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

PROCESSO:	**TCE/013550/2014**
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Pedro Henrique Lino de Souza
NATUREZA:	INSPEÇÃO
RESPONSÁVEIS/PARTES:	MARGARIDA MARIA DOS SANTOS MIRANDA
ORIGEM:	HOSPITAL GERAL MENANDRO DE FARIA
VINCULAÇÃO:	SECRETARIA DA SAÚDE – SESAB

PARECER Nº 000673/2015

1. RELATÓRIO

Trata-se de **inspeção** realizada pela 2ª Coordenadoria de Controle Externo (2ªCCE) do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, relativa ao período de janeiro a agosto de 2014, no Hospital Geral Menandro de Faria, com vistas a verificar a aplicação dos recursos recebidos, mediante exame das operações e transações de natureza contábil, orçamentária, financeira e patrimonial, bem como o atendimento das leis, normas e regulamentos pertinentes.

O Relatório de Auditoria, com as conclusões da unidade técnica sobre as irregularidades observadas, consta às fls. 02/31, acompanhado, ainda, de listagem das licitações, dispensas e contratos feitos pelo Hospital (fls. 32/36) e notícia sobre o fechamento da maternidade (fls. 37/39).

Notificada, a Sra. Margarida Maria dos Santos Miranda, Diretora Geral do Hospital Geral Menandro de Faria apresenta documentos (fls. 62/550).

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, em 12/03/2015 (fls. 557), para fins de análise e emissão de parecer.

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

2. FUNDAMENTAÇÃO

A unidade técnica identificou as seguintes irregularidades: **(i)** Falhas na formalização dos processos de DEA; **(ii)** Despesas realizadas sem cobertura contratual; **(iii)** Ausência de motivação para escolha de empresas em processos de dispensa; **(iv)** Pagamento de despesas com base em nota fiscal vencida; **(v)** Fragilidade nos controles de itens do almoxarifado; **(vi)** Fragilidade do controle de movimentação de itens farmacêuticos; **(vii)** Guarda indevida de bens patrimoniais inservíveis; **(viii)** Bens sem plaqueta de tombamento; **(ix)** Equipamentos não instalados; **(x)** Quantidade excessiva de dispensas de licitação; **(xi)** Irregularidade na formalização de processos de dispensa de licitação; **(xii)** Fechamento prematuro do Centro de Parto Natural – CPN em Lauro de Freitas.

Diante das ocorrências relatadas, sugeriu: "**(a)** que este Tribunal, nos termos do artigo 166, § 1º, incisos II e III, do Regimento Interno desta Casa, notifique o responsável pelo Hospital Geral Menandro de Faria para que apresente as justificativas cabíveis; **(b)** encaminhamento de cópia deste Relatório ao Exmo. Sr. Secretário Estadual da Saúde, para que providencie, junto aos órgãos competentes de sua pasta, viabilizar os meios capazes de aperfeiçoar os controles internos da Entidade, com vistas a sanar as irregularidades aqui apresentadas, bem como prestar esclarecimentos a respeito do item 6 – Notícias Veiculadas na Mídia, referente ao encerramento prematuro das atividades do Centro de Parto Natural – CPN de Lauro de Freitas.".

Tendo em vista a diversidade das observações apontadas pela unidade técnica deste Tribunal e considerando que a gestora respondeu a cada observação feita de forma discriminada e ordenada, dividir-se-á a análise das irregularidades e justificativas apresentadas em tópicos nomeados conforme listagem da auditoria.

2.1. Falhas na formalização dos processos de DEA

Diante da identificação de falhas na formalização dos processos de despesas de exercícios anteriores (DEA), a auditoria sugeriu que fosse adotado o procedimento do Decreto Estadual nº 181-A/1991. A gestora informou que elaborou os Termos de Reconhecimento de Dívida para proceder ao pagamento das empresas prestadoras de serviços contratados no exercício anterior, conforme indicado pela unidade técnica do TCE. Acosta os documentos relativos às empresas DMX e ENCO às fls. 82/100.

600

Ocorre que não foram apresentadas comprovações de adequação das irregularidades observadas em outros processos (tabela às fls. 10). Os documentos apresentados também não cumprem integralmente o Decreto nº 181-A/1991, em especial no que diz respeito à justificativa para o não pagamento, ensejando cumprimento extemporâneo da obrigação, e à apuração de responsabilidades.

Destaca-se ainda que não constam dos autos os contratos que geraram o reconhecimento de dívida, nem há análise específica da auditoria sobre seus valores e características, o que torna impossível a este *Parquet* saber se esses termos de reconhecimento de dívida estão condizentes com os valores reais dos serviços prestados.

2.2. Despesas realizadas sem cobertura contratual

A manifestação de fls. 65/66, procura justificar a realização de despesas sem vinculação a qualquer contrato informando que o contrato de manutenção predial vigente até 26 de outubro de 2013 não supria as novas necessidades (não abrangia a Casa de Parto Normal, apenas o Hospital), motivo pelo qual não foi prorrogado, por outro lado, a contratação emergencial por meio de dispensa somente ocorreu em 26/12/2013. Nesse ínterim, a antiga contratada (empresa CM Instalações Eletromecânicas) continuou a prestação de serviços. O termo de reconhecimento de dívida de seu pagamento consta às fls. 72/73.

Com isso, há assunção, por parte da gestora, de que foram realizados serviços sem cobertura contratual, o que viola os princípios regentes da atividade Administrativa (art. 37, CF) e as normas de licitação e contratação públicas, o que enseja aplicação de multa na forma do art. 35, II, da Lei Complementar Estadual nº 05/1991.

2.3. Ausência de motivação para escolha de empresas em processos de dispensa

A auditoria identificou que as dispensas de licitação que levaram à contratação das empresas DMX e ENCO não fundamentaram essa escolha. Ademais, a prestação de serviços ocorreu sem a formalização dos contratos.

A Sra. Margarida Maria dos Santos Miranda alegou que todo o processo de contratação já estava concluído quando assumiu o cargo, em julho de 2013, e garantiu ter providenciado a responsabilização das autoridades competentes pelo ajuste firmado (fls. 101/102). A gestora contudo não apresenta qualquer documento que demonstre as providências tomadas.

2.4. Pagamento de despesas com base em nota fiscal vencida

Disse a auditoria deste TCE (fls. 13):

> [...] a nota fiscal nº 1432 [...] estava vencida, pois foi emitida em 13/03/2014, referente aos serviços prestados no mês de março do mesmo ano, enquanto que o prazo limite para sua utilização, estipulado no próprio documento, era 28/02/2014.
> [...] o documento apresentado (errata), corrigindo a data de emissão da citada nota fiscal para 28/02/2014, na verdade agrava o problema, pois a nova data apresentada é anterior à da realização do serviço, indicando a ocorrência da realização da despesa sem o prévio empenho [...]

Em resposta (fls. 103), foi dito que nem sempre o empenho ocorre a tempo por que fica a cargo da SEFAZ, mas não se pode impedir a emissão da nota, único comprovante da empresa de prestação dos serviços; é reconhecida a falha da empresa ao emitir nota após o prazo de vigência, mas é assegurado que os impostos a ela aplicáveis foram pago e que as sanções devem ser aplicadas pela prefeitura da cidade onde tem sede, Lauro de Freitas.

2.5. Fragilidade nos controles de itens do almoxarifado

Foi identificada pela unidade técnica diferença entre o quantitativo de bens presente no Hospital e aquele constante no sistema de registro (tabela às fls. 14). Sobre o que informou (fls. 104) a gestora que os dados divergentes eram resultado da saída do funcionário responsável pela atualização do dito sistema (SIMPAS), mas que desde novembro de 2014 a atualização é fiel e diária.

2.6. Fragilidade do controle de movimentação de itens farmacêuticos

Também registrados no SIMPAS, observou-se que os itens da farmácia não tinham base de dados atualizada diariamente no sistema, o que, à época da inspeção, foi confirmado pela gestora e justificado na reduzida quantidade de pessoas trabalhando no setor. A auditoria sugeriu a constante atualização do sistema para garantir a eficiente verificação de demanda da unidade e a solicitação de novos cargos para o setor com o fim de assegurar o quantitativo ideal de pessoal.

Em resposta (fls. 105), a Diretora Geral informou que o Hospital Geral Menandro de Faria mantém tanto o controle manual quanto o eletrônico, que as divergências encontradas representam menos de 1% do total de medicamentos, e que parte dos dados analisados pela auditoria foi obtida em farmácia que não expressa a realidade do sistema porque lá ocorre a distribuição para outros setores quando o registro no SIMPAS já foi realizado.

2.7. Guarda indevida de bens patrimoniais inservíveis

Quanto aos bens inservíveis, a auditoria observou que estavam sendo guardados pela unidade de saúde em vez de ser solicitada à SESAB a sua remoção. A manifestação de fls. 108 confirma, acrescentando ainda que ocorreria em novembro de 2014 uma reforma do Hospital em parceria com a Unime e essa ampliação abrangeria o espaço para a guarda dos bens. Entretanto, não são apresentados quaisquer demonstrativos de que a SESAB foi notificada da existência de bens a serem removidos, tampouco constam explicações sobre a necessidade de construção de novo espaço destinado à guarda dos bens se os mesmos devem ser retirados seguindo procedimento já adotado pela Secretaria.

2.8. Bens sem plaqueta de tombamento

Neste aspecto, a gestora restringe-se a acatar as sugestões deste TCE "[...] é possível a utilização de outros materiais mais resistentes que possam ser utilizados para confecção das aludidas plaquetas, assim como caberia aos responsáveis pelo setor patrimonial a verificação periódica de tais ocorrência para substituição das plaquetas danificadas." (fls. 18). Apesar de não haver comprovação de que providências nesse sentido foram tomadas, inclusive pela dificuldade de fazê-lo, não se vislumbra outras sugestões possíveis.

2.9. Equipamentos não instalados

A auditoria identificou um gerador de energia e um autoclave, ambos sem uso desde 2012 e 2013, respectivamente. Demonstra-se a existência de termo de referência (fls. 106/162) de futura licitação que tem com objeto a adequação do espaço essencial à instalação dos citados equipamentos. Como o valor ultrapassa a disponibilidade da própria unidade, faz-se necessária a realização da licitação diretamente pela SESAB.

A justificativa explica porque não pode ser entregue o cronograma solicitado pela auditoria, mas não confirma se os bens estão bem cuidados a fim de evitar a deterioração ou se não há possibilidade de início do seu uso em outro ambiente do Hospital, mesmo antes da reforma, para que os bens não permaneçam esquecidos e sem uso.

2.10. Quantidade excessiva de dispensas de licitação

O relatório destaca que o número excessivo de dispensas revela falta de planejamento,

mesmo que os procedimentos sejam regulares. Por outro lado, anota que as contratações realizadas consecutivamente pela Unidade possuíam objetos idênticos ou similares, o que reputa descumprimento do art. 66 da Lei nº 9.433/05, revelando-se como fracionamento de licitação para que o valor se adéque ao limite permitido para dispensas. Finalmente diz (fls. 24):

> Faz-se necessário esclarecer que a falta de planejamento não exime o administrador público da responsabilidade pelos atos praticados. Ademais, o inciso V, do artigo 208, da Lei Estadual de Licitações, considera falta disciplinar a conduta do agente público de parcelar desnecessariamente a execução de compras ou serviços.

A Sra. Margarida Miranda afirma que quando assumiu a gestão, ao final de 2013, os processos de pagamento, contratação e licitação do Hospital não estavam nem minimamente organizados e, como a demanda do Hospital está profundamente vinculada ao atendimento aos pacientes da unidade, realizou os procedimentos de dispensa de licitação por serem os que supriam a sua necessidade, daí o grande número nessa espécie. Ressalta que as dispensas visam a aquisição de medicamentos, não se tratando de itens idênticos, portanto respeitam a lei. As fls. 165/172 trazem as solicitações por diversos setores do Hospital de medicamentos variados, a fim de demonstrar a necessidade das contratações realizadas.

Ainda que se reconheça a importância das compras de medicamento para a saúde dos pacientes e bom funcionamento do hospital e a desorganização verificada quando da mudança de gestão, há de convir que o transcurso de quase um ano desde a assunção da gestão até o fim do período inspecionado é tempo suficiente para maior organização e planejamento da unidade. Esse tempo deve ter permitido, ao menos, a redução da necessidade de utilização de dispensas, não havendo necessidade de manter maior número de contratações por esse meio do que através de procedimentos licitatórios.

Ademais, mesmo que, quando individualmente considerados, os bens sejam distintos (não idênticos), é possível observar semelhança de natureza que permite a aquisição através de mesmo procedimento licitatório, o que deve ser buscado pelo Hospital para garantir a entrega regular e constante dos itens essenciais ao seu funcionamento cotidiano.

2.11. Irregularidade na formalização de processos de dispensa de licitação

Quanto às falhas processuais identificadas nesses processos (indicação pela auditoria na tabela de fls. 24), em sua maioria formais relativos a numeração de páginas e assinatura, a

mesmo que os procedimentos sejam regulares. Por outro lado, anota que as contratações realizadas consecutivamente pela Unidade possuíam objetos idênticos ou similares, o que reputa descumprimento do art. 66 da Lei nº 9.433/05, revelando-se como fracionamento de licitação para que o valor se adéque ao limite permitido para dispensas. Finalmente diz (fls. 24):

> Faz-se necessário esclarecer que a falta de planejamento não exime o administrador público da responsabilidade pelos atos praticados. Ademais, o inciso V, do artigo 208, da Lei Estadual de Licitações, considera falta disciplinar a conduta do agente público de parcelar desnecessariamente a execução de compras ou serviços.

A Sra. Margarida Miranda afirma que quando assumiu a gestão, ao final de 2013, os processos de pagamento, contratação e licitação do Hospital não estavam nem minimamente organizados e, como a demanda do Hospital está profundamente vinculada ao atendimento aos pacientes da unidade, realizou os procedimentos de dispensa de licitação por serem os que supriam a sua necessidade, daí o grande número nessa espécie. Ressalta que as dispensas visam a aquisição de medicamentos, não se tratando de itens idênticos, portanto respeitam a lei. As fls. 165/172 trazem as solicitações por diversos setores do Hospital de medicamentos variados, a fim de demonstrar a necessidade das contratações realizadas.

Ainda que se reconheça a importância das compras de medicamento para a saúde dos pacientes e bom funcionamento do hospital e a desorganização verificada quando da mudança de gestão, há de convir que o transcurso de quase um ano desde a assunção da gestão até o fim do período inspecionado é tempo suficiente para maior organização e planejamento da unidade. Esse tempo deve ter permitido, ao menos, a redução da necessidade de utilização de dispensas, não havendo necessidade de manter maior número de contratações por esse meio do que através de procedimentos licitatórios.

Ademais, mesmo que, quando individualmente considerados, os bens sejam distintos (não idênticos), é possível observar semelhança de natureza que permite a aquisição através de mesmo procedimento licitatório, o que deve ser buscado pelo Hospital para garantir a entrega regular e constante dos itens essenciais ao seu funcionamento cotidiano.

2.11. Irregularidade na formalização de processos de dispensa de licitação

Quanto às falhas processuais identificadas nesses processos (indicação pela auditoria na tabela de fls. 24), em sua maioria formais relativos a numeração de páginas e assinatura, a

gestora garante que foram supridas quando da visita do TCE e o procedimento continuou a ser aplicado nas dispensas seguintes.

2.12. Fechamento prematuro do Centro de Parto Natural – CPN em Lauro de Freitas

A auditoria observou, mediante visita ao local e notícias veiculadas na mídia, que o Centro de Parto Natural teve suas atividades encerradas, frustrando as expectativas da população, revelando alto gasto para iniciar o funcionamento da unidade e alto custo de manutenção. A gestora, em resposta, restringe-se a repassar resposta da Superintendência de Atenção Integral à Saúde – SAIS (fls. 174/177) na qual se diz apenas que a Casa de Parto tem encontrado dificuldades para exercer suas atividades desde dezembro de 2013, inclusive por impossibilidade de contratação de pessoal, momento a partir do qual começou a ser utilizada a estrutura do Hospital Geral Menandro de Faria para suprir as necessidades do setor de obstetrícia.

Os documentos apresentados (fls. 178/550) referem-se simplesmente ao pagamento pelo aluguel do imóvel em que se localiza o Centro e o pagamento da empresa contratada para fornecimento de alimentação aos trabalhadores, até o mês de maio de 2014. Não se faz qualquer menção à continuidade das atividades ou às providências tomadas para que sejam contratados profissionais da área médica para atendimento no local. Também não consta qualquer esclarecimento sobre o porque das contratações e pagamentos continuarem até meados de 2014 se, nas palavras da Superintendente, "Em dezembro de 2013 [...] o Centro de Parto vem encontrando obstáculos no prosseguimento de suas atividades.". Em resumo, a manifestação não apresenta qualquer justificativa, apenas alimenta as dúvidas sobre o funcionamento regular do Centro.

3. CONCLUSÃO

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

a) Seja adotado, pela diretoria do Hospital Geral Menandro de Faria, o procedimento de pagamento de despesas de exercícios anteriores previsto no Decreto Estadual nº 181-A/1991, inclusive no que diz respeito à justificativa pelo não pagamento no exercício (art. 3º, I, "a"), reconhecimento da dívida pela autoridade competente (arts. 2º e 5º, *caput*) e apuração da responsabilidade (art. 5º, parágrafo único);

b) Conceda-se prazo à Diretora do Hospital para que demonstre a correção das irregularidades

identificadas nos demais reconhecimentos de dívida (listagem dos contratos no relatório de auditoria – fls. 10);

c) Conceda-se prazo à gestora para que demonstre as providências tomadas para identificar a responsabilidade pelas contratações firmadas na gestão anterior sem instrumento formal e pelo não pagamento no momento oportuno, bem como indicar quais os resultados decorrentes dessa investigação;

d) Abstenha-se de firmar contratos e autorizar realização de despesas sem prévia licitação ou procedimento de dispensa/inexigibilidade em conformidade com os trâmites legais;

e) Seja aplicada multa à gestora, na forma do art. 35, II, da Lei Complementar Estadual nº 05/1991, por conta da realização de serviços sem cobertura contratual, o que viola os princípios regentes da atividade Administrativa (art. 37, CF) e as normas de licitação e contratação públicas;

f) Seja realizada a capacitação de mais de um funcionário para atualização do sistema de bens do almoxarifado (SIMPAS) a fim de sempre ser possível manter o mesmo atualizado;

g) Notifique-se a diretoria do Hospital para que confirme a solicitação de recolhimento dos bens inservíveis e preste informações sobre a necessidade de ampliação da unidade para guarda desses bens;

h) Seja notificado o titular da SESAB para que informe os prazos de realização das reformas no Hospital Geral Menandro de Faria que já possuem termo de referência elaborados;

i) Notifique-se a gestora para que confirme a guarda adequada dos equipamentos (gerador e autoclave), evitando a deterioração, e a impossibilidade de uso dos bens em outro ambiente até que as obras estejam concluídas;

j) Abstenha-se de realizar compras ou contratar prestação de serviços por dispensa de licitação quando o procedimento não se revelar como imprescindível, priorizando a regra legal de realização de procedimento licitatório, melhorando planejamento e identificação das demandas do Hospital abrangendo itens de mesma natureza (remédios, equipamentos/materiais médicos etc.) numa mesma licitação, sob consequência de responsabilização na forma legal;

k) Aplique-se multa máxima à Diretora do Hospital Geral Menandro de Faria, Sra. Margarida Maria dos Santos Miranda, unidade de saúde à qual está vinculado o Centro de Parto Natural, em virtude do não funcionamento injustificado, na forma do art. 35, II e III, da Lei Complementar Estadual nº 05/91;

l) Seja notificado o titular da SESAB para que informe quando efetivamente Centro de Parto Natural esteve em funcionamento, com a respectiva comprovação, e qual a previsão de retomada das atividades;

m) Solicite-se à auditoria que analise, diante dos dados já apresentados e daqueles que serão apresentados pela SESAB, os gastos com o Centro de Parto Natural para que seja apurado o valor indevidamente aplicado em período sem funcionamento de forma a possibilitar a devolução do montante ao erário.

É o parecer.

Salvador, 13 de maio de 2015.

MARCEL SIQUEIRA SANTOS
Procurador do Ministério Público de Contas

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS
ENCAMINHE-SE
Gab. Exmo. Sr. Cons. Relator
EM 14 / 05 / 2015