anos – atente o Poder Judiciário, ainda, para o fato de que o MINISTÉRIO PÚBLICO não se calca em um e outro descumprimento espasmódico, mas na recalcitrância e indolência da entidade em incorrer em erros, uns sucedendo aos outros.

345. Observe, apenas por ilustração, a reiteração de alertas emitidos pela Comissão Técnica de Avaliação de que o IABAS não recolhe o PIS – Programa de Integração Social. O descumprimento da entidade em recolher tal tributo foi pontuado por **três meses seguidos pela Comissão Técnica de Avaliação, quanto a ambas as UPAs. Basta compulsar os relatórios dos meses de junho, julho e agosto do ano de 2013 para assim atestar.**

346. Pois bem. O atraso na quitação de tributos já foi objeto de observação no longínquo ano de 2011, quando o Tribunal de Contas fez anotar que havia identificado – já naquela época – mais de trinta e quatro guias de recolhimento com atraso – gerando um prejuízo de mais de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

¹⁰⁰ É lógico que os contratos só podem ser prorrogados com supedâneo no art.57, inciso II da Lei 8666/93 quando não se vislumbra hipótese de rescisão contratual.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

347. Quanto à nova reincidência de não pagamento de dívidas fiscais e previdenciárias – registre-se a probabilidade de que muitas outras não tenham sido quitadas, mas a falta da folha de relatório de análise financeira inserido nos relatórios impede a constatação – a Comissão Técnica de Avaliação ainda advertiu da irregularidade da prática, ao que ouviu do IABAS que o pagamento do fisco é prioridade quando há recursos disponíveis.

348. E ficou por isto mesmo. A entidade, como se sabe, continua prestando os serviços sem que tenha sequer sido lhe exigida o comprovante do pagamento das dívidas fiscais.

349. Em que pese o direito não albergue (mais uma) renovação contratual nesta hipótese, não se descarta a possibilidade de que o Município saia-se com esta solução para permitir a permanência do IABAS nas duas unidades de saúde. Ofícios a fim de saber qual será o destino dado às unidades já foram expedidos à Secretaria Municipal de Saúde, mas a única resposta recebida foi o silêncio.

- VIII.II – Da suspensão temporária do direito de celebrar contratos com a Administração Pública Municipal:

350. Do mesmo modo, forçoso seja concedida decisão antecipatória de suspensão do direito de contratar com o Poder Público. Tal pedido, que também será formulado na seara de pedidos meritórios, nada mais é do que antecipação legítima dos efeitos da tutela que serão, diante do farto material probatório, julgados procedentes.

351. Como visto parágrafos acima, a suspensão do direito de contratar ou a declaração de inidoneidade constituem cláusulas exorbitantes previstas expressamente no contrato de gestão e aplicação de tais penalidades, diante do exposto ao longo da presente petição inicial, em adendo aos elementos informativos contidos no inquérito civil, tornam-se poder-dever da Administração Pública. Mas o segundo réu tem revelado demasiada



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

complacência com os comportamentos nada republicanos protagonizados, a tudo indicar que não vai aplicar qualquer sorte de penalidade à entidade.

352. Sendo assim, cabe ao Poder Judiciário fazer valer as cláusulas contratuais, negligenciadas por sejam lá quais as razões. De outro lado, a suspensão de contratar tem por escopo evitar a perpetuação da prática dos ilícitos identificados.

353. A antecipação dos efeitos de tutela desta natureza, além de ser ínsita ao próprio direito em debate, não demanda a presença do requisito da probabilidade de dano irreparável para que seja concedida. É o que esclarece LUIZ GUILHERME MARINONI¹⁰¹:

As ações inibitória e de remoção do ilícito, diante de sua natureza, não podem dispensar a tutela antecipatória. A técnica antecipatória é imprescindível para a estruturação de um procedimento efetivamente capaz de prestar as tutelas inibitórias e de remoção do ilícito. Se a natureza dessas tutelas exige tal técnica, não é difícil visualizar, na legislação processual o local de sua inserção. Ora, tanto o art.461 do CPC quanto o art.84 do CDC permitem “ ao juiz conceder a tutela liminarmente ou mediante justificação prévia, citado o réu”, na “ ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”.

(...)

A tutela antecipatória não requer, nesses casos, a probabilidade de dano irreparável ou de difícil reparação. A idéia de subordinar a tutela antecipatória ao dano provável está relacionada a uma visão das tutelas que desconsidera a necessidade de tutela dirigida unicamente contra o ilícito. **Se há necessidade de tutelar a evitar ou remover o ilícito, independentemente do dano que**

¹⁰¹ Técnica Processual e Tutela dos Direitos, Ed. RT, p.213-124.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

eventualmente possa por ele ser gerado, a tutela antecipatória, seja de inibição ou de remoção, também não deve se preocupar com o dano. No caso de inibição, basta a probabilidade de que venha ser praticado ato ilícito, enquanto na remoção é suficiente a probabilidade de que tenha sido praticado ato ilícito.

354. Assim, basta a probabilidade da existência do ilícito – mais que comprovado, diga-se - para que se fulminem seus efeitos. Não há falar-se, pois, em necessidade de prova de dano de difícil reparação. Em que pese este último também se afigure presente na hipótese dos autos.

355. É que não se pode esquecer o montante de valores públicos repassados mensalmente pelo Município a demandada, sem o correto, legal e prometido emprego supera a ordem de R\$ 1.000.000,00 para cada uma das UPAs geridas. Se o contrato for ilegalmente prorrogado ou, ainda, lhe for permitida a participação em novos certames, por certo não só o dano ao Erário mas como também aos direitos coletivos, titularizados pela sociedade usuária do SUS, continuarão a ocorrer.

356. Desta maneira, resta inequivocamente demonstrado que o único meio de resguardar, a um só tempo, o Erário, a ordem jurídica e o direito de saúde em xeque, é a decisão, em sede liminar, de que sejam firmados novos contratos com a Administração Pública Municipal, especificamente na área de saúde pública.

357. Tal medida, aliás, encontra previsão expressa no art. 5º, §4º, da Lei de Ação Popular, que assim dispõe:

“Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado”.

358. A Lei das OS's (Lei 9637/98), por sua vez, dispõe no art. 10, que:



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

Art. 10. Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos [arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil](#).

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da entidade.

IX. DOS PEDIDOS:

– (IX. 1) –
— **Pedidos liminares** —

Face todo o acima exposto, requer o Ministério Público, **em caráter liminar e sem a oitiva das partes contrárias:**

1. Seja determinada ao segundo réu, Município do Rio de Janeiro, a obrigação de não fazer, consistente em renovar ou prorrogar ajuste contratual com o primeiro réu, cujas atividades a serem prestadas se alinhem com o objeto contratual constante do contrato de gestão n°3/2009 e os termos aditivos que os seguiram, pelas razões de fato e de direito alinhavadas em capítulo próprio;



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Procuradoria-Geral de Justiça Grupo de Atuação Integrada da Saúde

2. Seja determinado ao Segundo Réu, mediante intimação pessoal na pessoa do Secretário Municipal de Saúde, seja apresentado em Juízo, no prazo de 20 dias, como se dará a gestão de ambas as unidades doravante, i.é, se tornará a instituir a gestão pública em ambas as unidades ou, do contrário, elegeu outro modo de gestão para os estabelecimentos de saúde em questão, apresentando, em qualquer das hipóteses, cronograma de transição da gestão, operacionalização e execução dos serviços públicos de saúde.

Anote-se, por inteiramente relevante, que os esclarecimentos já foram requisitados¹⁰², em mais de uma ocasião, às autoridades competentes, mas ambos permanecem até a presente data sem resposta. Como o poder requisitório ministerial não tem sido suficiente, ao autor não resta outra solução senão judicializar a questão.

3. Seja determinada ao primeiro réu a proibição de participar de procedimentos seletivos, licitações e certames de qualquer natureza que porventura venham a ser realizados para contratação de organizações sociais de saúde cujas atividades a serem prestadas se alinhem com o objeto contratual constante do contrato de gestão n°3/2009 e os termos aditivos que os seguiram;
4. Seja determinado a ambos os réus a obrigação de não fazer, consistente em celebrar contrato de gestão ou qualquer outro instrumento jurídico capaz de transferir ao primeiro réu a gestão, gerenciamento e operacionalização de serviços de saúde pública no âmbito do Município do Rio de Janeiro;
5. Que em caso de descumprimento de qualquer dos pedidos acima acarrete a aplicação de multa pessoal ao agente público responsável pela transferência no

¹⁰² Despacho de fls.946 dos autos de n°2010.00317726, exarado ainda em agosto, a fim de obter informações acerca dos rumos das unidades pós-gestão IABAS. Em 04/09/2014 deu-se a primeira notificação *in persona* (fls.1023 dos mesmos autos), reiterado pelo ofício de n°148/2014, de fls.1177, direcionado diretamente ao Secretário Municipal de Saúde, com prazo de resposta também expirado.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

montante correspondente a 1% (um por cento) do valor atribuído à presente causa, bem como ao Secretário Municipal de Saúde e o Presidente da Organização Social de Saúde.

– (IX.2) –

— **Outros pedidos preliminares** —

A fim de instruir a presente ação, bem como garantir os interesses difusos da população, requer o Ministério Público ainda seja **determinado ao Município do Rio de Janeiro**, na pessoa de seu Secretário de Saúde, que forneça **cópia integral da presente petição inicial, bem como da decisão liminar** que vier a ser proferida por este Juízo, a cada um dos membros do Conselho Municipal de Saúde e dos Conselhos Distritais de Saúde (Áreas Programáticas 5.1 e 4.0), registrando tal providência na próxima reunião plenária que venha a ser realizada, sob pena de aplicação de multa pessoal ao Secretário de Saúde no montante correspondente a 1% (um por cento) do valor atribuído à causa.

Outrossim, postula que o Município apresente em juízo por **força do art. 399 do Código de Processo Civil**, os documentos requisitados pelo MINISTÉRIO PÚBLICO através dos ofícios GAIS 83/2014, bem como os de número 103,106 e 107, requisitados no bojo dos inquéritos que instruem a demanda, bem como requisita-se a apresentação de todos os relatórios da CTA de ambas as unidades (VILA KENNEDY e CIDADE DE DEUS), desde o ano de 2009 ao ano de 2014, com exceção do ano de 2013, já apresentada nos autos dos inquéritos.

– (IX.3) –

— **Pedidos finais e meritórios** —

Por fim, requer o Ministério Público:



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

1. O recebimento da presente petição inicial, com a citação dos Réus para, em querendo, apresentar resposta, sob pena de revelia;
2. **A confirmação, no que ainda for cabível, das decisões que vierem a ser proferidas em atendimento aos pedidos liminares formulados no item IX.1;**
3. Seja **decretada a nulidade do procedimento administrativo municipal de qualificação do IABAS**, autuado sob o nº09-0044/09, pelas razões declinadas especialmente no Capítulo II, cujo efeito prático consiste na desqualificação da associação como organização social de saúde;
4. Seja **decretada a nulidade do procedimento administrativo municipal de seleção 09-004721/2009**, responsável pela escolha do primeiro réu para gerir as UPAs CIDADE DE DEUS e VILA KENNEDY;
5. Seja rescindido o vínculo contratual, mantido entre ambos os réus, através do instrumento contratual **contrato de gestão nº3/2009** e dos termos aditivos que o seguiram, com a conseqüente desqualificação da entidade;
6. Seja decretada a desqualificação da entidade:
 - a) Em razão de dispor de *forma irregular dos bens e recursos recebidos por força do contrato de gestão*, tudo na forma do inc.IV, do art.34 do Decreto 30780/2009;
 - b) Em razão do descumprimento do estabelecido na *Lei Municipal nº 5026/2009, em seu Decreto regulamentador, e da legislação municipal* que deveria ficar adstrita;
7. Seja condenado o primeiro réu a pagar o segundo réu os danos causados ao Erário municipal em razão dos atos ilícitos civis e contratuais praticados durante a execução do contrato de gestão nº3/2009 e seus demais aditivos.

Requer, ainda, o autor a condenação dos Réus ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios. O autor provará tudo quanto foi alegado por todos os meios de prova admissíveis, em especial a testemunhal, a pericial e a documental suplementar¹⁰³, devendo outrossim ser intimado de todos os atos do processo na pessoa de seus respectivos membros, sediado na 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Saúde da Capital, situada na Avenida Nilo Peçanha, nº 26, 10º andar, bem como no Núcleo Executivo do



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



Procuradoria-Geral de Justiça
Grupo de Atuação Integrada da Saúde

Grupo de Atuação Integrada da Saúde, situado na Avenida Marechal Câmara, nº 350, 6º andar, Centro da Cidade do Rio de Janeiro.

Instruem e acompanham a presente petição inicial os autos dos inquéritos civis de nº 2010.00317726 e de nº 2011.00194303. O primeiro, contendo 1272 laudas, dispostas em sete volumes, bem como em 7 (sete) Anexos, sendo o Anexo III dividido em 19 (dezenove) volumes e o Anexo V, em 2 (dois) volumes. O segundo IC mencionado, por sua vez, contém 867 laudas, quando do ajuizamento da presente, dispostas em seis volumes. Outrossim, instruem a petição inicial documentos retirados de outros inquéritos civis que tramitam no órgão de execução responsável pela inquisição, cujos documentos foram juntados via digital no processo eletrônico.

Postula-se que três mídias digitais contendo registros de áudio, fruto das oitivas realizadas, sejam acauteladas nesta serventia, em razão de não poderem instruir os autos eletrônicos, por conta do meio do registro.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 104.644.460,00 (**cento e quatro milhões, seiscentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta reais**) correspondente ao valor do contrato de gestão assinado, nos moldes do art.259, V do Código de Processo Civil.

Rio de Janeiro, 4 de novembro de 2014.

SILVIO FERREIRA DE CARVALHO NETO
Promotor de Justiça

MADALENA JUNQUEIRA AYRES
Promotora de Justiça