

**HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE –
FISCALIZAÇÕES REALIZADAS NAS ÁREAS DE PESSOAL,
LICITAÇÕES, CONTRATOS E RECEITAS PRÓPRIAS
Relatório de Auditoria**

Ministro-Relator Carlos Átila Álvares da Silva

Grupo II – Classe V – Plenário

TC-625.177/94-0 (com um volume)

Anexos:

TC-004.889/98-3 (Solicitação de informações)

TC-625.060/94-6 (Representação da Secex/RS sobre contratação de pessoal)

TC-625.142/94-2 (Contrato celebrado entre o Hospital de Clínicas de Porto Alegre/RS-HCPA)

Natureza: Relatório de Auditoria (áreas de Pessoal, Licitações, Contratos e Receitas Próprias)

Unidade: Hospital de Clínicas de Porto Alegre/RS-HCPA

Responsável: Carlos César Silva de Albuquerque

Ementa: Relatório de Auditoria. Falhas em procedimentos licitatórios, na área de pessoal, no cálculo da remuneração de dirigentes e na movimentação das receitas próprias. Determinações. Juntada às contas respectivas.

RELATÓRIO

Os presentes autos (TC-625.177/94-0), aos quais foram juntados, por correlação de assunto, os processos nºs TC-625.060/94-6 e TC-625.142/94-2, e mais dois pedidos de informações (TC-004.889/98-3 e Vol. I do TC-625.177/94-0), já atendidos, tratam de fiscalizações realizadas nas áreas de pessoal, licitações, contratos e receitas próprias do Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA).

Após os procedimentos fiscalizatórios e o exame conjunto dos autos, remanesceram pendentes de esclarecimento ou justificativa falhas e impropriedades atinentes aos seguintes assuntos:

- a) cálculo da remuneração do funcionário paradigma e de dirigente (item I, fls. 350/351);
- b) cessão de servidor (da UFRS ao HCPA) tida como irregular, com percepção de estipêndios indevidos (item II, fls. 351/352) (acumulação);
- c) contratação de servidor igualmente tida como irregular (item III, fl. 352);

d) processos licitatórios (item IV, fls. 350/353); e

e) procedimentos relativos a admissão e ascensão funcional (fls. 350/354).

Diante desses achados de auditoria, comentados de forma detalhada às fls. 333/350 em face das respostas do HCPA às diligências sobre eles formuladas, a instrução, na conclusão de fls. 350/354, sugere, entre outras, as seguintes providências saneadoras, **verbis**:

"I) Com relação à remuneração do dirigente:

1. Que esta Corte de Contas se pronuncie sobre qual das hipóteses abaixo deve prevalecer, quando se tratar da situação prevista no art. 3º, inciso II, do DL 2355/87 (remuneração do paradigma):

1.1. Quando a maior retribuição paga a empregado da estatal, considerado pois como paradigma, superar legalmente o teto de Ministro (em face da utilização de parcelas permitidas por lei (ATS), pode tal montante integrar os honorários do dirigente ou devem estes ficar limitados ao teto constitucional?

1.2. Caso o honorário do dirigente deva limitar-se ao teto constitucional, desprezando-se as parcelas permitidas por lei e recebidas pelo paradigma além do teto, sugerimos deva ser feita determinação ao HCPA, no sentido de ser observado este limite, vez que o dirigente percebeu em relação ao teto constitucional, no mês de abril/94, 421,44 URVs a mais (teto constitucional: 2824,66 URVs. Valor percebido pelo dirigente: 3.246,21 URVs).

1.3. Caso os honorários do dirigente devam corresponder ao total percebido pelo paradigma, ainda que excedente ao salário de Ministro pela inclusão das parcelas permitidas por lei (ATS), sugerimos deva ser feita determinação ao HCPA para observância deste limite, vez que embora o paradigma tenha percebido (no mês de abril/94) 2.992,17 URVs, superior pois ao teto de Ministro, que era de 2.824,66 URVs, o dirigente recebeu 254,04 URVs a mais ao percebido pelo paradigma.

2. Que seja igualmente determinado ao HCPA que fora da alternativa anterior prevalecente, não se poderá utilizar novamente o ATS do paradigma em caráter isolado, para pagamento do honorário de dirigente, como foi o caso ocorrido em abril/94.

3. Que esta Corte de Contas se pronuncie expressamente sobre a impossibilidade de excluir-se do teto constitucional o acréscimo de 20%, calculado sobre a remuneração do paradigma a que faz jus o dirigente optante, por força do § 1º do art. 3º do DL 2355/87, ante a edição da Lei 8852/94 que derogou o citado DL no que se refere ao § 2º de seu art. 1º, ainda que restabelecida a alínea "r" do inciso III do art. 1º daquela Lei por ato do Congresso, dado o caráter salarial daquela vantagem.

II) Que seja determinada a instauração de Tomada de Contas Especial para fins de citação do Sr. Laerte Cafruni Martins, Prof. Adjunto da UFRGS, cedido ao HCPA, por ato do Sr. Ministro de Educação e Desportos, de 16/09/93, para a função de Assessor Especial de Diretoria, Cl. 16, Nível 1, sem ônus para a origem, a fim de que recolha o valor percebido indevidamente na UFRGS, a partir de outubro de 1993, com os encargos legais, até a véspera do recolhimento, vez que concomitante com o percebido no HCPA (cfr. demonstrativo fls. 327 a 332).

III) Que esta Corte de Contas se pronuncie sobre a legalidade ou não da contratação do biólogo, Dr. Dennis Ricardo Augusto Mans, com dispensa de licitação ... a partir de 01/10/92, por prazo determinado, pelo período de 48 meses para realização de atividades de pesquisa do Laboratório de Pesquisas do Serviço de Oncologia do HCPA, ante a ausência de legislação específica destinada às estatais, neste particular, cfe. considerações efetuadas às fls. 336 a 339.

No entanto, caso o pronunciamento seja pela ilegalidade, e considerando a natureza das pesquisas que vem sendo realizadas, 'Screening de produtos naturais anti câncer', e os trabalhos já apresentados, fls. 93 a 96, sugerimos que, em caráter excepcional, permita-se a continuidade da contratação até seu termo final.

IV) Que seja determinado ao HCPA a observância dos seguintes procedimentos:

1. Remessa dos atos de admissão de pessoal ao Controle Interno para fins de apreciação e registro pelo TCU nos termos da Resolução TCU 255, de 26.09.91, DOU de 02.10.91, alterada pela Resolução TCU 259 de 24.03.92 e IN/TCU 02/93, DOU 31.12.93.

2. Utilizar-se da dispensa de licitação com base no art. 24 inciso IV da Lei 8666/93 somente quando ficar efetivamente caracterizada ou justificada a situação de emergência ali prevista.

3. Observar o princípio da licitação, ainda quando se trate de aquisição por consignação (órtese e prótese), evitando-se a dispensa por emergência de que trata o art. 24 inciso IV da Lei 8.666/93.

4. Observar o princípio da licitação no caso da contratação com a empresa Oxigênio do Brasil S/A para fornecimento de mistura padrão, calibração 20% oxigênio e 80% hélio, com locação do respectivo cilindro, tendo em vista que o total do fornecimento, considerando a soma dos doze meses contratados à época da dispensa (04.01.94 CR\$896.313,60) exigia licitação na modalidade Convite, não bastando a alegação de utilização esporádica.

5. Atentar para o estatuído no art. 25 I da Lei 8.666/93, quanto aos órgãos competentes para emissão de atestados de comprovação de exclusividade.
6. Observar o princípio da licitação na contratação de empresas para prestação de serviços de manutenção no sistema de Geração Auxiliar de Energia Elétrica do HCPA, sob pena de responsabilidade, caso continuem sendo firmados novos contratos, com inexigibilidade de licitação, com a empresa STEMAC – Grupos Geradores, sob alegação de ser o próprio fabricante do sistema.
7. Atentar para os limites a que estão sujeitas as modalidades de licitação (art. 23 e incisos da Lei 8.666/93, evitando-se a realização de Convite quando o correto seria Tomada de Preços (PAC 31.921 – gases medicinais).
8. Observar o que dispõe o art. 26 da Lei 8.666/93, tendo em vista a falta de ratificação da autoridade superior nas dispensas de licitação e situações de inexigibilidade, sob alegação de que a assinatura do subsequente contrato supriria tal omissão.
9. *Observar o estatuído no caput do art. 51 da Lei 8.666/93, ante a falta de assinatura dos três integrantes da comissão de licitação ali prevista.*
10. Evitar a inclusão de cláusulas no Edital que:
 - ampliem as hipóteses de desclassificação (art. 48, itens I e II da Lei 8.666/93).
 - Estabeleçam o direito de aceitar, no todo ou em parte, qualquer proposta (art. 43, inciso IV da Lei 8.666/93).
 - Fixem critérios subjetivos suscetíveis de interferir no julgamento das propostas (art. 43, IV e art. 48, I da Lei 8.666/93, combinado com seu art. 3º), como: 'Não serão aceitas propostas que diverjam do Edital, em pontos fundamentais.'
11. Indicar o valor avençado nas publicações dos extratos contratuais.
12. Observar o princípio da licitação, formalizando o processo conforme dispõe a Lei 8.666/93, quando da contratação de advogado para acompanhamento de ações judiciais.
13. Atentar para o que estabelece o inciso V do art. 55 da Lei 8.666/93, ante a omissão, em contratos, do crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação de classificação funcional programática e da categoria econômica.
14. Evitar a inclusão de cláusula de prorrogação de prazo, nos contratos que tenham por objeto a compra de bens (órtese e prótese), vez que tal situação não se encontra prevista no art. 57 da Lei 8.666/93.

15. Evitar o recolhimento de determinadas receitas próprias arrecadadas pelo HCPA, via tesouraria, como aquelas oriundas de locações de lojas que, por sua natureza, devem ser recolhidas via bancária, vez que enquadráveis na situação prevista no § 1º do art. 74 do DL 200/67.

16. Evitar a movimentação financeira em bancos particulares (Banco Real S.A., no caso) por infringir o art. 164 § 3º da CF.

17. Tornar insubsistentes os atos de ascensão funcional que possibilitaram o preenchimento de emprego em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso, a partir de 13.11.92, data da publicação da Decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN 231-RJ-in DJ de 13.11.92-Ementário 1684-6 emanada do STF.

18. Adotar normas internas disciplinando o uso do telefone celular.”

Ademais, sugere seja “*levada ao conhecimento da autoridade ministerial a existência de leitos reservados a pacientes particulares e de convênios, no HCPA, quando é notória a crise por que vem passando a saúde pública, com a falta de leitos disponíveis para o SUS, além de apresentarem menor aproveitamento em relação aos destinados ao SUS*” (fl. 354, item V.1).

A Srª Diretora de Divisão, com o endosso do então Titular da Secex/RS (fls. 355/336), ao referir-se à instrução, assim se manifesta, **verbis**:

“1. A partir da bem elaborada e minuciosa análise das justificativas apresentadas pelo Hospital de Clínicas de Porto Alegre às fls. 76 a 332 procedida pela Assessora às fls. 333/354, cabe-nos fazer as seguintes considerações:

a) Entendemos que o assunto a que se refere o item 1.1 (limite máximo de remuneração) inserido inicialmente às fls. 333 tem sido objeto de diversas decisões deste TCU, entre as quais aquelas apontadas na instrução, em razão do que pode-se firmar entendimento no sentido de que não cabe exclusão da Gratificação Adicional ou ATS do paradigma do teto do Ministro de Estado, quando for fixado o limite dos honorários do Presidente do HCPA. Conseqüentemente caberá a este Tribunal adotar a proposição no item 1.2 de fls. 351, vez que sendo a Gratificação Adicional uma vantagem pessoal, conforme constou no Parecer SEJUR deste TCU de 10.06.91, aprovado em 23.09.91, o direito de ser utilizado como parcela que se exclui do teto de Ministro é exclusiva do próprio paradigma.

b) Da mesma forma entendemos que caberá a este TCU fazer a determinação objeto do item 3 de fls. 351, no sentido de que deve ser excluído do teto constitucional o acréscimo de 20% calculado sobre a remuneração do paradigma a que faz jus o dirigente optante, por força do parágrafo 1º do art. 3º do DL 2.355/87, ante a edição da Lei 8.852/94 que derogou o citado DL, no que se refere ao parágrafo 2º de seu art. 1º daquela lei por ato do Congresso, dado o caráter salarial daquela vantagem.

c) Também quanto a questão muito bem analisada pela instrução inicialmente referida no item 3 de fls. 336, quanto à contratação do biólogo, Dr. DENIS RICARDO AUGUSTO MANS, com dispensa de licitação, com base no art. II c/ c o art. 12 do DL 2300/86, a partir de 01.10.92, por prazo determinado de 48 meses, parece-nos que embora irregular deverá merecer deste E. TCU especial atenção tendo em vista a peculiaridade dos serviços prestados ao referido Hospital, devendo em caráter excepcional ser permitida a contratação até o seu termo final, com determinação de ser evitada a contratação com dispensa de licitação.

2. Pelo exposto, entendemos que o presente processo deva ser submetido ao Sr. Ministro-Relator, propondo-se que sejam adotadas as proposições feitas pela instrução nos itens II, IV e V, devendo ser acrescido no item IV as determinações sugeridas nas letras **a**, **b** e **c** do item 1 acima."

O representante do Ministério Público, Dr. Ubaldo Alves Caldas, no parecer exarado às fls. 360/363, analisou os principais pontos levantados nos autos, demonstrando sua concordância com a maioria das proposições da Unidade Técnica. Diverge, apenas, com relação à questão objeto das determinações propostas nos itens IV.4 e IV.6, atinentes à observância dos princípios licitatórios na contratação de empresas. Considero oportuno inserir neste Relatório os pertinentes e esclarecedores comentários exarados pelo Sr. Procurador:

".....

1) Falta de licitação para a contratação de fornecimento de mistura padrão de oxigênio (20%) e hélio (80%), com locação do respectivo cilindro. Ponderaram os Analistas que o valor da compra, multiplicado por doze (meses), exigia a modalidade convite.

O HCPA se justificou (fl. 327), afirmando ser compra de caráter esporádico, mas a alegação não foi aceita pela Secex/RS.

Como a equipe de auditoria não comprovou que o valor fornecido no ano ultrapassou o limite previsto no art. 24, da Lei nº 8.666/94, e, tomando-se por verdadeiras as alegações da direção do hospital de que o consumo é eventual, deve-se considerar dispensável a licitação, pois não há razão em multiplicar o valor contratado por doze, a menos que se tratasse de fornecimento mensal.

2) Falta de licitação para a contratação de empresas para prestação de serviços de manutenção no sistema de geração auxiliar de energia elétrica. Os Analistas da Secex/RS não acataram as explicações da direção do hospital, que alegaram inviabilidade de competição, por não existir nenhuma firma credenciada pelo fabricante.

As justificativas do HCPA (fl. 252) são procedentes. Se não existe nenhuma empresa credenciada pelo fabricante, STEMAC, que detém exclusividade sobre os projetos das placas e circuitos de comando e transferência, é inviável a competição (art. 25, **caput**, da Lei nº 8.666/94), pois se a manutenção não for feita pelo próprio fabricante, a utilização de peças não originais pode comprometer o funcionamento do gerador – fato extremamente grave, em se tratando de um hospital.

Não há que se comparar esta situação àquela objeto da Decisão 392/93 – 2ª Câmara, manutenção de elevadores. Nesta última hipótese, as firmas de manutenção podem encontrar no mercado as peças de que necessitam, sem que haja comprometimento da qualidade do serviço prestado, o que não ocorre no caso ora analisado.

3) Aquisição, junto ao fornecedor Agricape S.A. Produtos Alimentares, com dispensa de licitação (urgência), de 3000 pacotes de 5 kg de arroz beneficiado.

O HCPA se justificou (fl. 196) alegando ter adquirido este mesmo material através de licitação, mas, constatada sua impropriedade para o consumo, o produto foi devolvido ao fornecedor (conforme documento de fl. 207). O Hospital teria, então, solicitado quatro propostas por escrito e adquirido o material a fim de evitar o colapso no fornecimento de alimentação aos pacientes.

A Secex/RS, porém, não acatou a justificativa. Essa matéria merece algumas considerações suplementares:

É plausível a justificativa da direção do HCPA, pois ficou caracterizada a urgência da compra. Todavia, não ficou demonstrada a necessidade da aquisição daquela quantidade, mesmo porque foram devolvidos 2100 pacotes de 5 kg cada e comprados, sem licitação, 3000 pacotes. Não obstante a falta de informações sobre o consumo médio diário de arroz, bem como da quantidade em estoque do produto, é plausível a conclusão de que o hospital adquiriu, sem licitação, quantidade superior àquela caracterizada para consumo imediato.

4) Cálculo do teto de remuneração do Presidente do HCPA.

A compreensão do problema do teto legal envolve o domínio dos conceitos, firmados pela Lei nº 8.852/94, de vencimento básico, vencimentos e remuneração.

a) Vencimento básico: retribuição devida pelo efetivo exercício do cargo.

b) Vencimentos: vencimento básico + vantagens **permanentes** relativas ao cargo.

c) Remuneração: Vencimentos + adicionais de **caráter individual** e demais vantagens relativas à natureza ou ao local de trabalho e gratificação pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento.

Os vencimentos dos cargos nos Poderes da União não podem ultrapassar a 80% da remuneração devida a Ministro de Estado (art. 6º da MP 831/95, que altera o art. 2º da Lei nº 8.852/94; atualmente, art. 9º da MP 1.347, de 13.3.96), e o valor máximo de remuneração dos servidores não pode ultrapassar os valores percebidos, em espécie, por Ministro de Estado.

Sendo assim, dois limites devem ser observados:

a) limite absoluto: nenhum servidor deve receber remuneração superior à percebida por Ministro de Estado (exceto as parcelas mencionadas nas alíneas **a** a **r** da Lei nº 8.852/94);

b) limite relativo: os vencimentos dos servidores não devem superar 80% (90%, na época da realização dos trabalhos auditoriais) da remuneração de Ministro de Estado.

Como o Decreto-lei nº 2.355/87 utiliza o conceito de honorários, para se observar a limitação imposta pela Constituição, há que se equiparar a retribuição dos dirigentes a uma das duas categorias: vencimentos ou remuneração - caso contrário, se os honorários dos dirigentes (melhor seria utilizar o termo **pro labore**) não se sujeitassem a nenhum limite legal, em razão de se tratar de conceito diverso daquele definido na legislação ordinária, a norma constitucional estaria sendo flagrantemente violada.

Freqüentemente, os autores se utilizam dos termos **vencimentos**, **retribuição** e **remuneração** como se possuíssem o mesmo significado. Talvez por essa razão o legislador tenha definido, na Lei nº 8.852/94, a abrangência dos termos **vencimento básico**, **vencimentos** e **remuneração** contrariamente à boa técnica legislativa - a lei não deve delimitar conceitos, uma vez que eles podem evoluir no tempo.

Não se pode, de fato, enquadrar honorários em nenhuma das duas categorias, quais sejam, **vencimentos** e **remuneração**, pois, de acordo com a definição conferida pela Lei nº 8.852/94, ambas englobam **vencimento básico** - a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo efetivo.

Entretanto, para fins de dar cumprimento à norma constitucional, convém equiparar honorários à remuneração. Não se deve, todavia, equiparar honorários a vencimentos, pois aí se criaria situação potencialmente conflituosa, na qual o dirigente máximo da estatal estaria sujeito a um teto menor que o do paradigma: 80% da remuneração de Ministro de Estado, no primeiro caso, e

o total dos valores percebidos pelo Ministro, para o segundo. Hierarquicamente, isto é inaceitável.

Ademais, para se dar cumprimento à Lei Maior, basta observar o limite de remuneração.

Ponto relevante abordado pelo Relatório de Auditoria refere-se à exclusão ou não do Adicional de Tempo de Serviço do paradigma para fins de cômputo do teto legal. No caso em comento, o Hospital, exclui o ATS do paradigma do teto de retribuição. O HCPA calcula a retribuição de seu Presidente tendo por base os vencimentos e o ATS do paradigma. Sobre esse valor é adicionado 20%. O HCPA compara o resultado obtido, excluído do ATS do paradigma, com 90% da remuneração de Ministro de Estado.

Entende a SECEX/RS que o ATS, por ser vantagem pessoal do paradigma, não poderia ser excluído para fins de comparação com o teto legal. Logo, a retribuição do Presidente do Hospital deveria se limitar ao próprio teto.

A direção do Hospital, por sua vez, salienta que as parcelas que compõe a base de cálculo se destinam à apuração dos honorários, mas, de acordo com o § 2º do art. 1, do Decreto-lei nº 2.355/87, o ATS deveria ser excluído do limite de Ministro.

Na prática, o Presidente do HCPA recebeu, além do teto legal, o equivalente a 107,7 URV (e não 421,55 URV, como afirma a SECEX/RS a fls. 351), se considerado o teto de 100% do total recebido por Ministro de Estado.

Assiste razão à SECEX/RS quando entende que o ATS é vantagem individual do paradigma que não se transfere ao Presidente do HCPA, não obstante servir de base de cálculo dos vencimentos deste. O ATS excluído do teto é do paradigma - o dirigente não recebe ATS, mas apenas **valor equivalente** ao ATS do paradigma.

Cabe ainda analisar se o adicional de 20%, a que faz jus o Presidente, com base no art. 3º, § 1º, do Decreto-lei nº 2.355/87, deve ou não ser excluído do teto de retribuição. O referido Decreto-lei, no § 2º do art. 1º, expressamente excluía essa parcela do cômputo do teto. Porém, a Lei nº 8.852/94, que veio disciplinar a matéria, não lista esse adicional dentre as parcelas que devem ser excluídas para fins de cálculo de limite de retribuição. Portanto, diante do novo dispositivo legal, o adicional de 20% a que faz jus o dirigente está sujeito ao teto de retribuição.

5) Contratação, sem licitação, dos serviços do Dr. Dennis Ricardo Augusto Mans.

O HCPA alegou o caráter personalíssimo do serviço prestado pelo Dr. Dennis, a notória especialização do profissional (DL nº 2.300/86, art. 23, II c/c art. 12)

e a natureza da contratação (locação de serviços), disciplinada pela CF, art. 37, IX; pelo Código Civil e pela Lei nº 8.745/93.

A SECEX/RS, embora reconheça a notória especialização do Dr. Mans, entende que a natureza do trabalho - prestação de assistência científica e intercâmbio de informações técnicas - não se enquadra nas hipóteses previstas pelo art. 12 do Decreto-lei nº 2.300/86. A contratação encontraria amparo legal na Lei nº 8.745/93, não fosse pelo fato daquele diploma legal estar dirigido à administração direta, autárquica e fundacional (art. 1º, V - admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro).

Assim, em face da inexistência de legislação, voltada às estatais, sobre contratação temporária por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, propõe a SECEX/RS, caso o Tribunal julgue pela ilegalidade da contratação, que se permita, excepcionalmente, a continuidade da contratação até seu termo final (fl. 350).

A minuciosa análise da Assessora Maria Izolina Schaurich Alster não deixa dúvidas quanto à falta de amparo legal do Dr. Mans.

Outro ponto que merece ser destacado é o dispositivo legal utilizado pelo HCPA - art. 1216 e seguintes do Código Civil. O instituto da locação de serviços é de caráter eminentemente privado e vem perdendo espaço para o contrato de trabalho. O HCPA, como empresa pública que é, deve se reger por princípios de direito público. Portanto, recomenda a prudência que o Hospital se abstenha de realizar locação de serviços, sob pena, inclusive, de estar sujeito a reclamações trabalhistas.

Isto posto, posicionamo-nos no sentido de que o Tribunal adote as propostas da SECEX/RS (fls. 350/354), com as alterações dos seguintes itens:

a) Alterar a redação do item I:

'I. - Quanto à retribuição dos dirigentes:

1) Que esta Corte de Contas determine ao Hospital das Clínicas de Porto Alegre a observação do limite de retribuição de Ministro de Estado, não excluindo do cômputo as parcelas relativas ao Adicional de Tempo de Serviço do paradigma bem como o adicional de 20%.'

b) Incluir no item III o seguinte parágrafo:

'Que, em qualquer hipótese, o Tribunal recomende que o HCPA evite a locação de serviços, com base no Código Civil, por ser instituto de natureza eminentemente privada.'

c) Excluir do item IV os subitens IV.4 e IV.6.

Por derradeiro, cumpre observar que o TC 625.142/94-2 encontra-se tramitando em conjunto com os presentes autos, embora conste Despacho do Minis-

tro-Relator, providência que poderá ser efetivada nesta oportunidade. De qualquer forma, o assunto tratado nesses autos foi abordado no Relatório de Auditoria (contratação do Dr. Mans), não alterando o juízo de mérito ora firmado.”

Consta dos autos requerimento de defesa oral formulado (fl. 373) pelo representante legal do responsável. Constam, também, solicitações do Sr. Procurador da República no Rio Grande do Sul (fl.365 e Vol. I deste processo e no TC-004.889/98-3) de informações sobre o estágio de tramitação e julgamento do feito, todas já atendidas.

Informo ainda ao Plenário que, já conclusos e pautados estes autos para apreciação nesta oportunidade, juntou-se a eles "Memorial", firmado pelo representante legal (Advogado) do HCPA, dando conta de que a maioria das impropriedades referidas neste processo (falhas relativas a processo licitatório, movimentação de recursos financeiros, omissão na remessa de atos de admissão ao controle interno e prática de ascensão funcional) já teriam sido objeto de saneamento por parte da Direção do Hospital.

É o Relatório.

VOTO

De início, registro minha concordância com as conclusões do Ministério Público, inclusive naqueles pontos em que diverge da Unidade Técnica, à exceção de apenas três delas: da que preconiza a **mediata** organização de TCE contra servidor (Professor) que teria sido remunerado duplamente, ou seja, pela entidade cedente (UFRGS) e também pela cessionária (HCPA); da que sugere a não renovação do contrato de servidor (Médico Doutor em biologia tumoral) para a prestação de assistência científica e intercâmbio de informações técnicas para realização de atividades ligadas ao laboratório de Pesquisas do Serviço de Oncologia do HCPA; e da que se refere à necessidade de se tornarem insubsistentes os atos de ascensão funcional tratados nos presentes autos.

||

Como se verifica dos pareceres, da divergência do Sr. Procurador resultou, dentre outras, proposta de exclusão das determinações sugeridas pela instrução nos itens IV.4 e IV.6 de fl. 352, relativamente a contrato de serviços sem o correspondente processo licitatório. Efetivamente, as razões do Sr. Representante do Ministério Público bem justificam sua conclusão no sentido da aceitação das justificativas da direção do Hospital, porquanto, efetivamente, demonstram a ocorrência de hipótese de dispensa de licitação, no caso de contratação para fornecimento de mistura padrão de oxigênio e hélio, com o respectivo cilindro (a compra efetiva ficou abaixo do valor previsto para a modalidade Convite), e de inviabilidade de competição, no caso da contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção no siste-

ma de geração auxiliar de energia elétrica (não existia nenhuma empresa credenciada pelo fabricante, a STEMAC, que, informam os autos, "*detém exclusividade sobre os projetos das placas e circuitos de comando e transferência.*")

Com relação à instauração de TCE para fins de citação do Sr. Laerte Cafruni Martins, Professor cedido pela UFRGS ao HCPA para ocupar a função de Assessor Especial de Diretoria, criada pela Resolução nº 67/93 do Comitê de Coordenação das Empresas Estatais - CCEE (fl. 05 do TC-250.060/94-6), sem ônus para a origem, mas que teria sido remunerado cumulativamente, em desacordo com o art. 37, inciso XVI, da CF, entendo que se deva, em nome do princípio do contraditório, e antes daquela providência, promover a audiência do responsável de forma a possibilitar-lhe o exercício da ampla defesa neste estágio processual. Essa providência, que poderia ser efetivada por meio de processo apartado deste, evitaria, quiçá, em caso de elisão da impropriedade mediante esclarecimentos ou justificativas aceitáveis, os naturais constrangimentos próprios dos procedimentos de cobrança iniciados com a citação sem que o responsável tenha ciência dos autos em suas fases preliminares.

Outrossim, relativamente à contratação, sem licitação e por prazo determinado (48 meses), dos serviços de profissional qualificado como doutor em biologia tumoral (pesquisador e especialista em assuntos oncológicos), entendo que, além dos comentários de ordem social a respeito da questão, constantes dos pareceres, outros fatores indicam a possibilidade de se relevar a contratação em pauta, quais sejam:

- o contrato tem por objeto "*a prestação de Assistência Científica, bem como o intercâmbio de informações técnicas por profissional especializado para realização de atividades ligadas ao laboratório de Pesquisas do Serviço de Oncologia do HCPA*", estando, portanto, a hipótese, enquadrada no inciso I do art. 12 (estudos técnicos) e, também, no inciso II do art. 23, do Decreto-lei nº 2.300/86, então vigente, que estabelecia a inexigibilidade da licitação quando houvesse inviabilidade de competição, em especial:

"I-

II- para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 12, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização" (cfr. Curriculum de fls. 91/92);"

Ora, em tempos modernos, não se pode ignorar a aliança cada vez mais estreita e promissora da tecnologia com a ciência. Nesse contexto, em que as modernas técnicas e os conhecimentos científicos se entrelaçam, não há dúvida de que os pesquisadores cientistas não podem abdicar dos recursos técnicos e tecnológicos, porquanto essenciais ao desenvolvimento e conjugação dos trabalhos afetos à consecução de seus objetivos.

Além disso, a Constituição Federal, em seu art. 37, inciso IX, prevê que "a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público."

A partir dessa permissão constitucional, o ordenamento jurídico vem buscando a flexibilização no suprimento das necessidades materiais (aquisição de equipamentos, insumos, etc.) e humanas (mão-de-obra) das empresas, de modo a propiciar-lhes o atendimento às necessidades essenciais, visando sobretudo à obtenção de seus objetivos finais. Vejam-se, a propósito, a Lei nº 8.745/93, que regulamenta aquele dispositivo constitucional, e a recente Lei nº 9.601, de 21 de janeiro p.p., que "dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e dá outras providências".

Assim, considero dispensável qualquer determinação cujos efeitos sejam a interrupção dos trabalhos e pesquisas ainda em desenvolvimento, sob pena de se prejudicarem todos os esforços envidados e os resultados obtidos pelo HCPA, bem assim de concorrer para a frustração do objetivo final do Hospital com, quiçá, sérios e imensuráveis prejuízos para a sociedade.

Ademais, com relação às ascensões funcionais, reitero parte do Voto que proferi, e que foi acolhido pela Primeira Câmara, na Sessão de 07/07/1998. Naquela assentada, ao relatar o TC-001.752/95-2, que versava a respeito dessa matéria, registrei que a jurisprudência prevalecente nesta Corte após a manifestação do E. Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, ao apreciar as ADINs nºs 231-7, em 05/08/1992 (in D.J. de 13/11/1992) e 837/4/DF (in D.J. de 23/04/1993), quando foi declarada a inconstitucionalidade de processos de ascensão funcional de servidores ocorridos na vigência da atual Constituição Federal, tem sido no sentido de não caber impugnação dos atos de ascensão funcional efetivados em data anterior às manifestações da Suprema Corte, entendimento que se consolidou com a publicação do Enunciado de Decisão nº 000238, que assim dispõe, **in verbis**:

"Não é permitido o provimento de cargo por meio de ascensão funcional a partir de 23.04.93, data em que foi declarada a inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, do dispositivo da Lei nº 8112/90 que trata do assunto."

Posto isso, convém ressaltar que, da "relação de funcionários com ascensão profissional ou reenquadrados no período de 05/10/88 a 31/07/93" (fls. 306/322), apenas 17 empregados foram beneficiados após aquela data (23/04/1993). Em todos os casos, os servidores, cujo provimento originário se deu por concurso público, já haviam sido aprovados em concurso interno concluído antes que o HCPA tomasse ciência, pelo Ofício Circular Codid/PR/RS nº 1.409/93, da Procuradoria da República no Rio Grande do Sul (fl. 305), da impossibilidade de realização dessa modalidade de seleção e provimento de cargos.

Seguem transcritas as partes principais das justificativas e esclarecimentos da direção do Hospital solicitados pela Unidade Técnica (fl. 305):

"Tendo presente, outrossim, a condição de Hospital Escola, associada a política de desenvolvimento de Recursos Humanos voltado à área da saúde, frente a necessidade de profissionais com experiência e para reposição imediata, levaram o HCPA até AGOSTO/93 à realização de concursos internos, o que, aliás, veio atender às disposições de seu Plano de Cargos e Salários, traduzindo em motivação voltada à produtividade do seu corpo funcional. Esclarecemos que quando do ingresso do funcionário no HCPA este ocorreu através de Concurso Público.

Após AGOSTO/93, de posse do Ofício Circular CODID/PR/RS nº 1.409/93, da Procuradora da República no Rio Grande do Sul, o HCPA sustou a prática de ascensão funcional através de recrutamento interno, passando a adotar o Concurso Público como sistema único para preenchimento dos cargos vagos, ou seja, com candidatos internos e externos na inscrição do concurso, com igualdades de condições."

Diante do acima exposto, entendo dispensável qualquer determinação ao HCPA relativamente a esse assunto.

III

Sr. Presidente, Srs. Ministros, Sr. Procurador, permito-me abrir espaço para reflexão e encaminhamento de questão apontada pela equipe de inspeção, e que, pela sua gravidade, foi objeto de proposta de comunicação à autoridade ministerial. Trata-se de reserva e destinação de leitos a pacientes particulares e de convênios em detrimento dos pacientes dependentes do Sistema Único de Saúde-SUS, cujo aproveitamento, informam os autos, é menor que os destinados ao atendimento oficial. Tal procedimento é manifestamente inconcebível, por injusto, sobretudo quando se sabe da carência de recursos, equipamentos e dependências nos hospitais da Rede Pública, e que por isso merece um aprofundamento de sua análise em processo específico com vistas a verificar, inclusive com o chamamento do gestor ao feito, a fundamentação legal de tal prática.

Como sabemos, a atual Constituição Federal contempla a Saúde Pública com Seção específica (arts. 196 a 200), tal a sua importância na consecução do objetivo colimado em seu art. 193, qual seja: o bem-estar e a justiça sociais. Posto isso, fica evidente que a prática aqui referida não vem ao encontro, mas de encontro àquela ordem constitucional, porquanto como que caracteriza "venda de serviços" a clientes particulares e/ou tratamento privilegiado a estes, quando a saúde "é direito de todos e dever do estado" que deve garantir, mediante políticas sociais e outras, o "acesso universal e **igualitário**" às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação" (art. 196).

Ademais, entendo que, se se devesse conferir prioridade no atendimento a determinada clientela, esta deveria ser a que menores possibilidades de pagamento apresentasse, como se depreende, analogicamente, do espírito do art. 199, §§ 1º, **in**

fine, e 2º, que, ao disciplinar a participação das instituições privadas no SUS, segundo diretrizes deste, estabeleceu preferência às **entidades filantrópicas** e às **sem fins lucrativos** (§ 1º, **in fine**) e vedou a **destinação de recursos públicos** (não só financeiros) para auxílios e subvenções às instituições privadas **com fins lucrativos** (§ 2º).

IV

De outra parte, acrescento que as Resoluções TCU nºs 255/91 e 259/92, bem assim a IN/TCU nº 02/93, mencionadas na proposta de determinação no sentido de que o HCPA remeta os atos de admissão de pessoal ao órgão de controle interno, para viabilizar o encaminhamento desses atos a esta Corte, visando ao seu exame e registro, foram elas revogadas pela IN/TCU nº 16, de 06/10/97, que atualmente dispõe sobre o assunto objeto daqueles normativos.

Por último, considerando que as contas do HCPA, relativas ao exercício de 1994 (TC-649.002/95-4) encontram-se sobrestadas, aguardando o desfecho destes autos para exame em conjunto e em confronto, deve-se promover a juntada de ambos os feitos para esse fim.

Com essas considerações, VOTO por que o Tribunal adote a DECISÃO que ora submeto a este Plenário.

DECISÃO Nº 752/98 – TCU – PLENÁRIO¹

1. Processo TC-625.177/94-0 (com um volume). Anexos: TC-004.889/98-3; TC-625.060/94-6 e TC-625.142/94-2.

2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.

3. Responsável: Carlos César Silva de Albuquerque.

4. Entidade: Hospital de Clínicas de Porto Alegre/RS-HCPA.

5. Relator: Carlos Átila Álvares da Silva.

6. Representante do Ministério Público: Dr. Ubaldo Alves Caldas, Procurador.

7. Unidade Técnica: Secex/RS.

8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. determinar à Direção do Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA:

a) a remessa dos atos de admissão de pessoal ao Controle Interno para fins de apreciação e registro pelo Tribunal nos termos da IN TCU nº 16, de 06/10/97;

b) a observância do limite remuneratório estabelecido na Constituição Federal (art. 37, inciso XI), não excluindo do cômputo as parcelas relativas ao Adicional de Tempo de Serviço do servidor paradigma bem como o adicional de 20% incidente sobre a remuneração do paradigma a que faz jus o dirigente optante;

1. Publicada no DOU de 16/11/1998.

c) o ajustamento da situação do biólogo – Dr. Dennis Ricardo Augusto Mans – ao ordenamento jurídico aplicável às contratações no âmbito do serviço público a partir da data de vencimento do contrato objeto de questionamento nestes autos, inclusive no tocante aos procedimentos licitatórios;

d) a rigorosa observância das diretrizes traçadas pela Lei nº 8.666/93, em especial dos seguintes dispositivos: arts. 24, inciso IV (dispensa de processo licitatório); 25, inciso I (competência dos órgãos para atestarem a hipótese de exclusividade); 26 (ratificação da autoridade superior em casos de dispensa e inexigibilidade de licitação); 51 (assinatura dos três componentes da comissão de licitação); 48, incisos I e II (ampliação das hipóteses de desclassificação de concorrentes); 3º, 43, inciso IV e 48, inciso I (conformidade das propostas com o edital e com os preços de mercado ou fixados por órgão oficial competente ou constantes do sistema de registro de preços e fixação de critérios subjetivos ou suscetíveis de interferir no julgamento); e 55, inciso V (indicação, nos contratos, do crédito que cobrirá a despesa, da classificação funcional programática e da categoria econômica);

e) que evite a prorrogação de prazo de contratos com fundamento no art. 57, da Lei nº 8.666/93, cujo objeto não se enquadre nas hipóteses ali previstas, bem como a realização de depósitos das disponibilidades financeiras em instituições particulares (o art. 164, § 3º, da Constituição determina que sejam feitos em instituições oficiais, ressalvados os casos previstos em lei);

f) observar, no recolhimento das receitas próprias originárias de locação de lojas ou assemelhadas, o disposto no § 1º, do art. 74, do Decreto-lei nº 200/67;

8.2 determinar a organização de processo apartado deste, com vistas a, preliminarmente, ouvir o Sr. Laerte Cafrenni Martins, professor cedido pela UFRGS ao HCPA, sobre a percepção cumulativa de remuneração, à conta dessas instituições;

8.3 determinar a constituição de processo apartado deste para que se apure a fundamentação legal das reservas e destinação, no âmbito do HCPA, de leitos a pacientes particulares e de convênios em detrimento de pacientes dependentes do Sistema Único de Saúde-SUS, inclusive com a audiência do(s) responsável(is) por tal procedimento, caso seja confirmado como ilegal;

8.4 orientar a Secex/RS no sentido de que verifique, nas contas do HCPA ou em próximo procedimento fiscalizatório, se as falhas/impropriedades objeto destes autos foram sanadas, de tudo dando ciência a este Tribunal;

8.5 juntar os presentes autos aos da prestação de contas do HCPA, exercício de 1994, para exame em conjunto e em confronto; e

8.6 encaminhar ao Sr. Procurador da República no Estado do Rio Grande do Sul, cópia da presente Decisão, bem como dos Relatório e Voto que a fundamentam, para conhecimento.

9. Ata nº 44/98 - Plenário.

10. Data da Sessão: 04/11/1998 - Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Homero dos Santos (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Carlos Átila Álvares da Silva (Relator), Iram Saraiva, Humberto Guimarães

Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha.

Homero Santos
Presidente

Carlos Átila Álvares da Silva
Ministro Relator