



PROCESSO Nº TCE/013504/2014

NATUREZA: AUDITORIA DE PESSOAL

VINCULAÇÃO: SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DA BAHIA- SESAB

RESPONSÁVEIS: Jorge José Santos Pereira Solla (SECRETÁRIO DA SAÚDE, de 02/01/2007 a 18/01/2014)

Washington Luís da Silva Couto (SECRETÁRIO DA SAÚDE, a partir de 18/01/2014)

Washington Luiz Abreu de Jesus (SUPERINTENDENTE DE RECURSOS HUMANOS DA SAÚDE, a partir de 10/08/2013)

Gisélia Santana Souza (SUPERINTENDENTE DE ATENÇÃO INTEGRAL À SAÚDE, a partir de 02/04/2010)

EXERCÍCIO: 2014

RELATOR: CONS. PEDRO LINO

RESOLUÇÃO Nº 129/2015

EMENTA: AUDITORIA NA SECRETARIA DE SAÚDE. DESPESA COM PESSOAL E TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS. EXERCÍCIO DE 2014. JUNTADA DOS AUTOS ÀS CONTAS DA SECRETARIA DA SAÚDE, E DE CÓPIAS XEROGRÁFICAS ÀS CONTAS DA SUPERINTENDÊNCIA DE ATENÇÃO INTEGRAL À SAÚDE E DA SUPERINTENDÊNCIA DE RECURSOS HUMANOS DA SAÚDE, EXERCÍCIO DE 2014. RECOMENDAÇÕES À SESAB. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIAS DESTA RESOLUÇÃO À SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO, À PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, À SECRETARIA DA SAÚDE E À AUDITORIA GERAL DO ESTADO PARA CONHECIMENTO E ADOÇÃO DE MEDIDAS CABÍVEIS, RESTANDO VENCIDOS, EM PARTE, O EXMO. SR. CONSELHEIRO PEDRO LINO, RELATOR, E A EXMA. SRA. CONSELHEIRA CAROLINA COSTA, QUE TAMBÉM VOTARAM PELO ENCAMINHAMENTO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. PUBLICAÇÃO NO PORTAL DESTA TCE/BA NA INTERNET, DO RELATÓRIO DE AUDITORIA, DO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, DA PRESENTE RESOLUÇÃO E DOS ESCLARECIMENTOS APRESENTADOS PELOS GESTORES NOTIFICADOS. DECISÃO UNÂNIME. DETERMINAÇÕES À SESAB. DECISÃO POR MAIORIA DE VOTOS. RESTANDO VENCIDO, NESTE ITEM, O EXMO. SR. CONSELHEIRO CORREGEDOR ANTÔNIO HONORATO QUE CONVERTEU AS DETERMINAÇÕES EM RECOMENDAÇÕES.

Considerando que o presente processo trata de auditoria realizada pela Segunda Coordenadoria de Controle Externo (2ª CCE), em cumprimento à Ordem de Serviço Externo n.º SGA 102/2014, na área de pessoal da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (Sesab);

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA



Considerando que o trabalho realizado pelos auditores buscou avaliar os controles existentes na administração de pessoal na Sesab, sobretudo os aplicados sobre a frequência dos servidores, a fim de verificar a proporção dos servidores médicos, em cada unidade hospitalar, a jornada de trabalho estabelecida e seu cumprimento; além de analisar a terceirização de serviços de mão de obra em saúde, mediante a contratação de profissionais para atuar na área fim, diretamente no atendimento ao cidadão nas diversas unidades da Secretaria;

Considerando que mediante apoio técnico especializado do Cedasc, promoveram-se testes na base de dados do Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRH), com vistas a aferir sua confiabilidade, além de cruzamentos com outros sistemas, como: Sistema Integrado de Gestão e Auditoria do TCM/BA – SIGA, Cadastro de Empresas da Junta Comercial da Bahia (JUCEB) e dados registrados no Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil;

Considerando que foram acompanhados pela auditoria, ainda, os aspectos abordados na inspeção realizada em 2012¹, no âmbito da administração da despesa com pessoal (mão de obra própria e de serviços médicos terceirizados) da Secretaria;

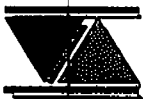
Considerando que no período sob exame (01/01 a 31/07/2014), os recursos liquidados pela Sesab para cobrir seus gastos foram no montante de R\$2.495.726.864,58, dos quais, o grupo de despesa 01 (Pessoal e Encargos Sociais) foi responsável por 32,79% do total liquidado;

Considerando que os gastos realizados no elemento de despesa 11 (Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil), foram executados por duas unidades da secretaria: a Superintendência de Recursos Humanos da Saúde (SUPERH), e a Fundação de Hematologia e Hemoterapia da Bahia (Hemoba), no valor de R\$651.107.540,84 e de R\$3.791.766,73, equivalentes, respectivamente, a 99,42% e 0,58% das despesas liquidadas neste elemento de despesa;

Considerando que os trabalhos auditoriais concentraram-se nas unidades de Saúde da capital e do interior sob gestão direta da Sesab, tendo sido realizadas entrevistas e aplicados questionários junto aos profissionais integrantes das unidades de saúde selecionadas² para aplicação de testes *in loco*, cujo objetivo

¹ Autuada sob o nº TCE/007471/2012, que foi apreciada pelo Tribunal Pleno em 23/10/2014, mediante Resolução nº 203/2014.

² Hospital Ernesto Simões Filho – HESF, Hospital Geral Roberto Santos – HGRS e Hospital Geral do Estado – HGE (Salvador); Hospital Geral Menandro de Faria - HGMF (Lauro de Freitas); Hospital Geral de Camaçari – HGC; Hospital Geral Luiz Viana Filho – HGLVF (Ilhéus); Hospital Geral de Ipiaú – HGI; Hospital Geral Clériston Andrade – HGCA e Hospital Psiquiátrico Lopes Rodrigues (Feira de Santana); Hospital Regional de



consistiu em conhecer as características e funcionalidades dos controles internos existentes no âmbito dos setores da Secretaria, relacionados ao controle de pessoal e ao monitoramento dos prestadores de serviços;

Considerando que segundo pesquisa realizada no sistema SIRH, pelos auditores, tomando como base o mês de junho de 2014, encontravam-se registrados na folha de pagamento da Sesab, 24.998 servidores estatutários ativos da Administração Direta e 253 em Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), o que totaliza um quantitativo de 25.251 servidores com vínculo direto, perfazendo um total desembolsado com os estatutários de R\$458.278.678,81 e de R\$4.308.935,02 com aqueles contratados sob REDA;

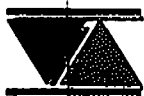
Considerando que do total de servidores, 3.923 (15,54%) são médicos estatutários e 92 (0,36%) contratados mediante REDA;

Considerando que além dos profissionais pertencentes ao seu quadro de pessoal, os auditores verificaram que havia em junho de 2014, contratos de terceirização de mão de obra com 279 empresas prestadoras de serviços médicos (PJ), com base na Portaria Sesab nº 1.003, de 07/06/2010, que autorizou o credenciamento e contratação de empresas para prestação de serviços médicos nas especialidades de cirurgia, anestesia e intensivista para UTI e Semi-UTI, em hospitais públicos de urgência/emergência e de retaguarda administrados diretamente pela Secretaria, na região metropolitana e no interior do estado;

Considerando que foi apurado pela auditoria que somente no mês de junho de 2014, o gasto total com a contratação destas empresas atingiu o montante de R\$13.113.009,00 e que o total acumulado das despesas com a contratação de médicos mediante credenciamento de PJs, de janeiro até agosto/2014, foi de R\$98.510.603,35;

Considerando que além das empresas prestadoras de serviços médicos, os auditores verificaram que atuam ainda, nas unidades de gestão direta da Sesab, 608 médicos da Fundação José Silveira, cuja contratação de terceirização de mão de obra, [de médicos e de outros profissionais de saúde] para prestar serviços na rede própria da Secretaria na capital e no interior, vem sendo renovada desde 2008; e, que as referidas contratações bem como as indenizações somaram um desembolso total de R\$61.901.339,58, até o mês de junho de 2014;

Guanambi – HGG; Hospital Geral de Vitória da Conquista – HGVC; e Hospital Geral Prado Valadares – HGPV (Jequié).



Considerando que do total de 5.961 médicos (3.923 - Estatutários, 1.338 - PJ, 608 - Fundação José Silveira e 92 - Reda), os auditores constataram que 34,19% não fazem parte de seu quadro efetivo, circunstância que deixa a administração vulnerável a distorções quanto a carga horária e/ou remuneração entre os profissionais médicos que atuam nas unidades da Sesab;

Considerando que a auditoria apurou a existência de irregularidades significativas [algumas das quais não se alteraram em relação à auditoria realizada em 2012], tendo sido destacadas no Relatório:

2.1 – Elevado Número de Faltas nos Plantões Médicos, Gerando Prejuízo e Impactando na Prestação de Serviços aos Cidadãos

2.2 – Descumprimento de Carga Horária Mínima Impactando o Atendimento aos Usuários do SUS

2.3 – Prática do Sobreaviso por Médicos Escalados para Plantões em Hospitais

2.4 – Fragilidades na Implantação do Ponto Eletrônico por Biometria, e Demais Sistemas de Controles, Comprometendo a Frequência e Apuração de Faltas de Pessoal, Contribuindo para a Ausência de Profissionais de Saúde nas Unidades da Rede Própria da SESAB

2.5 – Acumulação Indevida de Cargos Públicos

2.6 - Empresas Contratadas Cujo Quadro Societário Figuram Servidores da SESAB

Considerando que, segundo os auditores, a causa das ausências dos médicos pode ser atribuída ao deficiente controle empreendido pelas unidades hospitalares no registro das presenças, caracterizando improbidade administrativa [enquadrando-se no art. 9º, da Lei Federal nº 8.429/1992], uma vez que o recebimento de remuneração e/ou indenização sem a consequente contraprestação das atividades devidas, ocasiona prejuízo financeiro ao Erário; assim como a conduta dos médicos que faltam ao serviço é criminosa, podendo ser caracterizada como tipo penal de omissão de socorro, que deverá ser apurada na esfera penal;

Considerando que a auditoria aponta que, como consequências diretas da inobservância da carga horária, têm-se o aumento do tempo de espera para o paciente conseguir um atendimento médico ambulatorial adequado, a superlotação de pacientes nos corredores das unidades, além da sobrecarga de trabalho para aqueles profissionais médicos que cumprem com rigor as suas



escalas de serviço, prejudicando, dessa forma, a prestação dos serviços de saúde para aqueles que mais necessitam;

Considerando que a prática de manter profissionais em sobreaviso não está prevista na Lei Estadual nº 11.373/2009, tampouco na Portaria nº 1.003/2009, podendo, de acordo com a auditoria, configurar ato de improbidade e até mesmo ser enquadrado como fato típico penal;

Considerando que a auditoria visitou, entre julho e outubro de 2014, 488 postos de trabalhos ocupados por médicos do quadro de pessoal da Sesab (estatutário e REDA); que desse total, 396 médicos (81,15%) foram entrevistados pela equipe de auditoria e quando perguntados se estavam utilizando o Sistema de Ponto Eletrônico por Biometria, apenas 39, ou seja, 9,85% afirmaram registrar sua frequência por meio do citado sistema;

Considerando que nos hospitais visitados, onde o referido Sistema não vem sendo utilizado, a auditoria verificou que o controle de frequência para os estatutários e REDA como também para os terceirizados da Fundação José Silveira é realizado por intermédio de registro manual em folha de frequência;

Considerando que com relação aos médicos contratados por meio de PJs, a auditoria verificou que o controle é realizado sobre os procedimentos médicos executados, sendo o Coordenador Médico da unidade, o responsável por atestar a presença do médico terceirizado, assim como, validar os procedimentos por ele realizados;

Considerando que no que se refere à contratação ilegal de empresas de propriedade de servidores, mediante a modalidade de credenciamento, os auditores verificaram que no item II da Portaria nº 1.003/2010, que trata da Contratação das PJs, existe a proibição apenas para que o "sócio-administrador" possua vínculo empregatício com o Estado, sendo tal dispositivo considerado ilegal, pois fere o art. 18 da Lei Estadual de Licitações e Contratos Administrativos do Estado da Bahia (Lei Estadual nº 9.433/2005) que proíbe qualquer servidor ou dirigente de órgão, de contratar com o Estado e não apenas o sócio-administrador da empresa;

Considerando que os auditores concluíram seu relatório³, sugerindo a notificação dos responsáveis da SUPERH e da SAIS, bem como dos gestores dos hospitais visitados, para que tomem conhecimento dos achados; e, posteriormente, a elaboração de um Plano de Ação específico para sanar as

³ Márcia da Silva Sampaio Cerqueira, Coordenadora, Guionalda de Oliveira Sapucaia Duarte, Gerente de Auditoria, Peter Luciano Queiroz de Magalhães, Auditor Estadual de Controle Externo e Líder de Auditoria, Gilbson Carneiro Souto, Agente de Controle Externo e Líder de Auditoria, Sidney Guilherme Chaves Júnior, Agente de Controle Externo e Líder de Auditoria, Deborah Virgínia Velasco Guimarães, Auditor Estadual de Controle Externo, Ailton dos Reis Cavalcante, Agente de Controle Externo, Reinaldo José Lima Pinto, Agente de Controle Externo, e Rui Nunes Santos, Agente de Controle Externo.



falhas apontadas, com o fito de que a Auditoria possa fazer o seu monitoramento, visando avaliar a efetividade na implementação das ações;

Considerando que foi determinada a notificação dos Exmos. Srs. Secretários e dos gestores das Unidades que integraram o escopo da auditoria, e que após diversas solicitações de prorrogação de prazo, deferidas pelo Relator, os notificados apresentaram suas defesas⁴ [juntadas ao processo], à exceção dos referidos ex-Secretários e dos titulares da SAIS, Hospital Roberto Santos, Hospital de Camaçari, Hospital de Vitória da Conquista e Hospital Prado Valadares (Jequié);

Considerando que os demais gestores dos hospitais, em suas respostas, afirmaram que as políticas, procedimentos e contratações de pessoal estão centralizadas na Sesab, cabendo às unidades gestoras, a observância e o cumprimento das orientações e normativos expedidos pelo órgão central;

Considerando que o gestor da SUPERH, em suas justificativas, afirmou que: i) a SAEB, através de sua "Coordenação de Fiscalização e Controle" vem realizando paralelamente correições sistemáticas nas unidades da rede própria da Sesab, visando coibir faltas de servidores e prestadores de serviços médicos terceirizados; ii) está realizando reuniões com as unidades, no sentido de adequar a prática de sobreaviso à Resolução do Conselho Federal de Medicina nº 1.834/08, na qual o hospital que contiver mais de um especialista na mesma modalidade, deverá ficar na escala normal de plantão, e não em sobreaviso; e iii) a Sesab não dispõe de meios para identificar a acumulação indevida de cargos públicos, tendo a Corregedoria Geral da SAEB a competência privativa para fiscalizar e controlar a atuação funcional e a conduta dos servidores do poder executivo estadual, conforme Decreto Estadual nº 12.431/2010;

Considerando que o Ministério Público de Contas opinou nos seguintes termos:

a) determinação para que a Sesab:

- promova a imediata exclusão do credenciamento das pessoas jurídicas que possuem servidores públicos em seus quadros societários, de forma a impedir novas contratações com essas empresas;
- no prazo de 04 (quatro) meses, identifique os servidores com acúmulo de função, indique discriminadamente os que possuem cargos acumuláveis de acordo com a exceção constitucional, e apresente resultado/andamento dos PADs dos servidores que se encontram em situação inconstitucional por não respeitarem os requisitos legais;

⁴ TCE/002936/2015, TCE/001515/2015, TCE/002938/2015, TCE/003518/2015, TCE/001736/2015, TCE/001772/2015, TCE/002096/2015, TCE/002619/2015 e TCE/003362/2015.



- inicie Procedimentos Administrativos Disciplinares (PAD) para investigação da conduta dos servidores e contratados, identificados no relatório de auditoria, com relação ao cumprimento de jornada, bem como das respostas e justificativas concedidas pelas suas unidades, resultando na aplicação da medida sancionatória cabível, quando for o caso;
- proceda à verificação dos profissionais vinculados à Fundação José Silveira ausentes total ou parcialmente em seus plantões, para que a Secretaria possa fazer o abatimento respectivo no pagamento mensal à Fundação;

b) recomendação para que a Sesab:

- realize pesquisa para verificar o interesse na utilização do sistema de sobreaviso e, havendo, que este seja devidamente institucionalizado e normatizado com critérios, condições e condutas médicas claramente definidas;
- conclua a implantação e o cadastramento dos profissionais de saúde no sistema biométrico de controle de jornada;
- aprimore o controle interno através de verificação periódica dos servidores com mais de uma função, a fim de evitar a violação às normas constitucionais.

Considerando que a prestação de contas da Secretaria da Saúde, relativa ao exercício findo em 31/12/2014, foi relacionada no Anexo III da Resolução nº 192/2014, para constituir processo de contas a ser julgado por este Tribunal, tendo sido autuada sob o nº TCE/001891/2015;

Considerando que o resultado da presente auditoria foi incorporado nos relatórios das prestações de contas do exercício de 2014, da SAIS e da SUPERH, com atribuição de responsabilidades nos termos da Resolução nº 192/2014, cujos processos encontram-se em trâmite neste Tribunal, TCE/005016/2015 e TCE/005012/2015, respectivamente;

Resolvem os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, reunidos em sessão plenária:

- **à unanimidade:**

1) juntar os presentes autos (e cópias reprográficas, onde se fizer necessário) ao processo de prestação de contas da Secretaria da Saúde – Sesab (TCE/001891/2015), bem como das contas da Superintendência de Atenção Integral à Saúde – SAIS (TCE/005016/2015) e Superintendência de



Recursos Humanos da Saúde – SUPERH (TCE/005012/2015), relativas ao exercício de 2014;

2) recomendar à Sesab que:

2.1) a utilização do sistema de sobreaviso seja devidamente normatizada com critérios, condições e condutas médicas claramente definidas;

2.2) conclua a implantação e o cadastramento dos profissionais de saúde no sistema biométrico de controle de jornada;

2.3) aprimore o controle interno através de verificação periódica dos servidores com mais de uma função, a fim de evitar a violação às normas constitucionais;

3) encaminhar cópias desta Resolução à Secretaria de Administração (SAEB), à Procuradoria Geral do Estado (PGE), à Secretaria da Saúde (Sesab) e à Auditoria Geral do Estado (AGE) para conhecimento e adoção de medidas cabíveis; restando vencidos, em parte, o Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino, Relator, e a Exma. Sra. Conselheira Carolina Costa, que também votaram pelo encaminhamento de cópia desta Resolução ao Ministério Público do Estado da Bahia;

4) publicar no Portal deste Tribunal de Contas na Internet, o Relatório de Auditoria, o Parecer do Ministério Público de Contas e a presente Resolução, bem assim os esclarecimentos apresentados pelos gestores notificados;

• **por maioria de votos:**

5) determinar à Sesab que:

5.1) promova a imediata exclusão do credenciamento das pessoas jurídicas que possuem servidores públicos em seus quadros societários, de forma a impedir novas contratações com essas empresas;

5.2) no prazo de 120 (cento e vinte) dias, identifique os servidores com acúmulo de função, indique discriminadamente os que possuem cargos acumuláveis de acordo com a exceção constitucional, e apresente resultado/andamento dos Processos Administrativos Disciplinares (PAD) dos servidores que se encontram em situação inconstitucional por não respeitarem os requisitos legais;



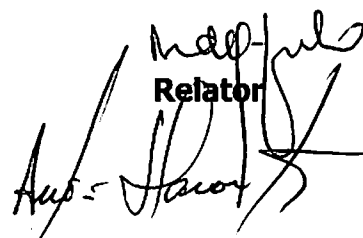
5.3) inicie Procedimentos Administrativos Disciplinares (PAD) para investigação da conduta dos servidores e contratados, identificados no relatório de auditoria, com relação ao cumprimento de jornada, bem como das respostas e justificativas concedidas pelas suas unidades, resultando na aplicação da medida sancionatória cabível, quando for o caso;

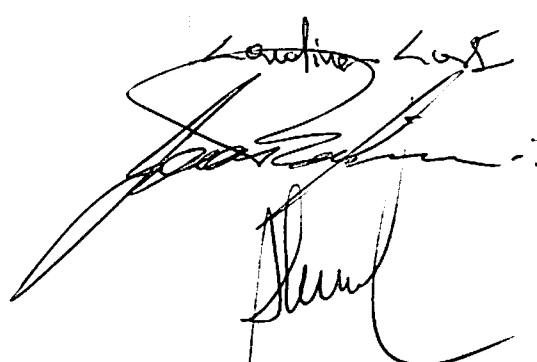
5.4) proceda à verificação dos profissionais vinculados à Fundação José Silveira ausentes total ou parcialmente em seus plantões, para que a Secretaria possa fazer o abatimento respectivo no pagamento mensal à Fundação.

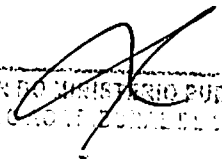
Restando vencido, neste item, o Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Antônio Honorato que converteu as determinações em recomendações.

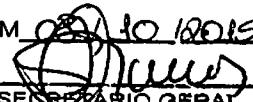
Sala das Sessões, em 08 de outubro de 2015.


Presidente


Relator




PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL
CORREGEDOR DE CONTAS

CONFERIDA A DECISÃO
EM 08/10/2015

SECRETÁRIO GERAL