MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
1 ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	**TCE/011581/2019**
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. Carolina Matos Alves Costa
NATUREZA:	ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
RESPONSÁVEIS/PARTES:	LUÍS CARLOS CAVALCANTE GALVÃO CRISTIANA MARIA BRITO FRANÇA
ORIGEM:	HOSPITAL GERAL ERNESTO SIMÕES FILHO - HGESF
VINCULAÇÃO:	SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DA BAHIA - SESAB

PARECER N° 000477/2020

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Auditoria** de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira, realizada pela Segunda Coordenadoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (2ª CCE) no **Hospital Geral Ernesto Simões Filho (HGESF)**, com o objetivo de realizar "*a análise da execução orçamentária, financeira, patrimonial e física da unidade gestora, na perspectiva de examinar as despesas mais relevantes, considerando também os critérios de materialidade e risco para a administração do hospital*", no período de **01/01/2019 a 30/06/2019**.

Às fls. Ref.2351878, a 2ª CCE identificou diversas irregularidades sem atendimento satisfatório, que foram esquematizadas na Matriz de Achados de Ref.2351879.

Às fls. Ref.2351882, consta Matriz de Responsabilização que atribui os achados "*Realização de despesas sem cobertura contratual*" e "*Falta de pagamento de licenciamento de veículos*" ao Sr. Luiz Carlos Cavalcante Galvão, Diretor-Geral da entidade hospitalar no período de 21/01/2013 a 06/05/2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3MTA4MTIX

Devidamente notificados, o Sr. Luiz Carlos Cavalcante Galvão e a Sra. Cristiana Maria Brito França, Diretora-Geral do Hospital a partir de 07/05/2019, apresentaram esclarecimentos às fls. Ref.2375741 e Ref.2418886.

No Pronunciamento de Ref.2454439, a 2ª CCE, após analisar as informações apresentadas pelos responsáveis, manteve os apontamentos contidos no Relatório de Auditoria de Ref.2351878, "*exceto quanto ao apontamento referente aos pagamentos fora do prazo legal*".

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, a Segunda Coordenadoria de Controle Externo - 2ª CCE, após a análise dos esclarecimentos prestados pela responsável, considerou a permanência das seguintes irregularidades:

- Realização de despesas sem cobertura contratual (Item 5.1.2 do Relatório de Auditoria);
- Falta de pagamento de licenciamento de veículos (Item 5.1.4 do Relatório de Auditoria);
- Inconformidades na estrutura física e de funcionamento da unidade (Item 5.2 do Relatório de Auditoria).

a) "*Realização de despesas sem cobertura contratual*" (Item 5.1.2 do Relatório de Auditoria):

A Unidade Técnica revela que foram realizados pagamentos sem cobertura contratual às empresas PA Arquivos Ltda. (Contrato n. 017G/13) e LOC TUDO Locações (Contrato n. 001G/2014), correspondentes, respectivamente, à execução de serviços de organização, guarda, conservação e digitalização de arquivos e à locação de purificadores de água.

A 2ª CCE informa que, após o fim da vigência do Contrato n. 017G/13, em 01/12/2018, os serviços continuaram sendo prestados até abril de 2019. Quanto ao Contrato n. 001G/2014, os

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3MTA4MTIX

serviços permaneceram sendo prestados até fevereiro de 2019, após o encerramento da vigência do contrato em 22/01/2019.

Os gestores, em seus esclarecimentos, aduziram que os pagamentos indenizatórios foram provocados pela morosidade na tramitação dos processos administrativos de novas contratações no âmbito da SESAB, e que a execução dos serviços foi mantida em decorrência da sua natureza de essencialidade.

Sabe-se que a observância ao procedimento licitatório é imprescindível nas contratações públicas, não sendo justificativa plausível para afastá-la a possibilidade de causar prejuízo ao erário pela mera descontinuidade dos serviços prestados. O que se observa, em verdade, é a falta de planejamento e gestão adequados que dificultam a implementação das rotinas necessárias ao alcance da eficácia e eficiência administrativas. Se a situação de lentidão no trâmite dos processos para novas contratações é previamente conhecida, torna-se exigível um melhor planejamento do administrador, que deve estar preparado para deflagrar novo procedimento licitatório com antecedência suficiente, capaz de evitar a interrupção do contrato anterior enquanto não findado o novo certame.

Neste sentido, posiciona-se o Tribunal de Contas da União - TCU:

> *"(...) As contratações públicas devem ter um determinado prazo de vigência, pois, em decorrência de excessivo transcurso de tempo, não há como se garantir que os termos pactuados ainda sejam compatíveis com os princípios ínsitos à realização de licitação – isonomia, economicidade e impessoalidade, dentre outros. Em outras palavras,* ***o passar do tempo impõe a confirmação, mediante nova licitação, de que estão sendo atendidos os preceitos constitucionais referentes às contratações públicas*** *(...)". (*Acórdão 1.375/2013, Plenário, rel. Min. Benjamim Zymler). (grifei)

O caso *sub examine* trata, portanto, de contrato verbal, considerando-se que os serviços permaneceram sendo prestados mesmo sem vigência contratual. Sobre o tema, a Lei n. 9.433/2005 prescreve:

> Art. 131. São formalidades essenciais dos contratos administrativos e seus aditamentos:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3MTA4MTIX

> § 4º - **É nulo de pleno direito o contrato verbal com a Administração,** salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, em regime de adiantamento, de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido para compras e serviços que não sejam de engenharia, na modalidade de convite

Com efeito, a contratação verbal é estritamente excepcional, permitida somente nas situações previstas no art. 131, § 4º, da Lei Estadual n. 9.433/2005. Fora dessas hipóteses, a lei prevê nulidade de pleno direito do contrato e, por conseguinte, as despesas com os serviços prestados sob tais circunstâncias não possuem cobertura contratual. A impropriedade desse procedimento foi, inclusive, declarada pelo TCU:

> "3.5.1 Execução de despesa sem cobertura contratual, haja vista que o contrato se extinguiu em 31/12/1999 por decurso de prazo e que o Termo Aditivo nº 09, de 03/08/2000 não é instrumento idôneo para revitalizá-lo. Ocorrência agravada pela repetição da falha no contrato nº 06/2001 firmado com a Copibrasa Fotografias Indústria e Comércio de Cópias Ltda (processo 23107.009463-38/2000 e 23107.001967-46/2002), em decorrência da não prorrogação dentro da vigência inicial do contrato. (item 17.1.3 e 18.3)
>
> Argumento:
>
> Admite, com base na informação do Pró-Reitor de Administração, que aditivou o contrato nº 05/99 depois de expirado o prazo de vigência e, se válido fosse, ficaria sem a devida cobertura contratual o período de 01 a 23 de junho de 2003, no entanto, a data inicial da vigência dos Termos Aditivos foi o primeiro dia após o vencimento do contrato e, por conseguinte, dos termos anteriores.
>
> Análise:
>
> O Art. 60 da Lei nº 4.320/1964 veda a realização de despesa sem prévio empenho. A Constituição Federal, no seu art. 37, inciso XXI, obriga a Administração Pública a contratar obras, serviços, compras e alienações mediante prévio processo de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação, que ainda assim exigem a anterior formalização de um processo, para, após sua conclusão, efetuar a contratação.
>
> O Acórdão 1727/2004 - Plenário assim se posiciona:
>
> "Nas prorrogações contratuais promova a assinatura dos respectivos termos de aditamento até o término da vigência contratual, uma vez que transposta a data final de sua vigência, o contrato é considerado extinto, não sendo juridicamente cabível a prorrogação ou a continuidade da execução do mesmo".
>
> Em julgado recente, o Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa prolatou o Acórdão 645/2007 - Plenário expedindo a seguinte determinação:
>
> "9.5.3. abstenha-se de realizar despesas sem cobertura contratual, procedendo à

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3MTA4MTIX

> emissão de empenho anteriormente à prestação dos serviços, de forma a não contrariar o disposto nos arts. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, 60 da Lei nº 4.320/1964 e 24 do Decreto nº 93.872/1986";
> Não foram apresentadas justificativas que elidisse a irregularidade apresentada, configurando despesa sem cobertura contratual, em descumprimento ao disposto no art. 60 e art. 63, § 2º, inciso I, da Lei nº 4.320/64; e artigos 36, § 2º, alínea 'a', e 42, do Decreto nº 93.872/86.
> Diante do acima exposto, opina-se pela rejeição das razões de justificativa, bem como a aplicação da multa prevista no art. 58, I, da LOTCU nº 8.443/92."
> (Acórdão 428/2010 – Segunda)

Ainda que se permita o pagamento dos serviços mediante indenização, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração, é imperativo que se responsabilize o gestor que lhe deu causa. Tal orientação já é aplicada na esfera federal, mediante enunciado da Advocacia-Geral da União, fundamentado na Lei Federal n. 8.666/1993 e em julgado do Tribunal de Contas da União - TCU:

> "A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, **sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa**.
> REFERÊNCIA: arts. 59, parágrafo único, 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993; art. 63, Lei nº 4.320, de 1964; Acórdão TCU 375/1999-Segunda Câmara."
> (grifou-se)

A Lei baiana de Licitações perfilhou o mesmo entendimento:

> Art. 128 - A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente, desconstituindo os efeitos jurídicos já produzidos e impedindo os que seriam ordinariamente produzidos.
>
> Parágrafo único - A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data de sua declaração e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

Registre-se que o Parecer PLC-LB-MQ 3952/2008, da Procuradoria-Geral do Estado, que autoriza o pagamento mediante indenização de despesas realizadas sem cobertura contratual, o faz em caráter excepcional e apenas para evitar o enriquecimento sem causa da Administração Pública, não deixando de reconhecer a ilegalidade deste tipo de despesa e a necessidade de

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3MTA4MTIX

apuração de responsabilidades[1].

A prestação de serviços sem cobertura contratual, portanto, consiste em grave irregularidade, em face da inobservância das normas vigentes, o que implica em responsabilização pessoal do gestor que as desrespeitou deliberadamente, com fulcro no art. 128, parágrafo único, da Lei Estadual n. 9.433/05, bem como pode ensejar a aplicação da multa prevista no art. 35, II, da Lei Complementar Estadual n. 005/91.

b) "*Falta de pagamento de licenciamento de veículos*" e "*Inconformidades na estrutura física e de funcionamento da unidade*" (Itens 5.1.4 e 5.2 do Relatório de Auditoria):

Restou demonstrado que todos os quatro veículos relacionados como de propriedade do HGESF apresentavam licenciamento desatualizado e atraso no pagamento de multas, no total de R$2.622,63 (dois mil, seiscentos e vinte e dois reais e sessenta e três centavos) (Quadro 1 do Relatório de Auditoria), em descumprimento ao art. 130 do Código de Trânsito Brasileiro **(Item 5.1.4 do Relatório de Auditoria)**.

Em resposta, o Sr. Luiz Carlos Cavalcante Galvão declara que a responsabilidade pela documentação e despesas dos veículos é da SESAB, e a Sra. Cristiana Maria Brito França informa que as multas foram encaminhadas à empresa Service Pack, que presta os serviços de condução dos veículos, mediante o processo SEI n. 019.5244.2020.0061682-21. Ainda assim, cabe aos gestores da HGESF diligenciarem para a regularização da situação irregular e para apurar as responsabilidades pelas multas aplicadas, sob pena de responsabilização pessoal.

Ainda no tocante aos bens patrimoniais da entidade, a Unidade Técnica menciona que foi realizada auditoria operacional em diversos hospitais da SESAB, inclusive no HGESF, no período de 09 a 27/09/2019, "*tendo como foco as áreas de atendimento ao usuário, estrutura física, incluindo acessibilidade, equipamentos e condições de funcionamento das unidades hospitalares*", ocasião na qual foram identificados os seguintes achados **(Item 5.2 do Relatório de Auditoria)**:

> i) a ausência do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), documento exigido pela NBR nº 5.674/1999 e pela Lei Estadual nº 12.929/2013 e necessário à confirmação do cumprimento, pelos hospitais, das exigências relativas ao controle de incêndio e pânico;

[1] <Http://www.pge.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Parecer_PLC_LB_MQ_3952_08__Pagamento_por_Indenizacao.pdf> *Acesso em 30 de set. de 2020*

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3MTA4MTIX

ii) a existência de problemas de estrutura física, como rachaduras e infiltrações nos pisos, paredes e tetos;

iii) **ausência do alvará da Vigilância Sanitária liberando o funcionamento da unidade**;

iv) pontos eletrônicos desativados, dificultando, principalmente, o controle da presença dos profissionais de saúde, entre estes, os médicos, imprescindíveis ao funcionamento do hospital e

v) prontuários dos pacientes armazenados em local insalubre, gerando dificuldades de localização, além do risco de perda dos mesmos.

A ausência de alvarás de licenciamento atualizados perante os órgãos competentes contraria o art. 228, I, da Lei Estadual n. 3.982/1981, que, ao tratar sobre o Subsistema de Saúde do Estado da Bahia, prescreve como **infração sanitária** "*construir, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território do Estado, estabelecimentos submetidos ao regime desta Lei,* ***sem licença do órgão sanitário competente***".

Cabe observar que, embora este ponto de auditoria seja sucessivamente destacado por este Tribunal (por exemplo, nas contas de 2011 – TCE/005019/2012, 2013 – TCE/007921/2014 e 2015 – TCE/004306/2016 e em Inspeção realizada em 2017 - TCE/009449/2017), a SESAB continua atuando intempestivamente na correção das falhas, embora a irregularidade seja grave por implicar em funcionamento de unidades de saúde sem as medidas de segurança sanitárias adequadas, circunstância que tem impedido a concessão dos alvarás.

Neste ponto, é cabível a expedição de **determinação** ao responsável pelo HGESF para que atue junte à SESAB visando a célere regularização da situação sanitária e a obtenção das autorizações de funcionamento da Unidade ora inspecionada, haja vista o dever das entidades de saúde de prezarem pelas regras de higiene e segurança, salientando que a continuidade dessas irregularidades pode ensejar a aplicação de sanções de naturezas diversas.

Foram apontados, também, ausência de "*Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), documento exigido pela NBR nº 5.674/1999 e pela Lei Estadual nº 12.929/2013 e necessário à confirmação do cumprimento, pelos hospitais, das exigências relativas ao controle de incêndio e pânico*"; "*a existência de problemas de estrutura física, como rachaduras e infiltrações nos pisos, paredes e tetos*"; "*pontos eletrônicos desativados, dificultando,*

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3MTA4MTIX

principalmente, o controle da presença dos profissionais de saúde, entre estes, os médicos, imprescindíveis ao funcionamento do hospital" e "*prontuários dos pacientes armazenados em local insalubre, gerando dificuldades de localização, além do risco de perda dos mesmos*".

Cumpre destacar o achado referente à falta de controle de presença por pontos eletrônicos, notadamente considerando que **o alto índice de não comparecimento dos profissionais saúde às unidades é falha que vem sendo constantemente apontada por esta Corte de Contas em auditorias.**

O gestor informa que os equipamentos de biometria não se encontram em operação, e que o Hospital adota o registro de presença mediante a assinatura em livros e pastas de troca, que ficam à disposição na portaria administrativa, o que, segundo a Unidade Técnica, "*demonstra a fragilidade do controle então adotado, por se limitar à anotação manual de presença, pelo próprio servidor, sem a correspondente fiscalização de tais anotações*".

Desta forma, o controle de pessoal vem sendo realizado de forma ineficiente, vez que foi adquirido e implantado sistema de controle eletrônico por biometria que é subutilizado pelos servidores[2], fato que revela mau uso do dinheiro público.

Impende salientar que a necessidade de controle de jornada via sistema de ponto biométrico já foi pontuada por este TCE em exercícios anteriores, **tendo sido inclusive objeto de determinação por meio do Acórdão n. 2019, de 21/06/2016, quando do julgamento das contas do exercício de 2014 da Superintendência de Recursos Humanos da Saúde (SUPERH**).

O Estado pode e deve controlar a execução de serviços por parte de seus servidores, terceirizados e demais prestadores de serviços, inclusive para garantir adequada remuneração e eventual penalização daqueles que descumprirem suas obrigações contratuais e legais. **A permanência do controle manual, mesmo após decorridos anos do início da implantação do sistema biométrico, demonstra negligência da fiscalização e do controle exercidos pela SUPERH.**

Considerados os contornos jurídicos das ocorrências acima descritas, conclui que estas denotam a grave vulnerabilidade do sistema de controle patrimonial e materializam ausência e/ou

[2] Segundo informações obtidas na Auditoria do Processo n. TCE/005012/2015, referente ao processo de prestação de contas do exercício de 2014 da Superintendência de Recursos Humanos da Saúde (SUPERH), desde 2012 vem sendo implantado, gradativamente, o Sistema de Ponto Eletrônico por Biometria. Na ocasião, concluiu a Auditoria que "*a implantação do referido mecanismo de controle não se mostrou eficaz como instrumento de redução do elevado índice de faltas constatadas.*"

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3MTA4MTIX

ineficiência no exercício do controle interno, prévio e concomitante do Hospital, com séria repercussão à prestação de serviços de saúde à população beneficiária, além de indicarem a negligência do gestor na resolução das pendências afetas aos bens patrimoniais de propriedade da entidade.

Cabe pontuar que, dentre as obrigações impostas aos gestores públicos, figura o dever de bem administrar, controlar, gerir e preservar os bens, materiais e valores que lhes são confiados, sob pena de serem responsabilizados por eventuais danos e/ou prejuízos causados ao erário.

Assim, é imprescindível a adoção de medidas para o saneamento das falhas relacionadas, o que inclui a atuação proativa dos gestores responsáveis pelo HGESF junto à SESAB, com o fito de resolver as irregularidades que dependem de ação da Secretaria para que sejam solucionadas.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA:**

a) pela **juntada** da presente Auditoria ao Processo de Prestação de Contas anual do **Hospital Geral Ernesto Simões Filho (HGESF)**, referente ao **exercício de 2019**, pugnando para que o TCE continue a fiscalizar e acompanhar os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial da entidade auditada, bem como para que **acompanhe as medidas adotadas pela Unidade** para corrigir as irregularidades destacadas no Relatório de Auditoria e no presente Parecer;

b) pela expedição de **determinações** ao **atual gestor do Hospital Geral Ernesto Simões Filho (HGESF),** para que:

- **atue** com diligência no sentido de evitar contratos verbais e pagamentos por indenização, decorrentes do fim de vigência contratual sem a adoção de providências tempestivas para renovação ou deflagração de novo procedimento licitatório;

- **observe** o dever de bem administrar, controlar, gerir e preservar os bens e valores públicos que lhes são confiados, em face do conteúdo hermenêutico extraído diretamente do princípio da eficiência administrativa (art. 37 da

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3MTA4MTIX

Constituição Federal);

- **providencie** o funcionamento dos equipamentos de biometria para registro de ponto, de forma a atender ao princípio da eficiência;

- **adote** as medidas necessárias para o saneamento das falhas relacionadas aos bens de propriedade da entidade, o que inclui a atuação proativa dos gestores responsáveis pelo HGESF junto à SESAB, com o fito de resolver as irregularidades que dependem de ação da Secretaria para que sejam solucionadas;

- **atue** de forma a solucionar de forma célere os problemas que impedem a renovação do alvará sanitário de funcionamento do HGESF;

- **evite** a repetição destas irregularidades nos exercícios subsequentes.

c) para que sejam apuradas as responsabilidades dos gestores que deram causa à irregularidade descrita no item 5.1.2 do Relatório de Auditoria (Realização de despesas sem cobertura contratual), com fulcro no art. 128, parágrafo único, da Lei Estadual n. 9.433/05.

É o parecer.

Salvador, 15 de outubro de 2020.

ERIKA DE OLIVEIRA ALMEIDA
Procuradora do Ministério Público de Contas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3MTA4MTIX

Quadro de Assinaturas
Este documento foi assinado eletronicamente por: Erika de Oliveira Almeida Procuradora do Ministério Público - Assinado em 16/10/2020

Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3MTA4MTIX