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

PROCESSO:	**TCE/009449/2017**
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Marcus Vinícius de Barros Presídio
NATUREZA:	AUDITORIA
RESPONSÁVEIS/PARTES:	JASSICON QUEIROZ DOS SANTOS
ORIGEM:	SUPERINTENDÊNCIA DE ATENÇÃO INTEGRAL À SAÚDE – SAIS
VINCULAÇÃO:	SECRETARIA DA SAÚDE – SESAB

PARECER N° 000338/2018

1. RELATÓRIO

Contas do Estado da Bahia, no período de janeiro a outubro de 2017, Trata-se de procedimento eletrônico que formaliza a inspeção realizada pela 2ª Coordenadoria de Controle Externo (2ªCCE) do Tribunal de na Superintendência de Atenção Básica à Saúde (SAIS) da Secretaria da Saúde (SESAB), com vistas ao acompanhamento da execução orçamentária e financeira em especial no que se refere à gestão indireta de unidades de saúde, com foco nos contratos de gestão

. O Relatório de Auditoria (Ref. 1954328) traz diversas irregularidades identificadas pela unidade técnica e algumas sugestões para melhoria da gestão.

Foram regularmente notificados os Srs. Jassicon Queiroz dos Santos, Superintendente de Atenção Integral a Saúde, e Fábio Vilas-Boas Pinto, Secretário da Saúde. Ambos compareceram aos autos apresentando manifestações e anexos idênticos (Ref. 2001008, 2002444 e 2002445).

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas (Ref. 2001320), para fins de análise e emissão de parecer.

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

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: Y3NTYWMTKZ

2. **FUNDAMENTAÇÃO**

Conforme relatado, a inspeção realizada na SAIS teve foco nos contratos de gestão das unidades hospitalares do Estado da Bahia. Segundo a auditoria (Ref. 1954328), a gestão indireta fica a cago da Diretoria da Rede Própria sob Gestão Indireta (DRPGI). Foi dada ênfase aos aspectos relacionados a pessoal, estrutura, atendimento aos usuários dos serviços, guarda e conservação do patrimônio público sob responsabilidade das contratadas, bem como a atuação da Comissão de Monitoramento e Avaliação e do Conselho de Gestão das Organizações Sociais (CONGEOS)[1].

Algumas das irregularidades identificadas pela 2ª CCE foram:

(a) falhas no controle de bens: falta de plaquetas de tombo e bens não localizados (**item 5.2.1**); bens de alto valor não utilizados ou danificados (**item 5.2.2**); e falhas nas instalações físicas das unidades de saúde visitadas (**item 5.2.3**);

(b) falhas diversas relativas ao acompanhamento e fiscalização dos contratos de gestão identificadas nos Hospitais: Professor Eládio Lasserre (HPEL), Regional Deputado Luís Eduardo Magalhães (HRDLEM), Regional de Santo Antônio de Jesus (HRSAJ), Regional Doutor Mário Dourado Sobrinho (HRDMDS) e Estadual da Criança (HEC): o detalhamento consta do Quadro 2 (Ref. 1954328-31);

(c) atraso nos repasses efetuados pela SESAB às Organizações Sociais (OS) repercutindo no desempenho operacional das unidade de saúde (**item 5.1.7**);

(d) falta de reserva financeira para assegurar o pagamento futuro de verbas rescisórias (**item 5.1.8**): as OS não vêm cumprindo a previsão contratual de reservar mensalmente valor para pagamento de eventuais verbas rescisórias de seus empregados;

(e) ausência de alvarás sanitários atualizados nas unidades de saúde (**item 5.1.9**): a auditoria identificou que muitas vezes o alvará não é renovado por falhas estruturais cuja correção é de responsabilidade da SESAB; o detalhamento do status da solicitação de alvarás consta do Quadro 3 (Ref. 1954328-43);

(f) descumprimento da Lei de Acesso à Informação (**item 5.1.10**): constatou-se que algumas OS não disponibilizam na internet as informações indicadas pela Lei de Acesso à Informação (detalhamento no Quadro 4 – Ref. 1954328-45);

(g) contratação de pessoal pelas OS em desacordo com princípios constitucionais e as disposições expressas em contrato (**item 5.1.11**): as seleções não foram amplamente divulgadas;

(h) fragilidades em relação ao funcionamento do Serviço de Atendimento ao Cliente-SAC (**item 5.1.12**).

No aspecto patrimonial (**itens 5.2.1, 5.2.2 e 5.2.3**), **recomenda-se** à SAIS exigir e fiscalizar o cumprimento dos contratos de gestão, realizando o devido abatimento no pagamento das contratadas quando for o caso.

Sobre o **item 5.1.6**, os gestores afirmam que os documentos faltantes foram apresentados, mas não constam do presente processo de inspeção. Assim, cabe apenas **recomendar** a solução das pendências.

Quanto aos alvarás (**item 5.1.9**), registre-se que não se trata da primeira vez em que essa irregularidade é identificada no âmbito da SESAB. **Recomenda-se** aos gestores solução célere dos problemas que impedem sua concessão/renovação.

[1] Criado pela Lei Estadual nº 8.647/2003, art. 2º.

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: Y3NTYWMTKZ

No que se refere à Lei de Acesso à Informação (Lei Estadual nº 12.618/2012) (**item 5.1.10**), há previsão expressa no sentido de que as entidades sem fins lucrativos que firmam contratos de gestão se submetem à norma (art. 33). Assim, cabe **determinar** à SESAB que notifique os responsáveis pelas OS identificadas pela auditoria para que tomem conhecimento das irregularidades e as corrijam, devendo, ainda, exigir e fiscalizar periodicamente o cumprimento da lei, aplicando as sanções cabíveis em caso de desobediência.

Tendo em vista a necessidade de comentários às demais irregularidades apontadas pela unidade técnica deste Tribunal, dividir-se-á a análise em tópicos.

2.1. Pagamentos por indenização (item 5.1.1)

Segundo a auditoria a SAIS pagou o montante de R$117.461.422,57, entre janeiro e agosto de 2017, a título de indenização a 13 unidades hospitalares (detalhamento na Tabela 05 – Ref. 1954328-11). Após a extinção dos contratos, as prestações de serviços continuaram e a SAIS realizou os pagamentos.

Ainda segundo a auditoria, a irregularidade já foi identificada antes, na prestação de contas de 2016 formalizada no TCE/003446/2017. Nessa oportunidade, diz a unidade técnica que o gestor alegou a essencialidade e continuidade do serviço público para justificar a continuidade dos serviços e pagamentos sem contrato.

Em manifestação, os gestores afirmaram que as eleições de 2014 dificultaram as renovações contratuais e que a gestão ponderou os custos e benefícios da continuidade do serviço, sua importância e os efeitos de mudanças nos contratados, optando pelo pagamento por indenização.

Cumpre, neste ponto, registrar que os gestores da SAIS e da SESAB reconhecem a prática da ilegalidade, e se defendem afirmando que ponderaram os benefícios de cometê-la. Ademais, a mesma irregularidade (gestão indireta de unidades hospitalares sem respaldo contratual) já havia sido identificada anos antes. No exercício 2012 (prestação de contas TCE/003904/2013) este Ministério Público de Contas enfrentou a mesma questão (Parecer nº 187/2018).

Uma vez prestado o serviço, a Administração deve proceder ao pagamento devido, sob consequência de incorrer em enriquecimento ilícito. Ocorre que o excesso de pagamentos mediante indenização revela o mau planejamento da SAIS que permitiu, em diversas ocasiões, a extinção de contratos e continuidade da prestação de serviços sem cobertura contratual.

Importante registrar que a regra na Administração Pública deve ser a contratação, por meio de licitação inclusive, mas os pagamentos através de indenização persistem no âmbito da SAIS, em montantes significativos anote-se. Ou seja, não bastasse a reiteração (continuidade da conduta inadequada), a prática vem se tornando mais custosa para o Estado, o que implica não apenas em **determinação** para que a SAIS reduza a prática e os valores nela envolvidos, mas também em aplicação de **multa**, afinal o Estado viola repetidamente as regras de licitação e contratação pública.

2.2. Contratos de gestão firmados com entidades privadas (item 5.1.2)

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: Y3NTYWMTKZ

A auditoria identificou que o Hospital Regional de Ibotirama é gerido pela Assessoria Empresarial e Gestão Hospitalar SC Ltda (SM), inicialmente através do Contrato n° 22/2009, depois pelo Contrato Emergencial nº 07/2015, e, desde o fim da vigência deste último (05/06/2015), os pagamentos são feitos por indenização. Mas a empresa privada não é Organização Social, o que significa que sua contratação para gerir unidades Hospitalares viola a Lei nº 8.647/2003.

Em defesa, o Superintendente e o Secretário afirmam que foi realizado seleção pública com intuito de firmar novo contrato para gestão do Hospital, sendo que em março/2018 restava apenas o julgamento das propostas de trabalho das habilitadas.

Como bem observou a auditoria, a empresa contratada não é Organização Social (OS), o que viola a Lei nº 8.647/2003 que regulamenta as OS e prevê que somente elas podem firmar Contratos de Gestão. *In verbis*:

> Art. 3º - **Organizações Sociais são entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que, mediante qualificação e Contrato de Gestão celebrado com o Poder Público, passam a absorver a gestão e execução de atividades e serviços de interesse público** no âmbito do Programa Estadual de Organizações Sociais.
> Parágrafo único - A absorção, pelas Organizações Sociais, das atividades e serviços públicos de que trata esta Lei **dar-se-á mediante Contrato de Gestão** celebrado com o Poder Público.
> [...]
> Art. 11 - A qualificação da entidade como Organização Social dar-se-á por ato do Governador do Estado.
> [...]
> Art. 20 - 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 artigo 1º.
> Art. 21 - **O Contrato de Gestão será instrumentalizado sempre por escrito, com as atribuições, responsabilidades e obrigações a serem cumpridas pelo Estado e pela Organização Social**, observando as regras gerais de direito público e deverá conter cláusulas que disponham sobre: [...]

Como se observa, há violação clara e inconteste da legislação que não foi suprida pelo gestor, ao menos não neste instrumento. Pelo contrário, o contrato ilegal se estendeu por anos, foi substituído por contrato emergencial também ilegal e, em seguida, a prestação de serviços irregular foi paga sem sequer haver subsidio contratual.

Inexistindo justificativas para essas ilegalidades, cabível aplicação de **sanção pecuniária** aos gestores responsáveis pelos contratos e pagamentos ilícitos, além de **acompanhamento** por parte deste TCE para que verifique se, finalmente, em 2018 a seleção pública foi finalizada e a SESAB rompeu os laços com a Assessoria Empresarial e Gestão Hospitalar SC Ltda (SM).

2.3. Fiscalização do cumprimento de metas dos contratos de gestão (itens 5.1.3, 5.1.4 e 5.1.5)

A auditoria identificou que, dentre as alterações realizadas pela SESAB nos contratos de gestão, consta cláusula prevendo a contratação de verificador independente. O verificador seria selecionado pela SESAB, mas a contratação estaria sob responsabilidade da OS. Ao verificador independente competiria apurar o cumprimento

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: Y3NTYWMTKZ

das metas qualitativas e quantitativas previstas no contrato de gestão. Ocorre que a cláusula com esta previsão não vem sendo cumprida (**item 5.1.3**).

A auditoria do SUS emitiu parecer sugerindo algumas inconsistências no modelo que foi abandonado pela SESAB. A defesa dos gestores é exatamente nesse sentido, segundo eles: foi atendida a sugestão da Auditoria do SUS, o verificador independente não foi contratado e os novos contratos de gestão não trazem mais essa previsão.

O cumprimento das metas pelos contratados deve ser verificado periodicamente pela SESAB e, com base nisso, deve ser feito o pagamento integral ou proporcional. A existência ou não de verificadores independentes intermediários nesse processo não altera essa obrigação e essa consequência.

O que há de se observar nesse ponto é precisamente o que destacou a auditoria: se houve alteração contratual é essencial que exista Termo Aditivo formalizando essa modificação. Se a cláusula que prevê a contratação de verificadores independentes foi abandonada pela Administração deve ser suprimida dos contratos de gestão, se for o caso com ajuste das demais cláusulas e obrigações (em especial a de fiscalizar) a ela relacionadas. Porém os gestores não tecem qualquer comentário sobre a alteração dos contratos em curso, apenas mencionam a retirada da cláusula nos contratos posteriores.

Nesse sentido, cabe **conceder prazo** para que os gestores da SESAB/SAIS apresentem as soluções propostas para modificação desse aspecto dos contratos de gestão vigentes e os respectivos instrumentos (Termos Aditivos) que formalizem essa mudança.

Há ainda que se considerar que, segundo a auditoria, embora as contratações sejam obrigação das OS, há previsão de valores específicos para esse fim. Isto posto, cabe aos gestores **comprovar** que os repasses realizados para as OS não abarcam o pagamento de serviço não prestado (verificadores independentes), devendo essa repercussão financeira estar também abrangida nos Aditivos aos contratos de gestão.

Além da existência de verificadores independentes, a auditoria destaca que a SESAB não vem fiscalizando o cumprimento das metas por parte das OS contratadas (**item 5.1.4**).

É importante destacar a essencialidade da verificação do cumprimento de metas na execução do contrato de gestão. A remuneração do contratado se baseia não apenas na execução do serviço, mas na execução respeitando determinada quantidade e qualidade de atendimento, se a SAIS não realiza adequadamente a verificação dos critérios estabelecidos em contrato e edital é possível que não se proceda adequadamente à remuneração da Organização Social contratada. O desrespeito a essa previsão normativa pode acarretar pagamento a maior ao contratado, levando a grande prejuízo ao erário e eventual enriquecimento ilícito da instituição contratada.

A auditoria destaca, ainda, as repercussões para as políticas de saúde e para a população do Estado pelo não cumprimento das obrigações contratuais por parte das OS, que deveriam se incumbir da realização dos serviços de interesse público, no caso a Saúde. Bem como destaca a deficiência na atuação do Conselho de Gestão das Organizações Sociais (CONGEOS) nesse mesmo campo de atuação.

Diante da gravidade da consequência de uma má gestão/controle do contrato 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: Y3NTYWMTKZ

gestão, aplicável **multa** em decorrência da irregularidade observada pela auditoria.

Ainda como falha relacionada à ausência de fiscalização do cumprimento das metas, a auditoria identificou que a SESAB não dispõe de servidores capacitados suficientes para realizar essa fiscalização (**item 5.1.5**). Em defesa os gestores reconhecem o problema e afirmam que estão em curso providências para solucionar a questão.

3. **CONCLUSÃO**

Diante do exposto, considerando o lastro probatório constante dos autos, **OPINA** o Ministério Público de Contas:

a) A presente inspeção seja juntada às contas da Secretaria da Saúde (SESAB) e Superintendência de Atenção Integral à Saúde (SAIS);

b) **recomendar-se** à SAIS, no que se refere à área patrimonial, exigir e fiscalizar o cumprimento dos contratos de gestão, realizando o devido abatimento no pagamento das contratadas quando se verificar descumprimento das obrigações referentes a manutenção e reparo dos bens do Estado;

c) seja **recomendado** aos gestores da SAIS providenciar a solução das pendências indicadas no Quadro 2 do Relatório de Auditoria (Ref. 1954328-31);

d) se **recomende** aos gestores da SESAB solução célere dos problemas que impedem a concessão/renovação dos alvarás sanitários;

e) **determinar** à SESAB que notifique os responsáveis pelas Organizações Sociais identificadas como descumpridoras da Lei de Acesso à Informação para que tomem conhecimento das irregularidades e as corrijam, devendo, ainda, exigir e fiscalizar periodicamente o cumprimento da lei, aplicando as sanções cabíveis em caso de desobediência;

f) seja aplicada **multa** ao gestor responsável pela Superintendência de Atenção Integral à Saúde (SAIS) no exercício 2017 sob comento, Sr. Jassicon Queiroz dos Santos, em virtude da utilização abusiva da hipótese excepcional de pagamento por meio de indenização para prestação de serviços sem respaldo contratual, o que representa, especialmente, violação às regras e princípios da contratação pública, com fulcro no art. 35, II, da Lei Complementar nº 05/91;

g) pela expedição de **determinação** à SAIS para que reduza a quantidade de pagamentos por indenização e os valores envolvidos nessa prática, e evite ao máximo a prestação de serviços sem cobertura contratual;

h) se aplique **multa** aos gestores responsáveis pelos contratos e pagamentos ilícitos realizados a entidade que não dispunha o status de Organização Social, mas atuava na gestão do Hospital Regional de Ibotirama, os Srs. Jassicon Queiroz dos Santos e Fábio Vilas-Boas Pinto, com fulcro no art. 35, II, da LC nº 05/91;

i) este TCE **acompanhe** se, finalmente, em 2018, a seleção pública (Concorrência Pública nº 11/2017) foi finalizada e a SESAB rompeu os laços com a Assessoria Empresarial e Gestão Hospitalar SC Ltda (SM);

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/autenticacacocopia, digitando o código de autenticação: Y3NTYWMTKZ

j) se **conceda prazo** para os gestores da SESAB/SAIS apresentarem as soluções propostas para modificação dos contratos de gestão vigentes no que se refere à previsão de contratação de verificadores independentes, bem como dos respectivos instrumentos (Termos Aditivos) que formalizem essa mudança;

k) **concessão de prazo** aos gestores da SESAB/SAIS para comprovar que os repasses realizados às Organizações Sociais não abarcam o pagamento de serviço não prestado (verificadores independentes), destacando que, caso se verifique pagamento indevido, será possível a responsabilização pessoal dos gestores que permitiram a irregularidade, competindo a cada um a devolução dos valores ao erário;

l) pela **aplicação de multa** ao Sr. Jassicon Queiroz dos Santos, com fulcro no art. 35, II, da LC nº 05/91, gestor da SAIS, em virtude do desrespeito à obrigação legal e contratual de fiscalizar as metas e demais critérios estabelecidos nos contratos de gestão para pagamento das Organizações Sociais contratadas.

Ademais, corrobora as sugestões apresentadas pela 2ª Coordenadoria de Controle Externo (2ª CCE) no Relatório de Auditoria (Ref. 1954328-66).

É o parecer.

Salvador, 04 de junho de 2018.

MARCEL SIQUEIRA SANTOS

Procurador 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: Y3NTYWMTKZ

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Marcel Siqueira Santos
Procurador do Ministério Público - Assinado em 05/06/2018

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: Y3NTYWMTKZ