



TC 031.193/2011-0

Apenso: 001.597/2010-8

Tipo: Prestação de contas consolidada, exercício 2010

Unidade jurisdicionada: Fundação Universidade do Amazonas (consolidadora), Hospital Universitário Getúlio Vargas (consolidada)

Responsáveis: Marcia Perales Mendes Silva (CPF 214.861.902-00), Hedinaldo Narciso Lima (CPF 161.135.862-00), Albertino de Souza Carvalho (CPF 185.822.221-49), Luiz Frederico Mendes dos Reis Arruda (CPF 007.491.412-04), Selma Suely Baçal de Oliveira (CPF 065.798.048-07), Valdelário Farias Cordeiro (CPF 342.953.302-30), João Francisco Beckman Moura (CPF 202.044.002-44), Rosana Cristina Pereira Parente (CPF 078.092.982-91), Lourivaldo Rodrigues de Souza (CPF 026.672.312-87)

Ministro Relator: Benjamin Zymler

Advogado constituído nos autos: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Prestação de Contas da Fundação Universidade do Amazonas (FUA) relativa ao exercício de 2010, a qual consolida as contas do Hospital Universitário Getúlio Vargas (HUGV).

2. O processo de contas foi organizado de forma consolidada, conforme classificação constante no art. 5º da Instrução Normativa TCU 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa TCU 110/2010.

3. A FUA é uma fundação criada por meio da Lei 4.069-A/1962, regulamentada pelo Decreto 53.699/1964, com o objetivo de criar e manter a Universidade Federal do Amazonas (Ufam).

HISTÓRICO

4. O rol de responsáveis foi apresentado por meio da peça 2. Em instrução inicial (peça 11), foi identificada a necessidade de promover diligência à FUA com vistas a obter documentação comprobatória das falhas relatadas pela Controladoria Geral da União (CGU) e identificar os responsáveis, bem como para uma análise mais aprofundada relativa a processo licitatório e gestão de pessoal, conforme itens 18/28 da referida instrução.

5. Naquela instrução foi traçada análise dos indicadores de gestão e propostas algumas conclusões que deveriam constar quando da análise de mérito destas contas. Elenca-se aqui os itens da instrução inicial que contêm propostas de cientificação à Ufam quando da análise de mérito: 19.2 (dispensa de licitação cujos valores ultrapassam o limite estabelecido no inciso II do art. 24 da Lei 8.666/1993); 27 (elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação); 27.2 (implementar atendimento às recomendações expedidas pela Auditoria Interna da Ufam nos Relatórios n.



001/2010, 002/2010, 003/2010, 004/2010, 005/2010, 006/2010, 007/2010, 008/2010 e 009/2010); e 28 (ausência de registro no sistema informatizado SISACNet/TCU de atos de admissão de dois servidores ativos).

6. Feitas as diligências, as informações foram analisadas em instrução anterior (peça 31). Concluiu pela caracterização de duas irregularidades graves. Além disso, opinou pela cientificação sobre a falha no planejamento para evitar dispensa de licitação (item 4.7.4.).

7. Verificaram-se indícios de irregularidades relativas à contratação de serviço de natureza contínua e contratação da fundação de apoio para fornecimento (locação) de mão de obra administrativa de rotina e finalística, dando ensejo a audiências.

8. Feitas as audiências, as razões de justificativa foram analisadas por meio da instrução anterior (peça 43) que opinou por acatar as alegações no que concerne à contratação de serviço de natureza contínua. Em relação à contratação da fundação de apoio opinou pelo refazimento da audiência, em virtude da responsável não ter se manifestado por meio do adequado instrumento de representação. Feita nova audiência, as razões apresentadas serão analisadas nesta instrução, em conjunto com as demais informações presentes nos autos.

EXAME TÉCNICO

9. Em cumprimento ao despacho do Exmo. Ministro Relator (peça 46), foi promovida a audiência da Sra. Márcia Perales Mendes Silva, mediante o Ofício 1256/2014-TCU/Secex-AM, de 8/9/2014 (peça 47).

9.1. A responsável tomou ciência do ofício, conforme protocolo de recebimento, de 18/9/2014 (peça 48). Foi concedida prorrogação de prazo por trinta dias (peça 51). Foram apresentados, tempestivamente, em 16/10/2014, documentos a título de razões de justificativa (peças 52 e 53).

9.2. Os termos da audiência foram:

(...) apresente razões de justificativa quanto:

a) contratação da Unisol por meio do Contrato 19/2010, para fornecimento (locação) de mão de obra administrativa de rotina e finalística para o HUGV, sem que se configure estar diretamente vinculado a projeto perfeitamente identificável, com geração de um produto definido nas áreas de pesquisa, ensino ou efetivo desenvolvimento institucional, contrariando o art. 1º da Lei 8.958/1994, e a jurisprudência dominante deste TCU (Acórdãos 730/2010-TCU-2ª Câmara, 887/2010-TCU-2ª Câmara, 2.022/2010-TCU-2ª Câmara, 2.299/2010-TCU-2ª Câmara, 218/2009-TCU-2ª Câmara, 1.365/2009-TCU-2ª Câmara, 1.474/2009-TCU-2ª Câmara, 6.138/2009-TCU-2ª Câmara, 599/2008-TCU-Plenário e 2.391/2008-TCU-Plenário).

9.3. As razões de justificativa foram, em resumo:

9.3.1. Afirma que à época da celebração do contrato, o art. 1º da Lei 8.958/1994, em sua redação primitiva, permitia a contratação (e não apenas a celebração de convênios, como na atual redação) de fundação de apoio.

9.3.2. Acrescenta que o HUGV é efetivamente um hospital-escola onde são desenvolvidas inúmeras atividades de ensino, pesquisa e extensão, é igualmente um centro de referência sendo a única unidade com condições de realizar determinados procedimentos de alta complexidade, a exemplo de cirurgias neurológicas.

9.3.3. Informa que o funcionamento do HUGV estava sob risco, pois não se trabalhava com o mínimo de pessoal necessário para assegurar a indispensável assistência aos usuários. Os convênios com o Estado do Amazonas que vinham viabilizando, mediante cessão de pessoal, a manutenção de uma situação-limite não mais atendiam. Caminhava-se para o fechamento das portas do nosocômio, uma vez que a FUA não contava com autorização nem orçamento para a contratação de servidores.



9.3.4. Aduz que precisou resolver o impasse entre o cumprimento cego da lei, com riscos para falhas na formação de profissionais de saúde, abandono de projetos de ensino e agravamento de enfermidades ou até mesmo a morte de usuários, ou assegurar a continuidade das atividades do hospital.

9.3.5. Esclarece que era necessário encontrar um caminho legítimo de dotar o HUGV do pessoal mínimo para o seu funcionamento e a única solução foi contar com a intermediação da Unisol para a admissão dessa indispensável mão de obra, na compreensão de que, no mínimo, os diversos projetos de ensino, pesquisa e extensão das áreas de saúde permitiriam o enquadramento da situação na Lei 8.958/1994, numa interpretação finalística e contextual do referido diploma legal.

9.3.6. Ressalta que medidas concretas já estão em andamento para sanar a situação. Com o advento da Lei 12.550, de 15/12/2011, que criou a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEERH, a FUA aprovou a adesão do HUGV à referida empresa e celebrou o Contrato 01/2013, tendo por objeto a gestão do HUGV, e na Cláusula Sétima, Inciso VI, consta que a contratada deve "manter força de trabalho do Hospital Universitário adequada ao bom funcionamento dos serviços, observando-se o dimensionamento do quadro de pessoal".

9.3.7. Acrescenta que a EBSEERH já realizou concurso público visando ao preenchimento de vagas e à formação de cadastro de reserva, totalizando 266 vagas, já tendo iniciado a convocação dos aprovados. Na primeira chamada foram convocados 34 candidatos, dos quais 22 assinaram contrato de trabalho.

9.3.8. Finaliza considerando que o chamamento, pela EBSEERH, de todos os candidatos aprovados haverá de suprir a necessidade de pessoal do HUGV, permitindo, em consequência, a superação do motivo da contratação anterior da Unisol.

Análise

9.4. As dificuldades em manter a regularidade no funcionamento do hospital são pertinentes e suficientes para justificar a contratação da fundação de apoio para prestar assistência em recursos humanos, ainda que essa contratação não caracteriza a melhor solução.

9.5. O ofício do Diretor do hospital informando a necessidade da contratação, a falta de concurso público por mais de dez anos, os despachos pertinentes, corroboram a situação de perigo que poderia advir de eventual colapso no cotidiano do hospital (peça 53, p. 1-6).

9.6. Nesse contexto, exigir conduta diversa da responsável configuraria exigir o cumprimento legal em troca de correr riscos, inclusive de morte, prováveis para pacientes e usuários do hospital, o que contraria frontalmente os objetivos da unidade de saúde.

9.7. Também é importante para o deslinde da questão, a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEERH), mediante a Lei 12.550, de 15/12/2011, que consiste em tentativa do governo federal em equalizar a problemática do funcionamento dos hospitais universitários.

9.8. Como se observa, essa lei é posterior ao exercício sob exame. A Ufam comprova que aderiu à nova sistemática mediante o Contrato 01/2013, de novembro de 2013 (peça 53, p. 8-17), o que demonstra não ter ficado inerte diante de tão grave quadro no hospital. Comprova-se, também, que a EBSEERH já iniciou o processo de contratação regular, mediante concurso público (peça 53, 18-106).

9.9. Ainda que sejam atos posteriores ao exercício sob exame, não deixam de configurar comprovação da difícil situação por que passava o hospital e ajudam a compreender o dilema em que se encontrava a responsável. Nesse sentido, em pesquisa ao site da EBSEERH é possível encontrar o Plano de Reestruturação do HUGV, elaborado no âmbito do Contrato 01/2013, tratando sobre a força de trabalho necessária no momento da assinatura, o qual reproduz-se aqui a fim de melhor contextualizar os fatos:

2.4. Dimensionamento de Pessoal

A literatura científica sobre dimensionamento de pessoal é, ainda, escassa e inconclusa. Nesse contexto, para a definição do quantitativo de pessoal necessário a ser contratado para os Hospitais Universitários e instituições congêneres, a EBSEH utilizou métodos e técnicas que levaram em consideração a experiência de profissionais dos Hospitais, em gestão de pessoas e em atenção à saúde, e critérios e parâmetros utilizados pelo Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA). Essa abordagem permitiu a criação de índices de referência que deverão, a partir de então, ser replicados...

(...)

Por fim, ressalta-se que essa metodologia está sujeita aos aprimoramentos que se fizerem necessários. No entanto, pode-se inferir, desde já, sobre seu caráter inovador.

Demonstrativo do Quadro de Dimensionamento de Pessoal HOSPITAL UNIVERSITÁRIO
GETÚLIO VARGAS

DADOS DE PRODUÇÃO

Número de Leitos Gerais 142

Número de Leitos de UTI 13

Número de Leitos para Políticas Prioritárias de Governo 04

Quantidade Total de Leitos 159

Número de Consultas Ambulatoriais – Mensais 22.617

DADOS DE PESSOAL

Quantidades Profissionais necessários, segundo dimensionamento, para o funcionamento do HU 936

Quantidade de profissionais RJU compatíveis com o Plano de Cargos, Carreiras e Salários da Ebserh, que permanecerão no HU 540

Quantidade de profissionais de outros vínculos que não permanecerão no HU 187

Quadro total de vagas autorizadas pelo Dest/MPOG 856

Número de vagas para concurso imediato 316

9.10. O estudo da EBSEH confirma a necessidade de contratação imediata de 316 funcionários, número até mesmo maior do que aqueles que devem ser dispensados por possuírem vínculo empregatício precário.

9.11. Diante dessas considerações, as razões de justificativas podem ser acatadas.

Processos conexos e contas de exercícios anteriores

10. Processo TC 001.597/2010-8, apensado, representação acerca de possíveis irregularidades em contratação de serviços de limpeza, conservação e transporte de resíduos sólidos. Apreciada por meio do Acórdão 1895/2010-Plenário. Considerada parcialmente procedente, determinando à Ufam que efetue dali em diante o parcelamento do objeto quando os serviços forem distintos. Não foi considerada irregularidade grave.

11. Processo TC 017.140/2009-0, contas de 2008, aberto, julgada irregulares por meio do Acórdão 8233/2011-2ª Câmara e determinando a rescisão do contrato com a Fundação de Seguridade Social (Geap). O processo encontra-se em fase de apreciação de recurso. Não há impacto nestas contas de 2010, por tratar-se de assunto distinto e pela anualidade das contas.



12. Processo TC 022.273/2010-7, contas de 2009, encerrado, julgada regulares com ressalva por meio do Acórdão 411/2013-TCU-1ª Câmara. Dada ciência sobre ocorrências em licitações e contratação de fundação de apoio.

13. Os demais processos conexos que foram citados nos itens 6 a 11 da instrução inicial (peça 11) foram todos apreciados conforme a tabela abaixo e não ensejaram a aplicação de penalidades aos responsáveis, não sendo considerados graves os fatos analisados.

NÚMERO DO TC	TIPO	SITUAÇÃO
016.424/2010-7	Representação	Apreciado AC 4274/2011-2ª Câmara
016.526/2010-4	Representação	Apreciado AC 614/2011-2ª Câmara
017.201/2010-1	Relatório de Auditoria	Apreciado AC 2281/2011-Plenário
033.841/2010-1	Representação	Apreciado AC 1881/2011-Plenário
015.823/2011-3	Relatório de Auditoria	Apreciado AC 1678/2012-Plenário
032.566/2011-3	Relatório de Auditoria	Apreciado AC 5769/2014-2ª Câmara

CONCLUSÃO

14. Em face da análise promovida no item 9 e respectivos subitens, propõe-se acolher as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Márcia Perales Mendes Silva, uma vez que foram suficientes para elidir a irregularidade a ela atribuída.

15. Outras duas audiências foram analisadas no item 12 da instrução anterior (peça 43), ocasião em que propôs-se acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Sr. Roberto Carvalho Blanco e Sr. Valdelário Farias Cordeiro, uma vez que foram suficientes para elidir a irregularidade a eles atribuída.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

16. Entre os benefícios do exame deste processo de contas pode-se mencionar a correção de impropriedades, indicados no item 42.3 das orientações para benefícios do controle constantes no anexo da Portaria Segecex 10/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Pelo exposto, submetem-se os autos à consideração superior, sugerindo o seu encaminhamento ao gabinete do Exmo. Ministro Relator Benjamin Zymler, por intermédio da douta Procuradoria, com a seguinte proposta:

17.1. Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas dos Srs. Hedinaldo Narciso Lima (CPF 161.135.862-00), Albertino de Souza Carvalho (CPF 185.822.221-49), Luiz Frederico Mendes dos Reis Arruda (CPF 007.491.412-04), Selma Suely Baçal de Oliveira (CPF 065.798.048-07), João Francisco Beckman Moura (CPF 202.044.002-44), Rosana Cristina Pereira Parente (CPF 078.092.982-91), Lourivaldo Rodrigues de Souza (CPF 026.672.312-87), dando-lhes quitação plena.

17.2. Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva, em face das falhas adiante apontadas, as contas dos responsáveis a seguir, dando-lhes quitação: Sra. Marcia Perales Mendes Silva (CPF 214.861.902-00), em razão da não elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação da Universidade Federal do Amazonas; Sr. Valdelário Farias Cordeiro (CPF 342.953.302-30), em razão de dispensa de licitação cujos valores ultrapassam o limite legal, de ausência de registro no sistema informatizado SISACNet/TCU e de falha no planejamento para evitar dispensa de licitação.



17.3. Dar ciência à Universidade Federal do Amazonas, nos termos do art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, sobre as seguintes impropriedades, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

a) dispensa de licitação cujos valores ultrapassaram o limite legal, identificada nos processos 23105.019518/2010 e 25105.030202/2010, o que afronta o disposto no inciso II do art. 24 da Lei 8.666/1993;

b) deficiência na aquisição de equipamentos de tecnologia da informação, identificada pela ausência do Plano Diretor de Tecnologia da Informação, o que afronta o disposto na Portaria SLTI/MP 2, de 16 de março de 2010;

c) ausência de registro no sistema informatizado SISACNet/TCU, identificada em relação aos servidores identificação única 2263416 e 2263823, o que afronta o disposto na Instrução Normativa TCU 55/2007;

d) falha no planejamento da gestão motivando a contratação indevida por dispensa de licitação, identificada no processo 23105.007832/2010, referente à Dispensa 7/2010, o que afronta o art. 24, inciso IV da Lei 8.666/1993.

Secex/AM, em 12/3/2015.

Theuryn Saches Loureiro Figueiredo

AUFC – Mat. 3071-6