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

PROCESSO:	**TCE/012305/2014**
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENÁRIO
RELATOR:	CONS. Pedro Henrique Lino de Souza
NATUREZA:	INSPEÇÃO
RESPONSÁVEIS/PARTES:	GISELIA SANTANA SOUZA JOSE WALTER DOS SANTOS JUNIOR VESPASIANO JOSÉ DA SILVA NETO WASHINGTON LUIS SILVA COUTO
ORIGEM:	SUPERINTENDÊNCIA DE ATENÇÃO INTEGRAL À SAÚDE - SAIS
VINCULAÇÃO:	SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DA BAHIA - SESAB

PARECER Nº 000496/2015

Tratam os autos de **auditoria** realizada pela 2ª Coordenadoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, através da qual procedeu-se à inspeção no Contrato de Gestão nº 034/2012 celebrado pelo Estado da Bahia, no âmbito da sua Secretaria da Saúde, com a Fundação José Silveira, para a gestão do Hospital Geral Santa Tereza, objetivando analisar a economicidade, eficiência e eficácia no cumprimento do objeto pactuado, 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.

Durante a inspeção, a auditoria pontuou a existência de diversas falhas na formação e execução do referido contrato de gestão, as quais afrontam normas e

princípios Constitucionais que norteiam a atividade administrativa bem como dispositivos infraconstitucionais, conforme demonstramos a seguir:

a) Contratações sucessivas incluindo dispensa emergencial

De acordo com os autos, o contrato de gestão nº 34/2012, foi firmado com a Fundação José Silveira em 01/08/2012, com prazo de vigência de dois anos, no valor global estimado de R$ 37.545.791,20.

Consta ainda que este contrato foi precedido por outro de nº 05/2005, de 01/02/2005, que sofreu diversos termos aditivos, seguido pelo Contrato Emergencial de nº 20/2010, com mesmo objeto, pelo prazo de 180 dias. Consta ainda que, do período de outubro/2010, termo final de vigência do contrato emergencial referido, até a celebração do pacto que se encontra em vigência, a gestão deste Hospital esteve em situação irregular, vez que não existia contrato válido com o órgão público, motivo pelo qual os pagamentos dos serviços prestados neste período se deram através do procedimento de indenização.

Tal situação permite verificar que há nove anos a Fundação José Silveira administra o Hospital Geral Santa Tereza, através de contratações sucessivas, inclusive por dispensa emergencial, o que não se coaduna com o regime jurídico administrativo a ser respeitado pelo ente público, mesmo que se trate de contratações com Organizações Sociais.

Nesse sentido, doutrina e jurisprudência entendem, de forma majoritária, que o art. 24, inciso XXIV da Lei nº 8.666/93, o qual prevê dispensa de licitação para contratos de gestão é constitucional, no entanto chamam à atenção para o fato de que isso não afasta a subordinação da Administração Pública às normas limitadoras da atividade administrativa, a exemplo dos princípios previstos no art. 37, *caput* e incisos da Carta Magna.

Nesse sentido, importante a leitura dos votos dos Ministros Ayres Brito e Luiz Fux, proferidos no bojo da ADI 1923/DF. Senão vejamos:

> Assinalou que o "contrato de gestão" firmado com tais entidades consistiria, em linhas gerais, em convênio, caracterizado por interesses recíprocos e convergentes. Portanto, em princípio, considerou desnecessária a realização de processo licitatório para a sua celebração e, em consequência, constitucional o inciso XXIV do art. 24 da Lei 8.666/93. Entretanto, o relator ressalvou que isso: **a)** não afastaria o dever de abertura de processo administrativo que demonstrasse, objetivamente, em que o regime da parceria com a iniciativa privada se revelaria como de superior qualidade frente à atuação isolada ou solitária do propósito do Estado enquanto titular da atividade em questão; **b)** não liberaria a Administração da rigorosa observância dos princípios constitucionais da publicidade, da moralidade, da impessoalidade, da eficiência e da garantia de um processo objetivo e público para a qualificação das entidades como organizações sociais e sua específica habilitação para determinado "contrato de gestão"; **c)** Não prescindiria de motivação administrativa quanto à seleção de uma determinada pessoa privada, se houver outra com idêntica pretensão de emparceiramento com o Poder Público; **d)** não dispensaria o mecanismo de controle interno e externo sobre o serviço ou atividade em regime de parceria com a iniciativa privada. Salientou, em suma, que se deveria proceder a um **chamamento público**, com regras objetivas, a fim de se convocar, dentre as organizações sociais com atuação na área, aquela com maior aptidão para realizar a atividade pretendida. (grifo nosso)
>
> **ADI 1923/DF, rel. Min. Ayres Britto, 31.3.2011. (ADI – 1923)**

Mas não é esta a situação verificada no caso em comento. Aqui não vislumbramos a existência de processo administrativo apto a demonstrar a vantagem do regime de parceria, chamamento público, tampouco motivação administrativa. Tal fato é comprovado pelo fato de a Fundação José Silveira ter sido contratada por um lapso temporal de nove anos, inclusive com contratações feitas por dispensa emergencial e ainda com períodos de pagamentos realizados a título de indenização por ausência de contrato vigente.

Restou claro, portanto, que a situação emergencial invocada para fundamentar as sucessivas contratações desta empresa para a gestão da unidade de saúde foi gerada pela própria administração, o que torna essas contratações ilegais por ausência de

fundamento legal tendo em vista o fato de constituir afronta a princípios Constitucionais e legais, notadamente, os da legalidade, moralidade administrativa e impessoalidade, desrespeitando, como demonstrado, requisitos essenciais para a realização de contrato de gestão.

Outra situação que de demonstra, de forma inequívoca, a ausência de parâmetros objetivos para a contratação é a renovação sucessiva do ajuste mesmo após a existência de dados que indicam o não cumprimento das metas.

Neste ponto, cumpre-nos atentar para o fato de que o objetivo primordial dos contratos de gestão consiste em promover a eficiência no âmbito dos serviços prestados pelo Estado, de forma a efetivar as políticas públicas instituídas com vistas a melhor atender ao interesse público. Por esse motivo, tais contratos, como já afirmado, estão submetidos às limitações impostas pelo Regime Jurídico Administrativo em virtude da indisponibilidade do interesse público, motivo pelo qual a empresa que celebra este tipo de contrato com a Administração Pública, estará submetida aos princípios que regem a atividade administrativa a exemplo daqueles previstos no art. 37, *caput* e incisos, da CF/88 e em normas infraconstitucionais pertinentes ao tema.

Revela-se inadmissível, portanto, o que se visualiza a partir da leitura dos autos. É clara a violação a normas que direcionam o instituto do Contrato de Gestão bem como a atividade administrativa. É possível verificar despesas de grande monta sem o alcance dos resultados almejados e, demonstrando, como já apontado, que tais recursos foram utilizados sem respeito à legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade, restando claro o descaso com o uso do dinheiro público.

E mais. Não se pode desconsiderar a gravidade dos atos quando se tratam de contratos firmados no âmbito da Secretaria da Saúde dada a importância do objeto destes ajustes. Em última análise, esses contratos tratam do direito à vida, direito fundamental primordial dos indivíduos vez que, sem ele, não há como efetivar outros direitos.

Assim, a situação precária do Hospital Geral Santa Tereza denunciada nos autos, atesta não apenas contra o descumprimento do objeto do presente Contrato, mas também para o desrespeito com as pessoas e com a vida humana.

Conforme apresentado nos autos, não bastasse as irregularidades supracitadas, o Relatório Auditorial aponta ainda que os Contratos nº 05/2005 e o Contrato Emergencial nº 20/2010 (que sucedeu este que ora se analisa), foram objeto de exame de Auditoria do SUS/Sesab, oportunidade na qual foram elencadas diversas irregularidades, a saber: ***a)*** pagamento de despesas sem comprovação da efetiva prestação de serviço e sem respaldo legal em instrumento contratual; ***b)*** inconsistências nos contratos de prestação de serviço de pessoa jurídica; ***c)*** realização de despesas sem documentação comprobatória e, ainda, utilização dos recursos dos repasses para outros fins que não a gestão do Hospital Santa Tereza.

Tal fato demonstra a gravidade da situação posta no âmbito da SESAB, demandando com urgência a instauração de procedimentos que apurem o por que da persistência destes contratos de gestão com a Fundação José Silveira, tendo em vista que o desempenho desta entidade é visivelmente insatisfatório, e que as falhas são recorrentes.

b) Limitação de escopo ocasionada pelo não fornecimento, por parte da SESAB, de documentação solicitada pela auditoria

Consta nos autos que, no intuito de examinar a regularidade da movimentação dos recursos financeiros, foi solicitado à Sais/Sesab, de forma reiterada, a disponibilização dos extratos bancários da conta específica aberta, exclusivamente, para movimentação dos recursos transferidos para a Fundação José Silveira, mas que não tiveram acesso aos documentos, o que resultou em limitação de escopo.

É o que consta em informação contida no Relatório de Auditoria (fls. 18), transcrito a seguir:

> O não acesso aos documentos referidos configurou-se como limitação do escopo da inspeção em curso, obstando o exame quanto à tempestividade dos recursos repassados pela Secretaria e, também, quanto à reincidência das impropriedades identificadas pela equipe técnica da Diretoria de

> Auditoria do SUS/Sesab, durante a vigência dos Contratos nº 05/2015 e nº 20/2010, ambos firmados com a Fundação José Silveira, objetivando a gestão do HGST, como já mencionado.

A não apresentação dos documentos solicitados, além de representar desrespeito à autoridade desta Corte de Contas, inviabiliza a análise contábil da Unidade e impede a realização de fiscalização na aplicação dos recursos públicos liberados por força do referido contrato.

Verifica-se, portanto, tal ato resultou em grave limitação de escopo do exame da auditoria, reclamando a aplicação da multa prevista no art. 35, inciso VI da Lei Orgânica desta Corte de Contas, bem como determinação pelo plenário desta Corte, assinando prazo para que a Sesab e à Fundação José Silveira apresente esta documentação.

c) Ausência de cobrança de descontos previstos em Cláusula Contratual

O Contrato em exame possui uma disposição na Cláusula Nona – que trata do acompanhamento e da avaliação de resultados a serem executados por órgão competente da Sesab – cabendo-lhe a emissão de relatório técnico acerca do alcance das metas pactuadas, como também quanto à economicidade no desenvolvimento das atividades, quanto ao aprimoramento da gestão e ao padrão de qualidade dos serviços prestados pela OS no atendimento ao cidadão.

Este relatório de periodicidade trimestral, após avaliado pelo Secretário da Pasta, deveria nortear as correções que se fizessem necessárias ou o encaminhamento a ser dado, caso persistissem as falhas, e serviria para balizar os pagamentos subsequentes, aplicando-se os descontos de acordo com os percentuais estabelecidos pelo contrato quando não fossem alcançadas as metas.

No entanto, apesar de haver nos autos a demonstração de que as metas não foram cumpridas desde o 4º trimestre de 2013, conforme aponta dados contidos nas tabelas acostadas às fls. 20 e 22 do Relatório de Auditoria, os resultados negativos não

ensejaram a aplicação da penalidade pecuniária pelo descumprimento das metas pactuadas. Ao contrário, os argumentos apresentados pela OS para os resultados negativos foram acatados pela Comissão Avaliadora da DIRP-GI/Sais.

No entanto, alerta a auditoria (fls. 21) que:

> Dos relatórios de Avaliação de Desempenho disponibilizados para exame, não consta registro quanto às justificativas para a queda da produção na unidade e, tampouco, ponderações da equipe avaliadora quanto à involução de tais resultados, apesar da persistência destes, já por meses consecutivos, o que evidencia a deficiência do acompanhamento que vem sendo realizado pela Sais/Sesab, quanto ao desempenho apresentado pela OS.

De acordo com o Parecer da Comissão Avaliadora, nos quatro trimestres avaliados, deveria ter havido a aplicação da penalidade pecuniária num percentual de 9%, o qual equivale a R$ 50.686,82. Tal fato resultou não apenas em descumprimento de cláusula contratual mas em realização de despesa irregular que gerou dano ao erário, passível de ressarcimento por aquele que deu causa.

Cumpre observar que, conforme apontado pela auditoria (fls. 21), desvios a menor, caso acentuados, poderiam resultar na necessidade de repactuação desta quantificação e do seu correspondente reflexo econômico-financeiro, conforme consta no item II.2, "h", do Anexo Técnico ao Contrato. Tal fato ratifica a falta de acompanhamento e fiscalização por parte dos titulares da SESAB em relação ao referido contrato.

d) Funcionamento do Hospital sem alvará da Vigilância Sanitária

Consta nos autos que o Hospital Geral Santa Tereza funciona de forma irregular vez que não possui Alvará da Vigilância Sanitária – ANVISA. Cumpre-nos alertar para o fato de que esta situação perdura por 04 (quatro) anos, tendo em vista que o último fora concedido em 28/09/2010.

De acordo com as informações trazidas os gestores da Fundação José Silveira, as pendências constantes nas notificações estão vinculadas à estrutura física, equipamentos e mobiliários, sem possibilidade de resolução pela Fundação José Silveira, tendo em vista que se referem a compromissos da contratante segundo consta na Cláusula Terceira – Do compromisso das Partes, Item III, de modo que a Fundação vem solicitando providências junto à SESAB, o que não afasta tais irregularidades, o que a nosso ver, não afasta as falhas apontadas nem exime a Fundação da obrigação de garantir o atingimento das metas e resultados previstos.

Além disso, os autos dão conta da ocorrência de falhas em itens que se configuram básicos para o funcionamento de toda e qualquer unidade de saúde, a saber: falta de higiene do Necrotério; ausência de plano de gerenciamento de resíduos; Desobediência a normas previstas na RDC nº 50/2002 no setor de nutrição; guarda e conservação inadequada de medicamentos, dentre outros.

Uma simples visualização da situação descrita nos autos pela auditoria, permite a conclusão de que a unidade encontra-se completamente mau gerida, que a SESAB não tem feito acompanhamento da execução deste Contrato de Gestão, e que é de enorme irresponsabilidade dos contratantes manter um hospital funcionando nestas condições.

Tal situação, infelizmente vem se tornando prática reiterada no âmbito da Secretaria da Saúde. Contratos realizados ao arrepio das normas atinentes ao tema, serviços mal prestados, danos ao erário e entidades que se beneficiam com dinheiro público.

Dessa maneira, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas **OPINA:**

a) pela expedição de **Determinação**, por parte deste Tribunal de Contas do Estado, para que a SESAB observe os requisitos necessários para a celebração de contratos de gestão;

b) pela expedição de Determinação, por parte deste Tribunal, para que a SESAB,

juntamente com a Fundação José Silveira, realize a correção das irregularidades apontadas no bojo desta inspeção;

c) que este Tribunal de Contas acompanhe a correção das irregularidades existentes no Hospital Geral Santa Tereza, **assinando prazo** a ser cumprido para a adoção das providências necessárias;

d) pela **aplicação da multa** prevista no art. 35, incisos II, III e VI da LC 005/91, aos Srs. José Walter dos Santos Júnior, Gisélia Santana Souza, Vespasiano José da Silva Neto e Washington Luis Silva Couto, tendo em vista as irregularidades apontadas no parecer da auditoria e no bojo deste opinativo, bem como o não fornecimento de documentações solicitadas pela auditoria e não disponibilizadas pela Sais/Sesab;

e) que este Tribunal de Contas determine a apresentação, pela Sais/Sesab, dos documentos não apresentados e que resultaram em limitação de escopo, assinando prazo para tanto;

e) pelo **encaminhamento** de cópias destes autos à Vigilância Sanitária e ao Ministério Público Estadual para adoção de medidas cabíveis de acordo com o feixe de competências destes;

f) pela **juntada** do presente processo auditorial às contas da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SESAB) referentes ao exercício de 2014;

É o parecer.

Salvador, 08 de abril de 2015.

MARCEL SIQUEIRA SANTOS
Procurador do Ministério Público de Contas

MINISTÉRIO PUBLICO ESPECIAL DE CONTAS
ENCAMINHE-SE
Gab Exmo. Sr Cons. Relator
EM 09 / 04 / 2015