



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

**PROCESSO:** TCE/011738/2014  
**ÓRGÃO JULGADOR:** PLENO  
**RELATOR:** CONS. Pedro Henrique Lino de Souza  
**NATUREZA:** INSPEÇÃO  
**RESPONSÁVEIS/PARTES:** WASHINGTON LUÍS SILVA COUTO E OUTROS  
**ORIGEM:** SECRETARIA DA SAÚDE – SESAB

**PARECER Nº 000564/2015**

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de inspeção realizada pela 2ª Coordenadoria de Controle Externo (2ªCCE) do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, no período de 2013 e primeiro semestre de 2014, na Secretaria da Saúde, com vistas a constatar, no Contrato de Gestão nº 25/2013, celebrado entre a SESAB e a Santa Casa de Misericórdia da Bahia, a economicidade, eficiência e eficácia no cumprimento do objeto pactuado; e a efetividade dos controles exercidos pela SESAB para acompanhamento e avaliação da gestão da entidade contratada, com ênfase quanto aos aspectos relacionados a atendimento aos usuários dos serviços, estrutura física, guarda e conservação do patrimônio público sob responsabilidade da contratada.

O Relatório de Auditoria, com as conclusões da unidade técnica sobre as irregularidades observadas, foi realizado na Maternidade de Referência Professor José Maria de Magalhães Netto, unidade sob gestão da Santa Casa de Misericórdia da Bahia por meio do Contrato de Gestão nº 25/2013, e consta às fls. 02/36.

Foram regularmente notificados os Srs. Washington Luís Silva Couto, da SESAB; Gisélia Santana Souza, da Superintendência de Atenção Integral à Saúde (SAIS); José Walter dos Santos Júnior, da Diretoria de Gestão da Rede Própria (DGRP); Vespasiano José da Silva Neto, da Diretoria da Rede Própria sob Gestão Indireta (DIRPGI), conforme comprovantes às fls. 40/43, 78, 82/83.

O Sr. Fábio Vilas-Boas Pinto, sucessor na Secretaria da Saúde, manifesta-se e apresenta documento (fls. 61/73). A manifestação do Sr. Vespasiano José da Silva Neto consta às fls. 87/96 e a do Sr. José Walter Santos Júnior às fls. 103/112, ambas trazem conteúdo idêntico ao apresentado pelo Secretário da Saúde.

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para fins de análise e emissão de parecer.

É, em breves linhas, o relatório, passo a opinar.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

Tendo em vista a diversidade das observações apontadas pela unidade técnica deste Tribunal, dividir-se-á a análise das irregularidades e justificativas apresentadas pelos notificados em tópicos.

### **2.1. Do repasse**

A auditoria identificou atraso em todos os meses no repasse de recursos por parte da SESAB, que deveria fazê-lo de forma antecipada a fim de garantir o suporte financeiro à Organização Social (OS) Santa Casa para prestação dos serviços. Diante dessa situação e demais peculiaridades observadas nos repasses conclui a auditoria (fls. 31):

Com relação às transferências financeiras pactuadas, verificou-se que os atrasos nos repasses e, sobretudo, a demora em prover o reequilíbrio financeiro do

contrato vêm repercutindo negativamente no desempenho operacional apresentado pela Unidade, que vem operando com déficit financeiro. Tal circunstância levou a unidade a consumir toda sua reserva financeira, constituída com a finalidade de honrar seu passivo trabalhista, e por fim, a buscar recursos no mercado financeiro, mediante a contratação de empréstimos bancários, que resultaram em despesa, exclusivamente, com o pagamento de juros, no total de R\$141.863,50, no período auditado.

Ainda em consequência das dificuldades financeiras encontradas, a OS procedeu ao contingenciamento de alguns pagamentos, o que se traduziu, em atraso no pagamento de tributos e de fornecedores, como também dos médicos que prestam serviços à unidade através de contratos como pessoa jurídica (PJ) e, inclusive, em alguns meses, em atraso no pagamento da folha de pessoal. Ademais, a administração da unidade já cogita a possibilidade de redução dos serviços disponibilizados e, inclusive, de número de leitos, com vistas à adequação das despesas aos recursos recebidos pela Sesab, como alternativa para a manutenção da capacidade operacional da Maternidade.

Foi observada, também, a existência de duas contas correntes (nº 13001021-3, na agência 2135, e nº 13006258-7, na agência 3041) sendo ambas utilizadas para movimentação dos valores relativos ao contrato, quando há previsão contratual de conta bancária específica e exclusiva. Sobre esse aspecto foi dito que utilizou-se conta vinculada ao contrato de gestão anterior enquanto a nova conta não estivesse com todas as operações liberadas.

Em justificativa o Secretário afirmou que:

- (i) Somente foram usadas duas contas bancárias até a completa ativação da específica para o Contrato de Gestão nº 25/2013;
- (ii) Para efetivação dos pagamentos, é necessário verificar a documentação enviada pela unidade para que seja realizado o repasse do valor correto;
- (iii) Os pagamentos precisam observar o calendário de repasses da Secretaria da Fazenda – SEFAZ para o Fundo Estadual de Saúde da Bahia – FESBA;
- (iv) o fechamento do exercício em dezembro somente permite a reabertura, no ano subsequente, no final do mês de janeiro, o que acarreta os atrasos de pagamento do primeiro trimestre;
- (v) o Termo Aditivo nº 30/2014, firmado em fevereiro/2014, objetivou reequilibrar o contrato com o acréscimo mensal de R\$ 971.304,22;
- (vi) Há orientação do Ministério Público de Contas e do Ministério Público Estadual no sentido de que não seja autorizada a realização de empréstimo pela OS tendo como garantia o repasse futuro, e essa orientação é cumprida por meio da colocação de norma proibitiva no contrato.

É imprescindível observar que a orientação dos Ministérios Públicos acima não visa impedir a atividade da Organização Social responsável pela administração das unidades de saúde, pelo contrário, busca evitar que os empréstimos se fundem em recebimentos fruto de um contrato deficiente que já realiza pagamentos em atraso. A impossibilidade de garantia dos

empréstimos por recebimentos futuros e incertos não justifica nem mesmo corrobora o pagamento em atraso por parte da SESAB.

O papel da Secretaria de Saúde é cumprir o contrato firmado, desta forma, se a SESAB precisa conferir documentação apresentada pela OS, deve estipular prazo conveniente entre a data de a apresentação e a data pagamento, bem como deve possuir equipe adequada para proceder à verificação desses documentos em tempo hábil à realização dos pagamentos na data contratada.

Quanto ao fato de a Secretaria não ter ingerência sobre os recebimentos do início do ano, porque depende da SEFAZ, deveria, tendo conhecimento do fato, observar essa circunstância no contrato. Ou seja, ou a SESAB se vale de planejamento prévio e efetua o pagamento referente ao mês de dezembro à Santa Casa antes do fechamento do exercício anual, ou prevê expressamente no contrato o atraso no pagamento dessa parcela. O que não pode haver é estipulação contratual não cumprida mesmo quando a Secretaria tem conhecimento da impossibilidade de sua realização.

Os atrasos nos pagamentos implicam em não realização, por parte da OS, de serviços para os quais foi contratada, o que significa falta de atendimento à população, ou forçam a contratada a fazer empréstimos bancários para suprir a falta de verbas, o que representa, ao final, maiores custos para a Administração, única responsável pela falta de repasse e pelo descumprimento contratual.

É preciso que seja agilizada, também, a análise dos pedidos de reequilíbrio financeiro do contrato, posto que, segundo consta no relatório de auditoria, quando o Termo Aditivo nº 30/2014 foi firmado a contratada já questionava a necessidade de revisão dos valores por conta do lapso temporal entre o pedido considerado e o momento de assinatura do termo.

Observa-se que, neste contrato em particular, os atrasos tiveram consequências tão relevantes e significativas que a Santa Casa chegou até a cogitar a redução no número de atendimentos para garantir a continuação dos trabalhos. Inadmissível que a população fique desassistida por conta na má avaliação inicial da demanda ou por conta na demora da verificação dos valores devidos.

Essencial destacar, ainda, que a Lei Federal nº 9.637/98 (a norma de mesmo objeto no âmbito do Estado da Bahia é a Lei nº 8.647/03) tratou do vínculo estabelecido entre as Organizações Sociais e os Entes Federados através contrato de gestão, que possui natureza

jurídica semelhante ao convênio, como se nota pela leitura do art. 5º, da Lei nº 9.637/98 e do art. 20, da Lei nº 8.647/03, que possuem redação idêntica: "Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º."

Sendo semelhante ao convênio, algumas imposições legais e forma de fiscalização desse instrumento deverão ser aplicadas ao contrato de gestão. Desta forma, há exigência de conta específica e exclusiva para aplicação dos recursos repassados pela SESAB à OS (art. 174, VI, da Lei nº 9.433/05), o uso de mais de uma conta bancária e a transferência de valores de origens diversas à(s) conta(s) do Contrato nº 02/2013, portanto, não são justificáveis e representam grave violação legal. A movimentação de mais uma conta para o mesmo fim ou uma única conta para mais de um contrato dificultam a fiscalização e comprovação dos gastos realizados pela contratada, além de aumentar o risco de erros na prestação de contas.

Diante do exposto, no aspecto financeiro, este Ministério Público de Contas **SUGERE:**

- a) Que a SESAB elabore termo aditivo ao Contrato de Gestão nº 25/2013 visando a alteração das datas de entrega de documentos pela contratada e/ou data de pagamento pela SESAB, a fim de haver tempo hábil entre ambos para que os pagamentos sejam feitos em respeito ao contrato;
- b) Que seja aprimorado o trabalho de verificação da documentação, para que esse seja realizado dentro do limite para pagamento, não gerando atrasos infundados e desnecessários;
- c) Adequação do termo de contrato, por meio de aditivo, à realidade de concessão de verbas pela SEFAZ, alterando as datas de repasse do início do ano a fim de garantir o cumprimento do instrumento contratual;
- d) Reavaliação da necessidade de reequilíbrio financeiro contratual;
- e) Seja notificada a SESAB para apresentar esclarecimentos sobre a ocorrência ou não da redução de serviços disponibilizados pela administração da Santa Casa;
- f) Que a SESAB providencie, junto ao banco, meio mais rápido e eficiente de colocar as contas destinadas a repasses de contrato de gestão em pleno funcionamento, tendo em vista a reiteração desse argumento para uso de mais de uma conta bancária, o que viola o contrato e o art. 174, VI, da Lei nº 9.433/05;
- g) Que seja expedida determinação para que a SESAB não utilize mais de

uma conta bancária para gestão e repasse dos recursos vinculados aos contratos de gestão firmados, sob pena de multa.

## 2.2. Avaliação quantitativa e qualitativa

Mesmo diante das dificuldades orçamentárias apresentadas, a auditoria sinalizou que as metas quantitativas foram satisfatoriamente atendidas, exceto no primeiro trimestre de 2013 por conta da greve dos médicos que paralisou as atividades por 20 dias. As metas qualitativas foram também positivas, com índices adequados aos parâmetros, inclusive no que se refere às metas específicas da Rede Cegonha (da qual faz parte a Maternidade).

Foram feitas algumas ponderações, apesar dos bons resultados:

- (i) necessidade de revisão e adequação da meta "Aleitamento Materno na 1ª Hora de Vida" (específica da Rede Cegonha), como sugere a DIRPGI, considerando as particularidades da Maternidade e a situação das gestantes e recém nascidos que recebe, em regra sem condições de amamentação;
- (ii) há pontuação positiva no item "Implantar Banco de Leite Humano" porque, conforme estabelecido no contrato, se a meta não for cumprida por não fornecimento de condições ideais por parte da SESAB, a contratada não será prejudicada, ou seja, a Secretaria vem descumprindo obrigações;
- (iii) houve penalização em 50% no indicador "Implantar e Implementar Manutenção Predial e Manutenção Preventiva e Corretiva", por conta do estado das portas, cortinas e mobília, com correções feitas a partir do final de 2013 de forma lenta em virtude da escassez de recursos segundo informa o gestor;
- (iv) "foram observados registros, consecutivamente reiterados, quanto à ausência de climatização na unidades de internação e no almoxarifado da unidade, ausência de telas nas janelas das enfermarias, favorecendo a entrada de insetos, uma vez que ficam abertas em decorrência do calor e número insuficiente de poltronas para acomodação dos acompanhantes, durante o período de internação dos pacientes" (fls. 26).

Não há manifestação específica do gestor sobre estes aspectos.

Tendo em vista a finalidade do procedimento administrativo de inspeção que é, também, de fornecer possibilidades e soluções para os problemas identificados, sobre as questões levantadas,

### SUGERE-SE:

- a) Que se proceda a estudos acerca da natureza dos atendimentos prestados na Maternidade, readequando, se for o caso, a meta "Aleitamento Materno

na 1ª Hora de Vida” para esta unidade;

- b) Concessão de prazo para que a SESAB forneça os materiais necessários à implantação do banco de leite para que seja efetivamente cumprida a finalidade pública de atendimento à população e para que seja possibilitada a atuação da contratada na área, findando a contagem favorável mesmo sem atendimento da meta por conta do descumprimento de obrigações da Secretaria de Saúde.

As observações sobre manutenção predial, preventiva e corretiva, bem como sobre as condições de conforto do ambiente, foram trazidas neste momento porque foram pontuadas pela auditoria no momento em que se destinam a falar das metas do contrato de gestão. No entanto, para que as conclusões deste parecer não se revelem repetitivas, sugestões referente a elas serão feitas no item a seguir, em virtude da proximidade temática.

### 2.3. Condições do ambiente físico

Quando da visita à Maternidade, a equipe de auditoria observou diversas irregularidades e situações de desrespeito às normas técnicas de higiene e segurança, demonstrando descumprimento por parte da Secretaria da obrigação de disponibilizar “adequada estrutura física, materiais permanentes, equipamentos e instrumentos para a organização, administração e gerenciamento” (fls. 26), sendo:

- (i) sala de cirurgia em desconformidade com normas de higiene e segurança, especialmente no que diz respeito à conservação do piso;
- (ii) enfermaria sem refrigeração (ar condicionado);
- (iii) cozinha com problemas no piso (tipo de material e conservação), infiltração no teto acima da região de preparo de alimentos, canaletas entupidadas, equipamentos muito desgastados;
- (iv) não atendimento ao Plano de Gerenciamento de Resíduos da unidade, com espaço inadequado para armazenagem e descuido com a mesma;
- (v) foram encontradas, em diversos pontos da unidade, infiltrações, mofo, portas danificadas, forro solto, abertura do duto de ar condicionado, danos nas proteções contra impacto de macas.

O gestor, como justificativa aos elementos levantados em inspeção, argumentou simplesmente que a manutenção corretiva e preventiva é responsabilidade da contratada e que o Plano de Gerenciamento de Resíduos dos Serviços de Saúde está atualizado e revisado, tendo a

área para acondicionamento do lixo sido melhorada (separação do espaço com grade e guarda do lixo infectante em bombonas), ainda que não tenha sido ampliada.

Considerando a negativa de responsabilidade genérica por parte do gestor, **SUGERE-SE:**

- a) Que a SESAB seja mais rigorosa na fiscalização do contrato no quanto referente à higiene e conservação do local, com aplicação das penalidades cabíveis à contratada caso se verifique descaso com esse elemento da gestão;
- b) Concessão de prazo para que a SESAB providencie a vistoria do ambiente e, em seguida, apresente plano de reformas/reparos que abranja as infiltrações, mofo, rachaduras, refrigeração, adequação de piso e demais componentes inadequados, sob pena de multa, mesmo que as correções estejam sob responsabilidade da contratada, caso em que deve ser comprovada a regular notificação da organização social para que promova as mudanças.

Esta segunda sugestão abrange as observações da auditoria sobre cortinas, portas, mobília e conforto dos pacientes e acompanhantes destacadas no item anterior (2.2. Avaliação quantitativa e qualitativa).

#### 2.4. Dos bens

Finalmente, quanto aos bens permanentes do Estado sob responsabilidade da Organização Social a auditoria anotou:

- (i) ausência de plaquetas de tombo em certos bens;
- (ii) das 189 caixas cirúrgicas recebidas 21 não possuem os respectivos documentos de recebimento, e 78 caixas do total de 267 presente no inventário não chegaram à Unidade;
- (iii) existem transferências virtuais de outras unidades para a Maternidade (através do sistema SIAP) sem que a transferência física tenha sido realizada;
- (iv) dois aparelhos de fototerapia para tratamento de hiperbilirrubina e um forno de micro-ondas armazenados e sem uso desde fevereiro/2013;
- (v) aparelho para avaliação do potencial auditivo (R\$ 38.000,00) armazenado sem uso por falta de notebook desde outubro/2013.

Em sua resposta, o Secretário disse que foram tomadas medidas corretivas com relação às caixas cirúrgicas pela equipe de supervisão da Coordenação de Patrimônio (COPAT/SESAB), sem, contudo, apresentar qualquer comprovação. Já no que se refere aos bens



sem plaqueta de identificação, disse que as plaquetas podem ficar ilegíveis ou se descolar por conta do uso e assepsia frequentes, mas são logo repostas e os bens são identificados com caneta permanente enquanto as plaquetas são confeccionadas. Finalmente, garantiu que será encaminhado servidor à Unidade para realizar a supervisão patrimonial e regularizar as pendências (Ofício nº 23/2015 às fls. 73 informa que a diligência ocorreria em fevereiro de 2015), destacando que havendo divergência entre os bens encontrados e os registrados formar-se-ia comissão de sindicância para avaliar a irregularidade e, se for o caso, iniciar-se-ia o Processo Administrativo de Reparação de Danos.

No quanto referente aos bens, diante dos argumentos apresentados e entendendo que a Secretaria está atenta ao tombamento e registro dos bens e sua importância, **SUGERE-SE:**

- a) Notificação ao titular da SESAB para que apresente os resultados da supervisão patrimonial realizada;
- b) Concessão de prazo para que a SESAB providencie a colocação em funcionamento dos aparelhos ociosos, inclusive com o notebook necessário para esse fim, sob pena de multa, aplicando, se for o caso, a penalidade contratual cabível à Santa Casa.

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, este representante do Ministério Público de Contas **OPINA** no sentido de que:

- a) Seja elaborado termo aditivo ao Contrato de Gestão nº 25/2013 visando a alteração das datas de entrega de documentos pela contratada e/ou data de pagamento pela SESAB, a fim de haver tempo hábil entre ambos para que os pagamentos sejam feitos em respeito ao contrato;
- b) A SESAB aprimore o trabalho de verificação da documentação, para que este seja realizado dentro do limite para pagamento, não gerando atrasos infundados e desnecessários;
- c) A SESAB adéque o termo de contrato, por meio de aditivo ao Contrato de Gestão nº 25/2013, à realidade de concessão de verbas pela SEFAZ, alterando as datas de repasse do início do ano a fim de garantir o cumprimento do instrumento contratual;
- d) Se reavalie a necessidade de reequilíbrio financeiro contratual;

- e) Se notifique a SESAB para que apresente esclarecimentos sobre a ocorrência ou não da redução de serviços disponibilizados pela administração da Santa Casa;
- f) A SESAB providencie, junto ao banco, meio mais rápido e eficiente de colocar as contas destinadas a repasses de contrato de gestão em pleno funcionamento, tendo em vista a reiteração desse argumento para uso de mais de uma conta bancária, o que viola o contrato e o art. 174, VI, da Lei nº 9.433/05;
- g) Seja expedida determinação para que a SESAB não utilize mais de uma conta bancária para gestão e repasse dos recursos vinculados aos contratos de gestão firmados, sob pena de multa;
- h) Se proceda a estudos acerca da natureza dos atendimentos prestados na Maternidade, readequando, se for o caso, a meta "Aleitamento Materno na 1ª Hora de Vida" para esta unidade;
- i) Seja concedido prazo para que a SESAB forneça os materiais necessários à implantação do banco de leite para que seja efetivamente cumprida a finalidade pública de atendimento à população e para que seja possibilitada a atuação da contratada na área, findando a contagem favorável mesmo sem atendimento da meta por conta do descumprimento de obrigações da Secretaria de Saúde;
- j) A SESAB seja mais rigorosa na fiscalização do contrato no quanto referente à higiene e conservação do local, com aplicação das penalidades cabíveis à contratada caso se verifique descaso com esse elemento da gestão;
- k) Seja concedido prazo para que a SESAB providencie a vistoria do ambiente e, em seguida, apresente plano de reformas/reparos que abranja as infiltrações, mofo, rachaduras, refrigeração, adequação de piso e demais componentes inadequados, sob pena de multa, mesmo que as correções estejam sob responsabilidade da contratada, caso em que deve ser comprovada a regular notificação da organização social para que promova as mudanças;
- l) Se notifique o titular da SESAB para que apresente os resultados da supervisão patrimonial realizada;

m) Seja concedido prazo para que a SESAB providencie a colocação em funcionamento dos aparelhos ociosos, inclusive com o notebook necessário para esse fim, sob pena de multa, aplicando, se for o caso, a penalidade contratual cabível à Santa Casa.

Imperioso ressaltar que as observações aqui feitas o foram considerando a continuidade do contrato, por isso as expressões no singular e dirigidas especificamente ao Contrato nº 25/2013 (especialmente os itens a, b, c, d, h, i, m). Contudo, em caso de não continuidade, alterando-se ou não a entidade contratada para gestão da unidade hospitalar, sugere-se observar os itens aqui expressos tanto na elaboração quanto na fiscalização de contratos futuros.

É o parecer.

Salvador, 24 de abril de 2015.



**MARCEL SIQUEIRA SANTOS**  
**Procurador do Ministério Público de Contas**

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS  
ENCAMINHE-SE

Gab. Exmo Sr Cons Relator

EM 28/04/2015