

<b>PROTOCOLO</b>	141852/2011
<b>ASSUNTO</b>	CONTAS ANUAIS DE GESTÃO ESTADUAL
<b>ÓRGÃO</b>	FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE DO ESTADO DE MATO GROSSO
<b>GESTOR</b>	PEDRO HENRY NETO (período de 01/01/2011 a 15/11/2011) VANDER FERNANDES (período de 16/11/2011 a 31/12/2011)
<b>DEMAIS RESPONSÁVEIS</b>	<p>Samiha Galvin Mohamad: Comissão Interna de Contrato de Gestão em Serviço de Saúde  Edson Paulino de Oliveira: Secretário Adjunto Executivo  Sandra Damares Buzanello: Gerente de Aquisições  Kelly Fernanda Gonçalves: Gerente de Contratos  Gleids Duarte Martins de Souza: Assessora Técnica II  Fátima Regina Monteiro: Assessora Técnica III  Josinete Regina Albuquerque Fonseca: Chefe do Núcleo Setorial de Finanças  Mauro Antônio Manjabosco: Coordenador da Comissão Permanente de Contrato de Gestão  José Eugênio de Andrade Jacob Rodrigues: Superintendente de Planejamento e Finanças  Ivana Mara Mattos Mello: Superintendente de Regulação, Controle e Avaliação – período de  Milton Alves Pedrosa: Comissão Interna de Contratos de Gestão em Serviços de Saúde  Maria Conceição da Encarnação Villa: Comissão Interna de Contratos de Gestão em Serviços de Saúde  Karen Rubin: Comissão Permanente de Licitação  Edson Henrique Bérqamo: Coordenador da Central de Assistência Farmacêutica  Cleide Souza Amaral: Coordenadora da Central de Assistência Farmacêutica  Wanderson Aristides Silva: Comissão Interna de Contratos de Gestão em Serviços de Saúde  João Henrique Paiva: Comissão Permanente de Licitação  Sandro Coelho Eregipe: Coordenador Contábil  Cibele Makiyama Martins: Coordenadora Contábil  Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde - IPAS  Sociedade Beneficente São Camilo  Associação Congregação de Santa Catarina</p>
<b>RELATOR</b>	CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ HENRIQUE LIMA

## RAZÕES DE VOTO

Inicialmente, destaco que as contas em apreço deveriam ser julgadas pelos integrantes da 1ª Câmara deste Tribunal. Todavia, considerando a materialidade, a

relevância e a criticidade dos fatos descritos nos autos, e conforme autorização do Regimento Interno, entendi necessário submeter meu Voto ao julgamento do Tribunal Pleno.

Registro, por oportuno, meu reconhecimento ao minucioso trabalho desenvolvido pela equipe técnica desta Corte, composta pelos servidores Cleu Borelli e Mauro André Borges e Maysa Rosa Monteiro Fortes, sob a supervisão de Gilson Gregório e Marcílio Ribeiro, bem como ao talentoso e dedicado trabalho da Consultora Jurídica Rosana Ramires e equipe, ainda, à qualidade e celeridade da equipe do Ministério Público de Contas.

De plano, destaco que a apreciação das vertentes Contas se debruçará sobre as ilegalidades, ilegitimidades e antieconomicidades decorrentes de atos contábeis, orçamentários, patrimoniais, financeiros e operacionais apontados nos autos das vertentes contas e nos autos das Representações conexas ao exercício daquela, fazendo-se, por conseguinte, o julgamento conjunto das mesmas.

A partir do espectro de amostragem da auditoria realizada pela Equipe Técnica deste E. Tribunal, nas contas em apreço, não é possível entrever irregularidades na gestão dos limites constitucionais e legais a que está Secretaria *sub judice* está sujeita, nem entrever irregularidades na gestão fiscal, de convênios e previdenciária do órgão, na forma prevista na Resolução Normativa nº. 17/2010.

Contudo, as Contas em apreço, isoladamente consideradas, apresentam, segundo apontamento técnico, um rol de **129 (cento e vinte nove) irregularidades**,

sendo: **(I) 03 (três)** delas perpetradas no âmbito das **despesas públicas**; **(II) 01 (uma)** no âmbito da **gestão contábil**; **(III) 02 (duas)** no âmbito da **gestão licitatória**; **(IV) 03 (três)** no âmbito da **gestão de contratos administrativos**; **(V) 06 (seis)** decorrentes de **descumprimento do Acórdão nº. 3.299/2010/TCENT**, dentre as quais **01 (uma)** relacionada à **gestão orçamentária**, **01 (uma)** relacionada à gestão do **controle interno** e **04 (quatro)** relacionadas à gestão de **prestação de contas**; **(VI) 20 (vinte)** no âmbito da **gestão dos repasses fundo a fundo**; **(VII) 84 (oitenta e quatro)** no âmbito da **gestão do serviço público de saúde mediante fomento a Organizações Sociais**, dentre as quais **13 (treze)** relacionadas à gestão da competência administrativa de **qualificação de associações**, e **71 (setenta e uma)** relacionadas à **gestão contratual**; e por fim **(VIII) 10 (dez)** decorrentes de **dano ao erário**.

A estas irregularidades somam-se as irregularidades constatadas nos processos de 01 (uma) Representação Externa e 01 (uma) Denúncia, todas conexas ao exercício financeiro das vertentes Contas Anuais e às irregularidades relacionadas à gestão dos repasses fundo a fundo. Trata-se da Representação Externa nº 84336/2012, e da Denúncia nº. 220671/2011.

Nos autos da **Representação Externa nº. 202045/2011** foi tecnicamente constatada a ausência de repasse de recursos da saúde ao Município de Planalto da Serra, irregularidade esta que já vinha sendo apurada em auditoria realizada no contexto das vertentes contas anuais, razão pela qual, para evitar julgamentos contraditórios ou *bis in idem*, promoveu-se a conexão e apensamento dos feitos.

E, por fim, nos autos da Denúncia **nº. 220671/2011** foram tecnicamente

constatados atrasos nos repasses de recursos da saúde ao FUSVAG - Fundação de Saúde de Várzea Grande, no valor mensal de R\$ 1.200.000,00, referente aos meses de janeiro, fevereiro e de julho a dezembro de 2011.

Neste contexto, concluo que, procedido o acréscimo destas irregularidades àquelas apontadas nas Contas em apreço, no exercício *sub judice* foi tecnicamente constatado um **total de 134 (cento e trinta e quatro) irregularidades**, uma vez que ao âmbito da gestão dos repasses fundo a fundo, foram acrescidas a imputação de mais 05 irregularidades constantes nas citadas Representação Externa e Denúncia.

Delimitado o objeto cognitivo das vertentes contas, passo à apreciação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão realizados no exercício de 2011, com vistas ao julgamento das vertentes contas, sob a seguinte ordem de julgamento de mérito:

1. **DA GESTÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS** (Item 27, Subitem 27.1, Item 28 e Item 33 do Relatório Técnico)
2. **DA GESTÃO CONTÁBIL** (Item 47, Subitem 47.1 do Relatório Técnico)
3. **DA GESTÃO LICITATÓRIA** (Item 29, Subitem 29.1 e Item 30, Subitem 30.1 do Relatório Técnico)
4. **DA GESTÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS** (Item 31, Subitem 31.1, Item 32, Subitem 32.1 e Item 34)
5. **DO DESCUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO Nº. 3.299/2010/TCEMT** (Item 15 do Relatório Técnico)
- 5.1. Descumprimento do Acórdão 3.299/2010/TCEMT em Matéria de

- Gestão Orçamentária (Subitem 15.1 do Relatório Técnico)
- 5.2. Descumprimento do Acórdão 3.299/2010/TCEMT em Matéria de Gestão do Controle Interno (Subitem 15.2 do Relatório Técnico)
  - 5.3. Descumprimento do Acórdão 3.299/2010/TCEMT em Matéria de Prestação de Contas (Subitens 15.3 a 15.6 do Relatório Técnico)

**6. DA GESTÃO DOS REPASSES FUNDO A FUNDO DA SAÚDE**  
(Itens 3, Item 4, Item 5 do Relatório Técnico)

- 6.1. Aspectos Formais da Gestão dos Repasses
- 6.2. Aspectos Técnicos da Gestão dos Repasses
- 6.3. Aspectos Orçamentários da Gestão dos Repasses
- 6.4. Aspectos Financeiros da Gestão dos Repasses
- 6.5. Aspectos de ausência de tratamento isonômico aos Municípios no montante e na tempestividade dos Pagamentos dos Repasses Fundo a Fundo
- 6.6. Representação Externa nº. 202045/2011 (Gestão dos Repasses da Saúde)
- 6.7. Denúncia nº. 220671/2011 (Gestão dos Repasses da Saúde)

**7. DA GESTÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE MEDIANTE FOMENTO ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS**

- 7.1. Gestão da Competência Administrativa de Qualificar Organizações Sociais (Itens 6 a 12, Itens 18 ao 21, Item 45 e Item 46 do Relatório Técnico)
- 7.2. Gestão Contratual da Atividade de Fomento com as Organizações Sociais (Contratos de Gestão)
  - 7.2.1 Gestão da Formalização dos Contratos com as Organizações Sociais (Itens 1, 16, 22, 25, 26, 35, 42, 43 e 44 do Relatório Técnico)
  - 7.2.2 Gestão da Execução dos Contratos com as Organizações Sociais (Itens 2, 13, 14, 17, 23, 24, 36, 37, 39 e 41 do Relatório Técnico)
- 7.3 Gestão da Prestação de Contas dos Contratos de Gestão (Item 38, Subitem 38.1)

**8 ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS ANUAIS DO FES -MT 2011**

## 9 CONCLUSÃO – Parte Dispositiva

### PRELIMINARMENTE

#### 7.1.1.1. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS DECRETOS ESTADUAIS nº. 270/2011, 194/2011, 693/2011 e 765/2011

A Equipe de Auditoria suscita preliminar de inconstitucionalidade do Decreto Estadual nº 270 de 18/04/2011 que qualificou como Organização Social o Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS, por não cumprir o disposto no artigo 3º inciso I alínea 'h' e inciso II da Lei Complementar nº 150/2004.

Postula, de igual modo, a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Estadual nº 194 de 29/03/2011 que qualificou como Organização Social a Sociedade Beneficente São Camilo, por não cumprir o disposto no artigo 3º inciso I alíneas 'e', 'h' e 'i' e inciso II da Lei Complementar nº 150/2004; bem como do Decreto Estadual nº 693 de 21/09/2011 que qualificou com Organização Social a Associação Congregação de Santa Catarina por não cumprir o disposto no artigo 3º inciso I alíneas 'e' e 'h' e inciso II da Lei Complementar nº 150/2004; e, por fim, do Decreto Estadual nº 765 de 14/10/2011 que qualificou como Organização Social o Instituto Social Fibra por não cumprir o disposto no inciso II e parágrafo único do 3º da Lei Complementar nº 150/2004.

Sobre este incidente processual quedaram-se inertes a defesa e o

Ministério Público de Contas.

Prefacialmente, destaco que não olvido que a competência da Corte de Contas para deliberar sobre a constitucionalidade de leis e atos normativos do Poder Públicos é matéria, de certa forma, pacífica na jurisprudência e na doutrina especializada, a ponto de o Supremo Tribunal Federal ter enunciado, desde 13 de dezembro de 1963, a Súmula n.º 347, que assim dispõe:

*“O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.”*

No lanço deste entendimento os Tribunais de Contas podem examinar a constitucionalidade das leis e atos normativos, e, portanto, declará-los inconstitucionais, com a **finalidade pontual de afastá-los da aplicação a um caso concreto**. No entanto, **só poderá proceder a esse exame na via incidental e com efeitos restritos as partes**, relativas aos processos submetidos a sua apreciação, e em matérias de sua competência.

*In casu*, pretende-se o reconhecimento de inconstitucionalidade indireta. De todo cediço que este tipo de inconstitucionalidade ocorre de duas formas e gera a impossibilidade jurídica do pedido em sede de controle de constitucionalidade, seja ele abstrato ou concreto. A primeira é a inconstitucionalidade indireta “*consequente*”, que é o fenômeno que se dá quando o ato secundário viola a constituição porque regulamenta um ato primário que é inconstitucional. Se um decreto (ato secundário) regulamenta uma lei (ato primário) que é declarada inconstitucional, este decreto será *inconstitucional por*

*arrastamento*, mas não pode ser objeto único do pedido. Se a lei é inconstitucional, conseqüentemente o seu regulamento também o será.

Uma segunda hipótese de inconstitucionalidade indireta são os casos de inconstitucionalidade “reflexa”, nas chamadas *crises de legalidade*. A princípio toda e qualquer ilegalidade seria inconstitucional por violar o princípio fundamental da legalidade. Todavia, eis o que leciona a doutrina:

*“A ação direta de inconstitucionalidade não é instrumento hábil para controlar a compatibilidade de atos normativos infralegais em relação à lei a que se referem, pois as chamadas crises de legalidade, como acentua o Supremo Tribunal Federal, caracterizadas pela inobservância do dever jurídico de subordinação normativa à lei, escapam do objeto previsto pela Constituição Federal<sup>1</sup>”.*

Como se nota, tal fenômeno não é considerado como uma afronta direta à Constituição, entendimento este, inclusive, acolhido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme os seguintes arestos pertinentes (grifamos):

*“Ação direta. Portaria n. 796/2000, do Ministro de Estado da Justiça. Ato de caráter regulamentar. Diversões e espetáculos públicos. Regulamentação do disposto no art. 74 da Lei federal n. 8.069/90 — Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Ato normativo não autônomo ou secundário. Inadmissibilidade da ação. Inexistência de ofensa constitucional direta. Eventual excesso que se resolve no campo da legalidade. Processo extinto, sem julgamento de mérito. Agravo improvido. Votos vencidos. Precedentes, em especial a ADI n. 392, que teve por objeto a Portaria n. 773, revogada pela Portaria*

<sup>1</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

*n. 796. Não se admite ação direta de inconstitucionalidade que tenha por objeto ato normativo não autônomo ou secundário, que regulamenta disposições de lei."*

*([ADI 2.398-AgR](#), Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 25-6-07, DJ de 31-8-07).*

*"À primeira vista, poderia parecer que o inevitável confronto da norma regimental com a Lei Orgânica da Magistratura Nacional obstaría o controle concentrado do dispositivo impugnado por implicar **exame de legalidade e não de constitucionalidade**. Contudo, o problema é focalizado sob prisma diferente. Cuida-se de examinar se o Tribunal de Justiça, ao dispor em seu Regimento Interno sobre eleição de seu Presidente e dos demais titulares de cargos de direção, teria usurpado competência do Poder Legislativo de disciplinar a matéria em lei complementar."*

*(ADI 1.503, voto do Min. Maurício Corrêa, julgamento em 29-3-01, DJ de 18-5-01)*

*"Se a instrução normativa, em decorrência de má interpretação das leis e de outras espécies de caráter equivalente, vem a positivizar uma exegese apta a romper a hierarquia normativa que deve observar em faces desses atos estatais primários, aos quais se acha vinculada por um claro nexó de acessoriedade, viciar-se-á de ilegalidade — e não de inconstitucionalidade —, Impedindo, em conseqüência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata. Precedentes: RTJ 133/69 — RTJ 134/559. — O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que se acha materialmente vinculado poderá configurar insubordinação administrativa aos comandos da lei. Mesmo que desse vício jurídico resulte, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da carta magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de inconstitucionalidade meramente reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada"*

*(ADI 1.347-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 5-10-95, DJ de 1º-12-95)*

Ademais, não se faz controle de constitucionalidade tendo como parâmetro as leis, mas sim a Constituição. E o controle da legalidade destes Decretos será realizado em momento oportuno do julgamento de mérito acerca da legalidade e legitimidade do processo de qualificação das citadas Associações.

Ante o exposto, rejeito a preliminar de inconstitucionalidade.

## MÉRITO

### **1. DA GESTÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS (Item 27, Subitem 27.1, Item 28 e Item 33 do Relatório Técnico)**

No exercício de 2011 a despesa total empenhada perfaz o montante de R\$ 511.181.315,81, a liquidada R\$ 442.788.159,62 e a paga R\$ 411.900.974,55.

Ao universo de despesas constante do espectro de amostragem técnica de auditoria foram constatados aspectos positivos merecedores de destaque neste voto, sendo eles: **(I)** obediência ao artigo 15 c/c artigos 16 e 17 da LRF e art. 4º da Lei Federal nº 4.320/1964, verificado pela ausência de despesas não autorizadas/ilegais/ilegítimas; **(II)** obediência ao artigo 63, §§ 1º e 2º da Lei Federal nº 4.320/1964, aferível pela ausência de títulos e documentos inidôneos para a comprovação das despesas públicas realizadas, na fase de liquidação da despesa não foram constatados; **(III)** observância ao artigo 128 do CTN, aferível pela constatação de que os tributos foram devidamente

retidos nos casos legais em que o FES deveria fazê-lo; **(IV)** observância ao artigo 63, § 2º, Lei Federal nº 4.320/1964 e aos artigos 55, § 3º, e 73, Lei Federal nº 8.666/1993, aferível pela constatação de que os pagamentos das despesas foram efetuados quando ordenados após sua regular liquidação.

Estes aspectos positivos da gestão da despesa pública devem consubstanciar hábito perene e consolidado do Fundo na execução dos exercícios vindouros.

Noutro giro, contudo, foram constatadas 03 (três) irregularidades na gestão das despesas, sendo elas: **(I)** ausência de autorização do ordenador de despesas em notas de empenho, para realização de despesas no valor total de R\$ 619.235,91, consubstanciando a irregularidade legalmente classificada como “*JB 21 – Despesa Grave – Ausência de autorização do ordenador de despesas em notas de empenho*”; **(II)** ausência de assinatura do responsável em Notas de Ordem Bancária no valor de R\$ 1.011.782,31; e **(III)** ausência de Certidão Negativa ou apresentação de Certidão Negativa vencida nos processos de pagamento de bens e contratações de serviços, em afronta ao artigo 56, XIII da Lei Federal nº 8.666/1993 e ao artigo 1º do Decreto Estadual nº 8.199/2006.

Início a análise da ausência de autorização do ordenador de despesas em notas de empenho, para realização das despesas e à alegada ausência de assinatura em Notas de Ordem Bancária, ambas as irregularidades imputadas ao Secretário Adjunto Executivo, Sr. Edson Paulino.

Em sua defesa o citado Secretário alegou que não procedem os

apontamentos técnicos, pois, *“só é permitida a emissão da Nota de Empenho após a autorização do PED, procedimento que somente é realizado via Sistema FIPLAN, mediante a inserção de LOGIN e SENHA pessoal deste Ordenador de Despesa”, e “todos os documentos citados já foram regularizados estando disponíveis dessa Colenda Corte para consulta”* (fls. 10265/10334-TCENT).

A Equipe de Auditoria anuiu parcialmente com a linha argumentativa da defesa, considerando ao final de sua análise técnica que **não remanesceu configurada** a alegada ausência de autorização do ordenador de despesas em notas de empenho, para realização de despesas no valor total de R\$ 619.235,91, consubstanciando a irregularidade legalmente classificada como *“JB 21 – Despesa Grave – Ausência de autorização do ordenador de despesas em notas de empenho”*.

O Ministério Público de Contas, manifestando-se tão somente acerca da ausência de assinatura do ordenador de despesas nas Notas de Ordem Bancária anotou a observação ministerial de que o Secretário em referência apresenta *“falta de controle/responsável das atribuições a ele investido em virtude do cargo/função que exerce, deixando assim de verificar a formalidade do processo de despesa e suas documentações que devem ser assinadas como forma de comprovação hábil de cada procedimento”*

Tal qual me manifestei na apreciação das Contas Anuais da SES-MT (processo 141895/2011), coaduno com os entendimentos técnico e ministerial no sentido de que a irregularidade consubstanciada na alegada ausência de ordenação de despesa não restou configurada.

Todavia, em detrimento à tese da defesa, a irregularidade consubstanciada na **ausência de assinatura das Ordens Bancárias restou configurada** quer pela ausência de prova por parte da defesa de que as Notas de Ordem Bancária nº. 11.05052-9, nº.11.08454-7, nº.11.12477-8, nº.11.12796-3, nº.11.13529-1, nº.11.13571-0, nº.11.13873-6, nº.11.13909-0, nº.11.14083-8, nº.11.13918-1, nº.11.14040-4, nº.11.14079-1, 11.13809-4, nº.11.13765-9, nº.11.14284-9, nº.11.14282-2, nº.11.14280-6, nº.11.14279-2, nº.11.14263-6, 11.14265-2, nº.11.14264-4, nº.11.14320-9 realmente tenham recebido assinatura posterior, quer porque ainda que houvesse tal prova, apesar de entender que a assinatura posterior importa em ratificação de despesa executada com base nas Ordens Bancárias em branco, tenho que a postura omissiva compromete a segurança e a transparência da execução das despesas públicas do FES-MT, bem como viola a regra de finanças públicas segundo a qual **“a ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga<sup>2</sup>”**.

Ademais, a Instrução Normativa nº. 02/98/AJUR/CGSIAF/SEFAZ, que esclarece normas para emissão de documentos de crédito utilizados no pagamento a terceiros, preconizou normas de preenchimentos da NOB – Nota de Ordem Bancária, entre outros documentos, estabelecendo que:

*Art. 3º - As Unidades de Finanças deverão encaminhar para o agente financeiro oficial, **somente o documento que preencher os seguintes requisitos:***

*I – impressão legível, atentando-se para as condições de uso da tinta ou da fita utilizada na impressora;*

*II – ausência de qualquer tipo de rasura, inclusive as*

<sup>2</sup> Artigo 64 da Lei nº 4.320/1964.

*complementações datilográficas ou manuscritas;*

*III – a denominação do Órgão devidamente identificado no campo apropriado;*

*IV – a identificação expressa do credor;*

*V – guia de recolhimento de tributos e/ou faturas de tarifas públicas quando tratar-se de pagamento de imposto de renda, contribuições previdenciárias e serviços públicos;*

**VI – as assinaturas do Ordenador de Despesas e do Gerente/chefe do Setor de Finanças;**

*VII – informações, sobre o credor, compatível com uma das três modalidades de pagamento disponíveis.*

A eventual, e não provada, regularização posterior das citadas Notas de Ordem Bancária não desconfigura o fato ilícito de que, ao tempo dos respectivos pagamentos e ao longo do exercício de 2011, as mesmas não contaram com a assinatura de quem tanto tinha competência para a ordenação, para que tão somente a partir dela se executassem os respectivos pagamentos.

Isto posto, proponho a aplicação de multa ao Sr. Edson Paulino de Oliveira no valor equivalente a **10 UPFs/MT**, em razão da ausência de assinatura das Notas de Ordem Bancária nº. 11.05052-9, nº.11.08454-7, nº.11.12477-8, nº.11.12796-3, nº.11.13529-1, nº.11.13571-0, nº.11.13873-6, nº.11.13909-0, nº.11.14083-8, nº.11.13918-1, nº.11.14040-4, nº.11.14079-1, 11.13809-4, nº.11.13765-9, nº.11.14284-9, nº.11.14282-2, nº.11.14280-6, nº.11.14279-2, nº.11.14263-6, 11.14265-2, nº.11.14264-4, nº.11.14320-9, violando o artigo 64 da Lei nº. 4.320/1964 e o artigo 3º, inciso VI da Instrução Normativa nº. 02/98/AJUR/CGSIAF/SEFAZ, com fulcro no artigo 289, II do RITCMT c/c artigo 6º, III, “a”, sem prejuízo de determinar à atual gestão que se abstenha de efetuar pagamentos das despesas sem o **despacho exarado por autoridade competente**, determinando que

a respectiva despesa seja paga.

Ao lanço das finais considerações acerca da gestão das despesas públicas analiso a alegada *“ausência de Certidão Negativa ou apresentação de Certidão Negativa vencida nos processos de pagamento nº. 72106/11, nº. 227076/11, nº. 227081/11, nº. 227095/11, nº. 227079/11, nº. 839059/09, nº. 232401/11, nº. 317068/11, nº. 64501/11, nº. 88294/10, nº. 28628/11, nº. 888291/10, 681069/10, nº. 905288/10, nº. 340039/09, nº. 905904/10, nº.906026/10, nº. 892085/10, 898668/10, 809039/10, 109590/11, 893072/10, 306195/10, 188031/11, 260506/11, 168957/09, 349985/10, 213564/11, 855222/10, 898901/10, 608227/10, 862786/10, 858867/09”*, imputados à Chefe do Núcleo Setorial de Finanças, servidora Josinete Regina Albuquerque Fonseca.

A servidora alegou, sem juntar qualquer documento comprobatório de suas alegações, que *“(...) entre a liquidação e a NOB ocorreu o vencimento das certidões elencadas, ocasionando as irregularidades apontadas”*, pois *“(...) no momento da liquidação há a verificação da regularidade fiscal e quando há recurso financeiro disponível para a NOB executa-se”* (fls. 10187/10188-TCEMT).

A esta linha de defesa aderiu a Equipe de Auditoria, não se manifestando o Ministério Público de Contas.

Não encontro razões fáticas ou jurídicas para aderir à linha da defesa na forma como o fez o Relatório Técnico de Defesa, na medida em que não há prova nos autos de que as certidões que foram apresentadas estavam válidas e tempestivas à época da liquidação do pagamento, e há 04 (quatro) ocorrências de pagamentos sem

apresentação de certidão de regularidade fiscal à época da emissão das Notas de Ordem Bancária, como bem se colhe da Tabela abaixo:

Processo nº	Fornecedor	Nº NOB	Data NOB	Tipo da Certidão	Vencimento Certidão	Observações
72106/11	Ararauna Turismo Ltda.	11.08775-9	10/05/11	ICMS/IPVA	05/03/11	Certidão vencida
				FGTS	15/02/11	
227076/11	Domani Ltda.	11.14144-3 11.13980-5	27/06/11	FGTS	30/04/11	Certidão vencida
227081/11	Domani Ltda.	11.13932-5 11.14158-3	27/06/11	FGTS	30/04/11	Certidão vencida
227095/11	Domani Ltda.	11.13898-1 11.13860-4	27/06/11	FGTS	30/04/11	Certidão vencida
227079/11	Domani Ltda.	11.14065-1 11.14052-8	27/06/11	FGTS	30/04/11	Certidão vencida
839059/09	IBF Ltda.	11.10836-5	30/05/11	FGTS	10/02/10	Certidão vencida
				RFB	07/06/10	
232401/11	Odontopan Ltda.	11.11465-9 11.11464-0	03/06/11	FGTS	19/04/11	Certidão vencida
317068/11	Odontopan Ltda.	11.13208-8 11.13200-2	20/06/11	FGTS	18/05/11	Certidão vencida
64501/11	FEMAB	11.04158-9	28/03/11	FGTS	02/03/11	Certidão vencida
88294/10	Odontopan Ltda.	11.01940-0	03/03/11	-	-	Sem certidão
28628/11	Odontopan Ltda.	11.11008-4	31/05/11	-	-	Sem certidão
888291/10	Manoel Gonçalves da Silva ME	11.00783-1	02/02/11	-	-	Sem certidão
681069/10	Manoel Gonçalves da Silva ME	11.00985-0	08/02/11	-	-	Sem certidão
905288/10	Síntese Comercial Ltda.	11.06552-6	11/04/11	RFB	08/01/11	Certidão vencida
				FGTS	23/12/10	Certidão vencida
340039/09	EMS S/A	11.08453-9	06/05/11	FGTS	08/06/10	Certidão vencida
				RFB	07/09/10	Certidão vencida
905904/10	Síntese Comercial Ltda.	11.06529-1	11/04/11	FGTS	23/12/10	Certidão vencida
				RFB	08/01/11	Certidão vencida
906026/10	Odontopan Ltda.	11.06542-9	11/04/11	FGTS	11/12/10	Certidão vencida
				RFB	17/01/11	Certidão vencida
892085/10	Help Vida Ltda.	11.02350-5	14/03/11	FGTS	03/02/11	Certidão vencida

Processo nº	Fornecedor	Nº NOB	Data NOB	Tipo da Certidão	Vencimento Certidão	Observações
				RFB	<b>29/11/10</b>	Certidão vencida
				ICMS/IPVA	<b>01/03/11</b>	Certidão vencida
				PGE	<b>18/01/11</b>	Certidão vencida
				Pref. Cuiabá	<b>30/01/11</b>	Certidão vencida
898668/10	Vidafarma Ltda.	11.13909-0 11.13873-6	<b>27/06/11</b>	FGTS	<b>12/04/11</b>	Certidão vencida
809039/10	Prodiet Ltda.	11.01398-4	<b>22/02/11</b>	FGTS	<b>15/02/11</b>	Certidão vencida
	Especialista Prod. Lab.	11.08454-7	<b>06/05/11</b>	FGTS	<b>01/02/11</b>	Certidão vencida
		11.05052-9	<b>31/03/11</b>	FGTS	<b>03/02/11</b>	Certidão vencida
	Cristália Ltda.	11.09769-1	<b>20/05/11</b>	ICMS/IPVA	<b>17/02/11</b>	Certidão vencida
				FGTS	<b>10/01/11</b>	Certidão vencida
109590/11	Cial. Nutricional Alim.	11.12796-3	<b>14/06/11</b>	RFB	<b>12/04/11</b>	Certidão vencida
				FGTS	<b>03/06/11</b>	Certidão vencida
893072/10	Clínica Dr. Bertinetti	11.12763-7	<b>14/06/11</b>	RFB	<b>25/05/11</b>	Certidão vencida
				PGFN	<b>16/01/11</b>	Certidão vencida
				FGTS	<b>30/12/10</b>	Certidão vencida
306195/10	Especifarma Ltda.	11.07410-1 11.07406-1	<b>20/04/11</b>	RFB	<b>06/04/11</b>	Certidão vencida
				FGTS	<b>25/01/11</b>	Certidão vencida
				ICMS/IPVA	<b>17/02/11</b>	Certidão vencida
188031/11	Hospfar Ltda.	11.137659	<b>27/06/11</b>	FGTS	<b>03/06/11</b>	Certidão vencida
260506/11	Hospfar Ltda.	11.13809-4	<b>27/06/11</b>	FGTS	<b>03/06/11</b>	Certidão vencida
				RFB	<b>30/05/11</b>	Certidão vencida
168957/09	Transform Ltda.	11.11059-9	<b>31/05/11</b>	ICMS/IPVA	<b>09/02/11</b>	Certidão vencida
				FGTS	<b>14/01/11</b>	Certidão vencida
349985/10	Vidafarma Ltda.	11.02685-7	<b>18/03/11</b>	FGTS	<b>17/08/10</b>	Certidão vencida
				RFB	<b>04/09/10</b>	Certidão vencida
213564/11	Hospfar Ltda.	11.14320-9	<b>30/06/11</b>	FGTS	<b>12/04/11</b>	Certidão vencida
855222/10	Hospfar Ltda.	11.14321-7	<b>30/06/11</b>	FGTS	<b>12/04/11</b>	Certidão vencida
				RFB	<b>30/05/11</b>	Certidão vencida
898901/10	Medcommerce Ltda.	11.07903-9	<b>29/04/11</b>	RFB	<b>23/04/11</b>	Certidão vencida
				FGTS	<b>24/02/11</b>	Certidão vencida
	Expressa Distr. Ltda.	11.14165-6	<b>27/06/11</b>	FGTS	<b>28/04/11</b>	Certidão vencida

Processo nº	Fornecedor	Nº NOB	Data NOB	Tipo da Certidão	Vencimento Certidão	Observações
608227/10	Nutricenter Ltda.	11.08220-1 11.08442-3 11.06431-7	04/05/11 06/05/11 11/04/11	FGTS	04/02/11	Certidão vencida
		11.08220-1 11.08442-3 11.06431-7	04/05/11 06/05/11 11/04/11	RFB	04/05/11	Certidão vencida
		11.08220-1 11.08442-3 11.06431-7	04/05/11 06/05/11 11/04/11	ICMS/IPVA	20/02/11	Certidão vencida
862786/10	Sedare Ltda.	11.09023-7	13/05/11	RFB	02/02/11	Certidão vencida
				FGTS	19/02/11	Certidão vencida
				ICMS/IPVA	20/02/11	Certidão vencida
	Hospital São Matheus.	11.06426-0	11/04/11	FGTS	06/01/11	Certidão vencida
858867/09	Dentária e Distribuidora Hosp. Porto Alegrense	11.07809-7	16/05/11	RFB	01/03/11	Certidão vencida
				FGTS	25/01/11	Certidão vencida

Ademais, ainda que estivessem tempestivas à época da liquidação, a obrigação legal imposta a todos os órgãos estaduais é de que promovam o pagamento e não a liquidação do mesmo mediante apresentação de certidões de regularidade fiscal tempestivas e válidas, a teor do que se extrai do artigo 1º do Decreto Estadual nº. 8.199/06, a saber:

*“Art. 1º Os **pagamentos** relativos às aquisições de bens, contratações de serviços, locações de bens móveis e imóveis e indenizações referentes à serviços e/ou locações, **serão efetuados mediante a apresentação** dos seguintes documentos:*

- a) prova de regularidade junto à Fazenda Estadual, expedida pela Secretaria de Estado de Fazenda da sede ou domicílio do credor;*
- b) prova de regularidade junto à Dívida Ativa do Estado, expedida pela Procuradoria-Geral do Estado da sede ou domicílio do credor;*
- c) prova de regularidade relativa à Seguridade Social (INSS) e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), quando o Poder Executivo do Estado de Mato Grosso for solidário na obrigação.*

O momento da liquidação da despesa não é a oportunidade em que se verificam as condições de regularidade fiscal do fornecedor de serviços ou produtos. Como se sabe, a liquidação da despesa pública é o momento de se verificar o direito do credor ao pagamento, isto é, verificar se o implemento de condição foi cumprido, com base em títulos e documentos, bem como verificação *in loco* do cumprimento da obrigação, momento este referência para o reconhecimento da despesa orçamentária, independentemente da falta da regularidade fiscal do fornecedor com o Estado.

É no momento do pagamento que a Administração deve, na senda dos julgados do C. TCU *“exigir a comprovação da regularidade fiscal para com a Seguridade Social (INSS e contribuições sociais administradas pela Secretaria da Receita Federal), para com o FGTS (CEF) e para com a Fazenda Federal (SRF e PGFN), em observância à Constituição Federal (art. 195, § 3º), à Lei 8.666/1993 (arts. 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII), à Lei 8.036/90 (art. 27, a), à Lei 9.012/95 (art. 2º), à Lei 8.212/91 (art. 47), ao Decreto 612/92 (art. 16 e parágrafo único, art. 84, inciso I, alínea a e § 10, alíneas a e b) e ao Decreto-lei 147/67, de modo a afastar, inclusive, a possibilidade de, por força do Enunciado TST 331, vir a responder subsidiariamente pelo inadimplemento de encargos trabalhistas” (Acórdão do TCU nº 596/2005 - 1ª Câmara)*<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> A perda da regularidade fiscal no curso de contratos de execução continuada ou parcelada justifica a imposição de sanções à contratada, mas não autoriza a retenção de pagamentos por serviços prestados  
Consulta formulada pelo Ministério da Saúde suscitou possível divergência entre o Parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) 401/2000 e a Decisão nº 705/1994 – Plenário do TCU, relativamente à legalidade de pagamento a fornecedores em débito com o sistema da seguridade social que constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf). A consulente registra a expedição, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de orientação baseada no Parecer 401/2000 da PGFN, no sentido de que “os bens e serviços efetivamente entregues ou realizados devem ser pagos, ainda que constem irregularidades no Sicaf”. Tal orientação, em seu entendimento, colidiria com a referida decisão, por meio do qual o Tribunal firmou o entendimento de que os órgãos

Destarte, não acolho a defesa e proponho aplicação de multa à Chefe do Núcleo Setorial de Finanças do FES-MT, Sra. Josinete Regina Albuquerque Fonseca, no valor equivalente a **10 UPFs/MT** em virtude de 04 (quatro) ocorrências irregulares de processos de pagamentos desacompanhados de certidão de regularidade fiscal, acrescida do valor equivalente a **10 UPFs/MT** em razão das 58 (cinquenta e oito) ocorrências irregulares de processos de pagamentos com certidões de regularidade fiscal vencidas ao tempo na Nota de Ordem Bancária e respectivo pagamento, perfazendo um **total de 20 UPFs/MT**, com fulcro no artigo 289, II do RITCMT c/c artigo 6<sup>a</sup>, III, “a” c/c §2º e 3º do artigo 4º, ambos da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT.

Cumprе determinar à atual Gestão que, no momento de efetuar pagamentos, exija a válida e tempestiva comprovação da regularidade fiscal para com a Seguridade Social (INSS e contribuições sociais administradas pela Secretaria da Receita

e as entidades da Administração Pública Federal devem exigir, nos contratos de execução continuada ou parcelada, a comprovação, por parte da contratada, da regularidade fiscal, incluindo a da seguridade social. O relator, ao endossar o raciocínio e conclusões do diretor de unidade técnica, ressaltou a necessidade de os órgãos e entidade da Administração Pública Federal incluírem, “nos editais e contratos de execução continuada ou parcelada, cláusula que estabeleça a obrigação do contratado de manter, durante a execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação”, além das sanções resultantes de seu descumprimento. Acrescentou que a falta de comprovação da regularidade fiscal e o descumprimento de cláusulas contratuais “podem motivar a rescisão contratual, a execução da garantia para ressarcimento dos valores e indenizações devidos à Administração e a aplicação das penalidades previstas no art. 87 da Lei nº 8.666/1993, mas não a retenção do pagamento”. Caso contrário estaria a Administração incorrendo em enriquecimento sem causa. Observou, também, que a retenção de pagamento ofende o princípio da legalidade por não constar do rol do art. 87 da Lei nº 8.666/1993. O Tribunal, então, decidiu responder à consulente que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem: a) “... exigir, nos contratos de execução continuada ou parcelada, a comprovação, por parte da contratada, da regularidade fiscal, incluindo a seguridade social, sob pena de violação do disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal”; b) “... incluir, nos editais e contratos de execução continuada ou parcelada, cláusula que estabeleça a obrigação do contratado de manter, durante a integral execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, prevendo, como sanções para o inadimplemento a essa cláusula, a rescisão do contrato e a execução da garantia para ressarcimento dos valores e indenizações devidos à Administração, além das penalidades já previstas em lei (arts. 55, inciso XIII, 78, inciso I, 80, inciso III, e 87, da Lei nº 8.666/1993)”. Acórdão n.º 964/2012-Plenário, TC 017.371/2011-2, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 25.4.2012.

Federal), para com o FGTS (CEF) e para com a Fazenda Federal (SRF e PGFN), em observância à Constituição Federal (art. 195, § 3º), à Lei nº 8.666/1993 (arts. 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII), à Lei nº 8.036/1990 (art. 27, a), à Lei nº 9.012/95 (art. 2º), à Lei 8.212/1991 (art. 47), ao Decreto nº 612/1992 (art. 16 e parágrafo único, art. 84, inciso I, alínea a e § 10, alíneas a e b) e ao Decreto-lei nº 147/1967, de modo a afastar, inclusive, a possibilidade de, por força do Enunciado TST 331, vir a responder subsidiariamente pelo inadimplemento de encargos trabalhistas” (Acórdão TCU nº 596/2005 - 1ª Câmara).

Proponho, ainda, determinação para que se abstenha de realizar pagamentos a empresas que não tenham apresentado certidões de regularidade fiscal ou que apresentem certidões de regularidade fiscal cujo prazo de validade esteja expirado ao tempo do pagamento , em obediência ao artigo 1º, Decreto nº 8.199, de 16/10/2006.

## **2. DA GESTÃO CONTÁBIL (Item 47, Subitem 47.1 do Relatório Técnico)**

Em matéria contábil foram tecnicamente detectadas duas irregularidades, ambas imputadas aos servidores **Sandro Coelho Eregipe**, Ex-Coordenador Contábil da SES-MT e **Cibele Makiyama Martins**, atual Coordenadora Contábil da SES-MT, a saber: (I) *CB 01 – Contabilidade Grave – Não contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes que impliquem na inconsistência dos demonstrativos contábeis.*

Segundo informações técnicas a irregularidade legalmente classificada como **“CB 01 – Contabilidade Grave – Não contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes que impliquem na inconsistência dos demonstrativos contábeis”** restou

caracterizada em razão da constatação de que a Secretaria, na pessoa dos citados agentes, teria **deixado de transferir os bens em estoque (R\$ 78.918.479,49) e os bens imóveis (R\$ 66.179.356,37), adquiridos pelo Fundo Estadual de Saúde - FES para a Secretaria de Estado de Saúde – SES**, conforme determina o disposto no art. 2º da Lei Estadual nº 6.028/1992.

A fundamentação da tese da Equipe Técnica para formular este apontamento reside na alegação de que “o FES não é detentor de patrimônio”, pois “nos termos do artigo 71 da Lei nº 4.320/1964, o FUNDO é um instrumento de gestão financeira” destinado “apenas a gerir recursos financeiros destinados aos pagamentos de obrigações, bem como por aquisições de bens e serviços a serem aplicados em projetos ou atividades vinculados a um programa de trabalho para cumprimento de objetivos específicos do órgão em uma área de responsabilidade”.

Em defesa conjunta, os citados servidores alegaram que os valores questionados encontram-se devidamente evidenciados no Balanço Consolidado SES/FES-MT, havendo por meio desta consolidação “um controle efetivo dos bens questionados”. Salientaram, por fim, que “a legislação não deixa evidenciada a necessidade de realização da transferência” dos bens do FES-MT para a SES-MT (fls. 6534/6536-TCEMT).

Por se tratar de irregularidade já apreciada nos autos das Contas Anuais da SES-MT, e tendo em vista a ambivalência do apontamento técnico, trago à baila as considerações assertivas por mim lançadas naquele voto.

Dirirjo dos entendimentos técnico e ministerial.

O artigo 2º da Lei Estadual nº 6.028/1992, que cria o Fundo Estadual de Saúde, **não prevê que os bens adquiridos pelo Fundo Estadual de Saúde - SES (móveis e imóveis) deverão ser contabilizados no Balanço Patrimonial da Secretaria Estadual de Saúde – SES.** Ao contrário, por constituir o Fundo de Saúde um fundo contábil da Secretaria, estando a ela administrativamente subordinado e sendo por ela gerido, o citado artigo 2º tão somente prevê que os bens ativos e passivos do Fundo constituem patrimônio da Secretaria de Saúde, o que restou devida e regularmente evidenciado no Balanço Patrimonial Consolidado de fls. 616/617-TCEMT.

É o que se extrai da citada normativa:

*“Art. 2º . O Fundo Estadual de Saúde ficará subordinado diretamente à Secretaria Estadual de Saúde, gerido pelo Secretário de Saúde e fiscalizado pelo Conselho Estadual de Saúde.*

***Parágrafo Único – Todos os bens ativos e passivos do Fundo constituirão patrimônio da Secretaria Estadual de Saúde”.***

Como se vê, a Secretaria de Saúde tem a posse direta e imediata de todos os bens adquiridos pelo Fundo, implicando nisto, o direito de uso e gozo, bem como o dever de guarda e inventariamento dos mesmos, bem como o dever de manter Balanço Patrimonial Consolidado que evidencie este patrimônio na Unidade Gestora que é a Secretaria.

A escrituração contábil destes bens pelo Fundo não se confunde com esta posse direta e imediata exercida pela Secretaria, devendo ser analisada sob duas óticas. A primeira, voltada à evidenciação do patrimônio da Secretaria, o que é feito por meio do Balanço Patrimonial Consolidado, uma vez que o Fundo de Saúde constitui fundo contábil da Secretaria, não sendo, assim, necessária a sua escrituração no Balanço Patrimonial Individualizado da Secretaria. A segunda, voltada à evidenciação dos bens cuja origem são os recursos do Fundo de Saúde, que é feita por meio do Balanço Patrimonial Individualizado do Fundo.

É imprescindível manter a possibilidade de se demonstrar contabilmente o montante de bens adquiridos pelo Fundo e que constituem o seu Ativo em seu Balanço Patrimonial. Isto não significa que o Fundo seja titular de patrimônio, porque quem o é, é o seu ente instituidor, no caso o Estado de Mato Grosso. Também não significa que o Fundo seja o gestor, utilizador deste patrimônio, porque quem o é, é o órgão a quem ele se encontra administrativamente vinculado, no caso, a SES-MT.

Ademais, caso se acolhesse o entendimento técnico ter-se-ia que concluir que também o passivo do Fundo Estadual de Saúde, do exercício de 2011, deveria ser transferido contabilmente ao Balanço Patrimonial da SES-MT, pois o referido artigo 2º da Lei Estadual nº 6.028/1992 estabelece que não apenas os bens ativos do Fundo constituem patrimônio da Secretaria de Saúde, mas também os bens passivos.

Desta feita, entendo que interpretação dada pela Equipe de Auditoria à redação do artigo 2º da Lei Estadual nº 6.028/1992 não se coaduna com a natureza e características dos fundos públicos meramente contábeis, ou seja, fundos não

autárquicos, como o é o FES-MT.

Tais Fundos são criados para agregar recursos vinculados, não possuindo personalidade jurídica, receita, ou patrimônio próprios, nem ordenando ou executando recursos. Têm eles, contudo, **personalidade contábil** (artigo 71 da Lei 4.320/1964)<sup>4</sup>, administrativamente vinculados a um órgão de seu ente instituidor. A execução dos recursos ou a ordenação de despesas do Fundo poderão ser executados pelo ente instituidor ou por órgão específico responsável pelo Fundo, que no caso trata-se da SES-MT.

Nesse sentido preleciona a doutrina:

*[...] o Fundo Especial, forma de gestão de receitas, como tal, não é entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, mas tão-somente um conjunto de recursos financeiros destinados à formação das disponibilidades de caixa especial e aos pagamentos de obrigações resultantes da execução de programas de trabalho do órgão ao qual*

---

<sup>4</sup>Artigo 71 - "Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação"

<sup>5</sup>Acerca deste artigo notam J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo Costa Reis, que "são características dos fundos especiais, (...)":

. **receitas especificadas** – o fundo especial deve ser constituído de receitas específicas instituídas em lei ou outra receita qualquer, própria ou transferida, observando-se quanto a estas as normas de aplicação estabelecidas pela entidade beneficente. A Constituição da República veda a possibilidade da vinculação de impostos a fundos especiais, conforme disposto no art. 167, IV;

. **vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços** – ao ser instituído, o fundo especial deverá vincular-se à realização de programas de interesse da Administração, cujo controle é feito através dos orçamentos e contabilidade próprios. A lei que instituir o fundo especial deverá dispor sobre as despesas que serão financiadas pelas receitas;

. normas peculiares de aplicação – a lei que instituir o fundo especial deverá estabelecer ou dispor sobre a destinação dos seus recursos;

. **vinculação a determinado órgão da Administração"**

(J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo Costa Reis, "A Lei 4.320 Comentada", 25ª ed., p. 129)

*se vincula para a concretização do objetivo preestabelecido<sup>5</sup>.*

Por não possuir patrimônio próprio, os bens móveis e imóveis adquiridos por meio de recursos financeiros sob gerência de Fundo público pertencem ao seu ente instituidor embora estejam sob a posse e manutenção direta da Secretaria ou o órgão específico responsável pelo Fundo ao qual este se encontra administrativamente vinculado.

Nessa mesma linha, este E. Tribunal, quando da resposta à Consulta formulada nos autos do processo nº. 5673-1/2010, asseverou que *“é possível desagregar da contabilidade do ente os bens, direitos e obrigações adquiridos a partir da gestão dos fundos especiais, por meio de contas específicas, de forma que tal procedimento não implica na patrimonialização do fundo, pois tais ativos e passivos pertencem ao respectivo ente estatal, objetivando apenas um melhor controle de sua gestão<sup>6</sup>”*.

<sup>5</sup>REIS, Heraldo da Costa. Gestão por Fundos Especiais. Disponível em: <[www.agehab.go.gov.br/pehis/download/texto\\_4.pdf](http://www.agehab.go.gov.br/pehis/download/texto_4.pdf)>. Acesso em: 23 de abr. 2010

<sup>6</sup>RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 39/2010

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE BRASNORTE. RESOLUÇÃO DE CONSULTA. SAÚDE. FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. NATUREZA JURÍDICA. CNPJ. ORÇAMENTO. CONTABILIDADE. ADMINISTRAÇÃO. GESTÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS.

1) Todos os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pelo estado e união para a mesma finalidade serão aplicados por meio do Fundo Municipal de Saúde, com acompanhamento e fiscalização pelo Conselho Municipal de Saúde, e pelos órgãos de controle interno e externo, conforme determina o artigo 77 do ato das disposições constitucionais transitórias.

2) O Fundo Municipal de Saúde será criado por lei específica, como fundo especial, sem personalidade jurídica, estando vinculado administrativamente à Secretaria Municipal de Saúde, salvo opção do ente estatal pela descentralização dos serviços públicos de saúde por meio de entidades de natureza autárquica, com personalidade jurídica de direito público, integrantes da administração pública indireta.

3) É obrigatória a inscrição do Fundo Municipal de Saúde no CNPJ, por força do que determina a Instrução Normativa RFB nº 1.005/2010. A inscrição no CNPJ não equipara os fundos especiais a pessoas jurídicas, e tão pouco lhes confere personalidade jurídica.

4) Nas peças de planejamento do ente deve ser criada uma unidade orçamentária própria do Fundo Municipal

Em decorrência, entendo não configurada a irregularidade em apreço.

### **3. DA GESTÃO LICITATÓRIA (Item 29, Subitem 29.1 e Item 30, Subitem 30.1 do Relatório Técnico)**

Os procedimentos licitatórios auditados foram os Pregões Eletrônicos 003/2011; 004/2011; 005/2011; 006/2011; 008/2011; 009/2011; 010/2011; 011/2011; 012/2011; 013/2011; e 014/2011, bem como as contratações por Dispensas de Licitação realizadas por meio dos processos nº: 919201/10; 822768/10; 837492/10, 850987/10; 878744/10; 28605/11; 28654/11; 892646/10; 58326/11; 94782/11; 58381/11; 43780/11; 862108/10; 912992/10; 707013/10; 72902/11; 109075/11; 179460/11; 93720/11; 262373/11; e 382034/11, e as contratações por Inexigibilidade licitatória realizadas por meio dos processos nºs: 26672/11; 26716/11; 131584/11; e 110843/11.

A partir desta amostragem de auditoria a Equipe Técnica destacou três

---

de Saúde, dentro da estrutura orçamentária da respectiva Secretaria Municipal de Saúde, incluindo os programas específicos a serem executados com os recursos provenientes do respectivo Fundo. Além disso, deverá ser observada a classificação da receita e despesa orçamentárias por destinação e fonte de recursos, a fim de possibilitar um controle mais eficiente da destinação das receitas que constituem os fundos de saúde.

5) Não há obrigatoriedade de se criar uma estrutura administrativa-contábil própria para o Fundo Municipal de Saúde, e, conseqüentemente, não é necessário um contador específico, pois o fundo integrará a contabilidade do ente ao qual pertence. **O que se exige é que a contabilidade do ente deva oferecer a possibilidade de emissão de relatórios contábeis e gerenciais para controle dos recursos financeiros que constituem o respectivo Fundo.**

6) O Fundo Municipal de Saúde não demanda uma estrutura administrativa específica, de forma que sua operacionalização será efetuada pela estrutura do órgão ao qual esteja vinculado, sendo necessário apenas a adequação dos procedimentos de gestão e de controle. **A gestão dos fundos de saúde deverá ser realizada nos termos da lei de criação de cada fundo**, observando-se, em todo caso, a regra contida no art. 9º da Lei nº 8.080/1990, segundo a qual a direção do Sistema Único de Saúde no âmbito Estadual e Municipal será de competência das respectivas Secretarias de Saúde. (TCEMT - Processo nº 5.673-1/2010, Relator Conselheiro ALENCAR SOARES, Sessão de Julgamento 1º-6-2010).

aspectos positivos na gestão licitatória com recursos do Fundo *sub judice*, a saber: **(I)** observância aos artigos 24, 25 e 89 da Lei nº 8.666/1993 na medida em que as dispensas ou inexigibilidades de licitação foram amparadas na legislação; **(II)** observância aos artigos 40, I, da Lei nº 8.666/1993; artigo 3º, II, da Lei nº 10.520/2002; artigo. 12, I, do Decreto Estadual nº 7.217/2006 na medida em que não foram constatadas especificações licitatórias que restringissem a competição do certame licitatório; **(III)** observância dos artigos. 23, §§ 2º e 5º, 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993 e da Resolução de Consulta TCE nº 21/2010, na medida em que não foi constatado fracionamento de despesas de um mesmo objeto para alterar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente.

Todavia, a par destes pontos positivos, foram inicialmente apontados pela Equipe Técnica 02 (dois) achados, quais sejam: **(I)** não formalização de processo de dispensa de licitação referente à aquisição de Temozolomida de 100mg, 20mg e 250mg destinada ao tratamento da paciente Aparecida de Fátima Profeta por um período de 6 meses; e **(II)** formalização de 11 (onze) processos de dispensa de licitação nºs. 822747/2010 (Dispensa nº 076/2011), 822768/2010 (Dispensa nº 024/2011), 850987/2010 (Dispensa nº 007/2011), 855222/2010 (Dispensa nº 026/2011), 878744/2010 (Dispensa nº 072/2011), 44376/2011 (Dispensa nº 053/2011), 58333/2011 (Dispensa nº 033/2011), 58467/2011 (Dispensa nº 031/2011), 72902/2011 (Dispensa nº 037/2011), 179460/2011 (Dispensa nº 057/2011), 262373/2011 (Dispensa nº 082/2011), em data posterior à entrega dos produtos, que denotaram, à luz do entendimento técnico, respectivamente, a ocorrência das irregularidades legalmente classificadas como **(I)** GB 01 – Licitação Grave – Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na lei de Licitações; e **(II)** GC 13 – Licitação Moderada – Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios

(Lei Federal nº 8.666/1993, ambas imputadas à Gerente de Aquisições, Sra. Sandra Damares Buzanello.

Em relação à alegada “não formalização de processo de dispensa de licitação referente à aquisição de Temozolomida”, a citada servidora alegou que a aquisição do medicamento em questão foi realizada por meio do processo de dispensa nº. 28605/2011, o qual “segue o rito previsto pela Portaria nº. 172/2010/GBSES/MT”, tendo sido “publicado no SIAG no dia 24 de janeiro de 2011, dando publicidade para apresentação de cotação a todos os interessados (...)”.

A Equipe de Auditoria acolheu a defesa ofertada e retratou-se de seu apontamento inicial, não se manifestando a respeito o Ministério Público de Contas.

De fato, o apontamento técnico inicial não merece prosperar haja vista que desde o início da instrução dos autos já existiam documentos que davam conta de que a aquisição de Temozolomida de 100mg, 20mg e 250mg destinada ao tratamento da paciente Aparecida de Fátima Profeta por um período de 6 meses encontrava-se amparada por processo de dispensa licitatória (fls. 897/925-TCEMT).

Em decorrência, entendo não configurada a irregularidade em apreço, tecnicamente indicada no Relatório sob o item de nº. 29.1.

Em relação à intempestiva formalização dos 11 (onze) processos de dispensa de licitação citados, a defesa aduziu que o fornecimento de medicamentos, alimentos, aparelhos e afins em cumprimento de ordens judiciais deve ser realizado

dentro do prazo fixado nas respectivas liminares judiciais, também assim o sendo em relação aos fornecimentos decorrentes do enquadramento na Portaria nº. 172/2010/GBSES/MT “*para que se evite a judicialização*”, o que, segundo defende, “*gerou a necessidade de realizar (...) mecanismos que proporcionasse a entrega de todos os itens dos processos em tempo hábil*”.

À luz deste cenário apresentado, a citada servidora esclareceu que “*a Coordenadoria de Aquisições, optou já há alguns anos pela 'inversão das fases', ou seja, como imperativamente as liminares concedem o prazo para seu cumprimento de 24, 48 ou 72 horas, (...), não existe tempo suficiente para adquirir todos os insumos cumprindo todos os trâmites legais (...) desta feita, quando é solicitada a aquisição de um insumo para atender uma demanda judicial ou Portaria 172/2010/GBSES, são realizadas as devidas cotações e aplicações do CAP (coeficiente de adequação de preços) quando provenientes de demandas judiciais, bem como a verificação junto à tabela CMED, solicitando em seguida a imediata entrega do medicamento à empresa vencedora e a devida emissão da Nota Fiscal antes mesmo de serem concluídas todas as etapas do processo de dispensa e a respectiva publicação em Diário Oficial, contudo, sempre advindo de consulta pública de preços*”.

Também com esta linha argumentativa da defesa a Equipe de Auditoria se alinhou, reconsiderando a imputação para concluir que a irregularidade não se configurou.

Não hei de anuir com a tese.

A urgência e emergência da aquisição decorrente de ordem judicial é

causa justificadora da dispensa, mas não consubstanciam entraves ao cumprimento do princípio da publicidade, e da segurança jurídica estampados na formalização do processo de dispensa.

Tenho por certo e razoável que a contratação direta com fulcro na Lei nº 8666/1993 não autoriza o descumprimento de formalidades prévias, principalmente a verificação da necessidade e da conveniência da contratação e a disponibilidade dos recursos públicos. Nesse sentido, o art. 26 da Lei nº 8.666/1993 especifica as medidas a serem adotadas pela Administração para os casos de contratação sem licitação, determinando a composição de um processo que formalize essa pactuação, a saber:

*Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e **no inciso III e seguintes do art. 24**, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei **deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.** (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)*

*Parágrafo único. O **processo de dispensa**, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, **será instruído**, no que couber, com os seguintes elementos:*

*I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;*

*II - razão da escolha do fornecedor ou executante;*

*III - justificativa do preço.*

*IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados*

O comando normativo supracitado demonstra que tais ocorrências

(dispensa/inexigibilidade) não são sinônimos de isenção de um procedimento absolutamente formal que deve ser seguido pela administração, e a necessidade de se observar a estrita formalização dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, decorre do fato de que se tratam de exceções à regra de licitar<sup>7</sup>.

Dispõe o art. 89 da Lei nº 8.666/1993 como conduta incriminadora o ato de “*deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade*”.

Este E. Tribunal de Contas por meio da Resolução de Consulta nº. 13/2011 já pacificou entendimento no sentido de que “*a compra direta de medicamentos **deve seguir a formalização obrigatória de processo administrativo de dispensa ou inexigibilidade de licitação, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993, tendo em vista a cumprir os princípios da impessoalidade, moralidade, probidade e julgamento objetivo, e demais exigências previstas em lei***”<sup>8</sup>

No caso em testilha, da tabela abaixo verifico que a maioria dos

<sup>7</sup> A contratação direta submete-se a um procedimento administrativo, como regra. Ou seja, ausência de licitação não equivale à contratação informal. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento prévio, em que observância de etapas e formalidades é imprescindível (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 281)

<sup>8</sup> RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 13/2011  
Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE COMODORO. CONSULTA. LICITAÇÃO. COMPRA DE MEDICAMENTOS. AQUISIÇÃO MEDIANTE LICITAÇÃO, RESSALVADOS OS CASOS PREVISTOS NOS ARTIGOS 24 E 25 DA LEI Nº 8.666/1993.

1) A compra direta de medicamentos somente será admitida nos casos previstos nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993. 2) As “emergências fabricadas” como, por exemplo, descuido na manutenção de estoque mínimo ou nas demais situações em que houver negligência ou omissão do gestor para coibir ou prevenir a situação emergencial, não terão respaldo para contratação direta.

3)

4) Considera-se situação emergencial, o cumprimento de decisão judicial para aquisição de medicamentos que não constem no estoque da rede pública de saúde.

processos de dispensa de licitação foram formalizados com mais de 02 meses de diferença entre a data da entrega do produto adquirido e a data da dispensa, ratificação da dispensa e publicação da dispensa licitatória, embaraçando o controle interno do órgão, o controle externo deste E. Tribunal, o controle social e mitigando a segurança e transparência dos atos administrativos que neles foram praticados.

Tabela 1 Dispensas de licitação formalizadas posteriormente à entrega dos produtos

Processo nº	Descrição da aquisição	Valor das Nfs. Emitidas antes da formalização da Dispensa	Data de emissão das Notas Fiscais	Publicação da Dispensa no DOE
822747/2010 (Dispensa nº 076/2011)	Aquisição de frascos de Fosfato de Fludarabina 50mg destinados ao tratamento do paciente José Rodrigues Chaves por um período de 6 meses	R\$ 9.960,60	18/05/11	09/06/11
822768/2010 (Dispensa nº 024/2011)	Aquisição de frascos de Rituximabe 500mg e 100mg e cápsulas de Fludarabina 10mg destinados ao tratamento da paciente Maria Aparecida Gonçalves por 6 meses	R\$ 29.995,20 R\$ 16.021,60	21/03/11 21/03/11	25/03/11
850987/2010 (Dispensa nº 007/2011)	Aquisição de frascos de Omalizumabe 150mg destinados ao tratamento da paciente Neire da Silva Pereira por 6 meses	R\$ 14.201,04	24/01/11	04/03/11
855222/2010 (Dispensa nº 026/2011)	Aquisição de comprimidos de Voriconazol 200mg destinados ao tratamento do paciente Jarbas Pereira dos Santos por 6 meses	R\$ 80.160,50	28/02/11	25/03/11
878744/2010 (Dispensa nº 072/2011)	Aquisição de frascos de Risperidona 50mg destinados ao tratamento da paciente Maria Auxiliadora Nunes Rondon por 6 meses	R\$ 8.327,88	12/04/11	09/06/11
44376/2011 (Dispensa nº 053/2011)	Aquisição de adesivos de Rivastigmina 18mg e 9mg destinados ao atendimento de Determinação Judicial	R\$ 22.836,60	15/03/11	20/05/11 com retificação em 22/06/11
58333/2011 (Dispensa nº 033/2011)	Aquisição de frascos de Rituximabe 500mg e 100mg destinados ao tratamento da paciente Delza Tereza da Silva por 6 meses	R\$ 36.003,30	16/03/11	25/03/11

Processo nº	Descrição da aquisição	Valor das Nfs. Emitidas antes da formalização da Dispensa	Data de emissão das Notas Fiscais	Publicação da Dispensa no DOE
58467/2011 (Dispensa nº 031/2011)	Aquisição de frascos de Trastuzumab 440mg destinados ao tratamento da paciente Tarcidia Gonçalves de Oliveira por 6 meses	R\$ 151.530,01	16/03/11	11/05/11
72902/2011 (Dispensa nº 037/2011)	Aquisição de comprimidos de Erlotinibe 100mg destinados ao tratamento da paciente Aldemira Pousos Garcia por 6 meses	R\$ 21.636,00	14/04/11	11/05/11
179460/2011 (Dispensa nº 057/2011)	Aquisição de equipo para dieta enteral e alimento para nutrição enteral Neocate destinados ao atendimento de Determinação Judicial	R\$ 280,80	19/04/11	20/05/11
262373/2011 (Dispensa nº 082/2011)	Aquisição de medicamentos destinados ao atendimento da Gerência de Medicamentos Excepcionais	R\$ 8.378,00 R\$ 12.456,48 R\$ 109.920,24 R\$ 43.470,00 R\$ 509,04 R\$ 25.444,56	25/05/11 24/05/11 09/05/11 25/05/11 15/06/11 23/05/11	15/07/11

Isto posto considero configurada e relevante a irregularidade em comento dando ensejo a aplicação de pena pecuniária à Gerente de Aquisições, Sra. Sandra Damares Buzanello, no valor equivalente a **10 UPFs/MT** em razão das 11 (onze) ocorrências de formalização de processo de dispensa de licitação em data posterior à entrega dos produtos caracterizando a irregularidade legalmente classificada como “GC 13 – Licitação Moderada – Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios”, com fulcro no artigo 298, II do RITCMT, c/c artigo 6º, III, “a” c/c §2º e 3º do artigo 4º, ambos da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT.

Cumprе determinar-se à atual Gestão que proceda à tempestiva formalização documental dos processos de dispensa licitatória em processo

administrativo próprio.

## 6. DA GESTÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (Item 31, Subitem 31.1, Item 32, Subitem 32.1 e Item 34)

No âmbito da gestão dos 45 (quarenta e cinco) contratos administrativos entabulados ao longo do exercício de 2011, verifico que foi despendido o montante total de R\$ 18.016.838,33 (fls. 3195/3216-TCEMT).

O espectro de amostragem a partir do qual se extraíram aspectos positivos e achados de auditoria foi composto pelos contratos relacionados às fls. 1581/1582-TCEMT, no valor total de R\$ 15.086.487,57.

Tecnicamente foram apontadas irregularidades na execução dos contratos nº. 19/2011, nº. 67/2010, nº. 10/2007, nº. 41/2008, nº. 35/2010, nº. 51/2007, nº. 79/2008, nº. 01/2010, nº. 91/2007, nº. 24/2011, nº. 75/2010, nº. 14/2011, nº. 37/2010, nº. 34/2008, nº. 09/2011, consubstanciadas na alegada inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado, em afronta ao artigo 67 da Lei nº 8.666/1993, e legalmente classificadas como ***“HB 04 – Contrato Grave – Inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado”***. As irregularidades foram tecnicamente imputadas ao ex-Secretário Pedro Henry Neto e à Gerente de Contratos, Sra. Kelly Fernanda Gonçalves.

Tecnicamente também foi apontada irregularidade na execução dos

Contratos nº 008/2008/SES/MT e nº 057/2008/SES/MT celebrados com a empresa Quality Aluguel de Veículos Ltda, consubstanciada na alegada afronta ao inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993 dado ao aditamento dos referidos contratos em prazo superior a 1 (um) ano, e legalmente classificada como “HB 03 – Contrato Grave – Prorrogação indevida de contrato de prestação de serviços de natureza não continuada”. Esta irregularidade foi tecnicamente imputada ao ex-Secretário de Estado de Saúde Pedro Henry Neto, à Assessora Técnica III, Sra. Fátima Regina Monteiro, e à Assessora Técnica II, Sra. Gleids Duarte Martins de Souza.

Por derradeiro, ao Contrato nº 015/2011 firmado com a Empresa de Transportes Andorinha Ltda., ao Contrato nº 018/2011 firmado com a empresa Provel Comércio de Alimentos Ltda., e ao Contrato nº 023/2011 firmado com a empresa CJ Construções, Comércio e Serviços Ltda, foi apontada a irregularidade consubstanciada na ausência de assinatura das testemunhas. Esta irregularidade foi tecnicamente imputada à Gerente de Contratos, Sra. Kelly Fernanda Gonçalves.

Em defesa à irregularidade tecnicamente apontada à execução dos contratos nº. 19/2011, nº. 67/2010, nº. 10/2007, nº. 41/2008, nº. 35/2010, nº. 51/2007, nº. 79/2008, nº. 01/2010, nº. 91/2007, nº. 24/2011, nº. 75/2010, nº. 14/2011, nº. 37/2010, nº. 34/2008, nº. 09/2011, o ex-Secretário Pedro Henry Neto e a Gerente de Contratos Kelly Fernanda Gonçalves alegaram que o artigo 102 do Decreto nº. 7.217/2006 apenas exige a existência de gestor de contrato nos casos de contratação de serviços ou de bens móveis, razão pela qual nas contratações de locação de bens imóveis não seria exigível o gestor do contrato (fls. 7294/7422-TCENT e fls. 6740/6745-TCENT).

Registraram, porém, que a despeito do entendimento retro consignado, procederam no corrente ano à designação de servidores para desempenharem a função de Fiscal de Contrato conforme bem faz prova cópia da Portaria nº. 143/2010/GBSES constante à fls. 6747-TCENT

A Equipe de Auditoria entendendo que a nomeação dos fiscais de contrato a destempo não desconfigura a irregularidade, manteve seu apontamento técnico, sendo nisto acompanhada pelo laborioso parecer ministerial.

De fato é de serem acompanhadas as conclusões técnica e ministerial, vez que os 15 (quinze) contratos retro mencionados foram celebrados e executados ao longo do exercício de 2011 sem qualquer acompanhamento e fiscalização para defesa do interesse público.

O papel da Administração de acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos constitui dever-poder indeclinável, que, *in casu*, não contou com qualquer causa justificável para seu não desempenho.

Isto posto, ao considerar configurada a vertente irregularidade, entendo pertinente a aplicação de multa, individualizada, ao Sr. Pedro Henry Neto e à Sra. Kelly Fernanda Gonçalves no valor equivalente a **20 UPFs/MT** em razão das 15 ocorrências de celebração e execução de contratos desacompanhadas da formal e tempestiva designação dos respectivos fiscais de contrato, caracterizando a irregularidade legalmente classificada como **“HB 04 – Contrato Grave – Inexistência de**

*acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado”, com fulcro no artigo 289, II do RITCMT c/c artigo 6º, II, “a”, c/c § 1º e 3º do artigo 4, ambos da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT.*

Cumprе determinar-se à atual gestão que **(I)** adote rotina de designação formal de um representante profissional ou equipe de fiscalização habilitada, com a experiência técnica necessária ao acompanhamento e controle do serviço que está sendo executado, para acompanhar e fiscalizar, desde o início até o final do contrato, a execução dos contratos firmados pela SES-MT por meio do FES-MT e pelo FES-MT, atentando para a necessidade de realizar registro próprio de todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, nos termos do artigo 67, caput e § 1º, da Lei nº 8.666/1993; **(II)** faça constar dos processos de contratação comprovante da designação do representante da Administração responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução do respectivo contrato, em observância às exigências contidas nos artigos 58, III, e 67 da Lei nº 8.666/1993.

Em relação à afronta ao inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993 na execução dos Contratos nº 008/2008/SES/MT e nº 057/2008/SES/MT celebrados com a empresa Quality Aluguel de Veículos Ltda, o ex-Secretário de Estado de Saúde Pedro Henry Neto, a Assessora Técnica III Fátima Regina Monteiro, e a Assessora Técnica II Gleids Duarte Martins de Souza, em alinhada linha de defesa, argumentaram que os contratos citados foram celebrados com vistas à locação de veículos, caracterizando prestação de serviços contínuos, pois, no seu entender, os veículos são “*necessários à efetivação das atividades da Secretaria de Saúde, utilizados na atividade fim, nas ações*

*de saúde (...) transportam os servidores na cidade e em viagens para as atividades finalísticas, em inspeção, em saúde realizada pela vigilância sanitária” (fls. 7294/7422-TCEMT, fls. 10338/10343-TCEMT e fls. 6524/6525-TCEMT).*

Invocaram jurisprudência do C. TCU, estampada no Acórdão nº. 2.681/2005 para defender que *“serviços contínuos são aqueles cujo objeto corresponde à obrigação de fazer e a necessidades permanentes”*. Invocaram, ainda, doutrina para defender que *“somente as circunstâncias, avaliadas pelo prudente arbítrio do Administrador, indicarão com segurança quais contratos atendem os requisitos para serem considerados contratos de prestação de serviços contínuos”*.

Anuindo com a tese da defesa, a Equipe de Auditoria retificou seu posicionamento para considerar a irregularidade em comento não configurada.

Dos autos colho que as prorrogações em análise referem-se a contrato celebrado no exercício de 2008, e, portanto, há mais de 03 anos. Em relação ao Contrato nº. 008/2008/SES/MT está em análise o Terceiro Termo Aditivo que prorrogou sua vigência pelo período de 12 (doze) meses, com início em 11/03/2011 e término em 10/03/2012, e em relação ao Contrato nº. 057/2008/SES/MT está em análise o Segundo Termo Aditivo que prorrogou sua vigência pelo período de 12 (doze) meses, com início em 18/09/2010 e término em 17/09/2011.

A toda vista que este segundo termo aditivo prorrogando o Contrato nº. 057/2008/SES/MT não pode ser objeto de apreciação meritória nestes autos, pois que a decisão de prorrogar e a respectiva ordem e assinatura para tanto foram exaradas no

exercício de 2010, refugindo, assim, ao espectro de cognição destes autos.

Isto posto, em dissonância com o entendimento técnico, voto, neste ponto, pela extinção do processo sem julgamento de mérito, determinando, no entanto, remessa de cópia da vertente decisão ao Ministério Público de Contas para que, no uso de suas respectivas faculdades, apurem, em processo distinto, a responsabilidade pela irregularidade em comento.

Com efeito, a Lei n.º 8.666/1993 admite a prorrogação dos contratos administrativos, excepcionalmente, nas hipóteses elencadas no art. 57. Entre elas, tem-se a possibilidade de prorrogação dos contratos de prestação de serviços a serem executados de forma contínua. Para a prorrogação desses contratos, faz-se necessária, antes de tudo, a presença dos requisitos legais previstos no art. 57, II e § 2.º, *verbis*:

*"Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:*

*(. . .)*

*II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº. 9.648, de 1998)*

*(. . .)*

*§ 2.º. Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato. "*

Assim, podem-se enumerar os seguintes requisitos para a prorrogação contratual: **(I)** contrato relativo à prestação de serviços contínuos; **(II)** obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração; **(III)** prorrogação, limitada ao total de sessenta meses, por iguais e sucessivos períodos (a vigência do contrato ainda não pode ter expirado); **(IV)** justificativa por escrito do interesse na prorrogação; e **(V)** autorização da autoridade competente para celebrar o contrato.

Quanto ao primeiro requisito, colhe-se o entendimento do Tribunal de Contas da União exarado na obra 'Licitações e Contratos: orientações básicas', que assim dispõe, *in verbis*:

*"A Administração deve definir em processo próprio quais são seus serviços contínuos, pois o que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros. São exemplos de serviços de natureza contínua: vigilância, limpeza e conservação, manutenção elétrica e manutenção de elevadores. O prazo de contrato para prestação de serviços contínuos pode ser estabelecido para um determinado período e prorrogado, por iguais e sucessivos períodos, a fim de obter preços e condições mais vantajosos para a Administração, até o limite de sessenta meses ( . . . )"<sup>9</sup>*

*In casu*, inexistente processo próprio pelo qual a SES ou o FES tenham definido quais são seus serviços contínuos.

No que pertine à terceira prorrogação do Contrato nº. 008/2008/SES/MT, também hei de divergir do entendimento técnico, pois a pura e simples locação de

<sup>9</sup> Licitações e Contratos: orientações básicas. Tribunal de Contas da União. 2ª edição, Brasília - DF. TCU, Secretaria de Controle Interno, 2003, pg. 237.

automóvel não se enquadra, por si só, como serviço de natureza contínua, uma vez que serviço consiste na obrigação de fazer, e a pura e simples locação de veículo, obrigação de dar, haja vista que nesta modalidade de obrigação ocorre a transferência da posse ou domínio de um bem.

Nas locações de automóvel ocorre, obviamente, a transferência da posse direta do bem ao locatário, e não a realização de uma atividade, não se enquadrando, portanto, no disposto do inc. II, do art. 57 da Lei nº 8.666./1993.

Em sendo obrigação de fazer, necessário se faz verificar se o serviço de locação de automóvel é um serviço de necessidade permanente do órgão ou esporádica.

Ocorre que não disponho de elementos nos autos para efetuar esta análise imprescindível, a meu ver, para a correta verificação da natureza jurídica do Contrato nº. 008/2008/SES/MT.

Em virtude disto, entendo que a solução mais adequada é tornar insubsistente a imputação, acima transcrita, feita ao órgão, eis que não há elementos para aferir se o Contrato nº. 008/2008/SES/MT realmente trata de serviços contínuos. O melhor é fazer uma determinação genérica ao órgão no sentido de que observe, ao firmar e prorrogar contratos, os termos do inciso II do art. 57 da Lei de Licitações, somente considerando serviços contínuos as obrigações de fazer de caráter permanente.

Por derradeiro, ao Contrato nº 015/2011 firmado com a Empresa de Transportes Andorinha Ltda., ao Contrato nº 018/2011 firmado com a empresa Provel

Comércio de Alimentos Ltda., e ao Contrato nº 023/2011 firmado com a empresa CJ Construções, Comércio e Serviços Ltda, foi apontada a irregularidade consubstanciada na ausência de assinatura das testemunhas. Esta irregularidade foi tecnicamente imputada à Gerente de Contratos, Sra. Kelly Fernanda Gonçalves.

Em defesa, a citada servidora invocou o artigo 221 do NC/C, bem como doutrina do escólio de Helly Lopes Meirelles para sustentar que *“o contrato administrativo regularmente publicado dispensa testemunha e registro em cartório, pois, como todo ato administrativo, traz em si a presunção de legitimidade e vale contra terceiros desde a sua publicação”* (fls. 6740/6746-TCEMT).

Com esta tese anuiu a Equipe de Auditoria retirando a imputação.

O cerne da constatação inicial não era a ilegitimidade ou invalidade de contrato administrativo despido de assinatura de testemunhas, mas sim a ausência de executoriedade processual do mesmo.

Com efeito, da simples leitura do artigo 55, da Lei nº 8.666/1993, não há nenhuma disposição expressa ou obrigatoriedade, que indique serem necessárias as assinaturas das testemunhas em contratos administrativos firmados por particulares com a Administração Pública. Contudo, é recomendável a assinatura de duas testemunhas, para que possam ser considerados como título executivo extrajudicial, na hipótese de uma eventual necessidade de execução do contrato, conforme o inciso II, art. 585 do Código de Processo Civil.

Neste sentido:

*PROCEDIMENTO MONITÓRIO. TÍTULO INJUNTIVO. CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO REMUNERADO. INEXISTÊNCIA DA ASSINATURA DE DUAS TESTEMUNHAS.*

*I -O contrato administrativo de concessão de uso remunerado sem a assinatura de duas testemunhas é título injuntivo, tornando adequado o procedimento monitorio, previsto no art. 1102a e seguintes do CPC.*

*II -Recurso provido para anular a sentença e determinar o retorno dos autos à vara de origem para o regular processamento do feito.*

*(TRF. Processo: AC 210687 1999.02.01.043012-2, Relator(a): Desembargador Federal ANDRÉ FONTES, Julgamento: 20/02/2002, Órgão Julgador: SEXTA TURMA, Publicação: DJU - Data::11/04/2002 - Página:: 308*

Isto posto considero que a irregularidade constitui apontamento merecedor de mera recomendação à Administração.

## **5. DO DESCUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO Nº. 3.299/2010/TCEMT (Item 15 do Relatório Técnico)**

Quando do julgamento das Contas Anuais do Fundo Estadual de Saúde referentes ao exercício de 2009, o Conselheiro Relator Antônio Joaquim constatou, dentre outras irregularidades, (I) a ineficiência no controle das demandas judiciais; (II) a fragmentação das despesas com pequenas reformas e adequações, no valor de R\$ 2.144.499,01, desrespeitando a legislação licitatória; (III) a ausência de instauração de

dezenove processos administrativos propostos pela Auditoria Geral do Estado, em razão dos indícios apontados no relatório de controle interno do exercício de 2008; (IV) o pagamento à Brasil Telecom de multas por atraso no pagamento das contas de telefone; (V) a ausência de prestação de contas das diárias de vários servidores no valor de R\$182.075,00; (VI) a ausência do comprovante de embarque aéreo e de cópia de certificado de participação em seminário, do servidor Ivo Antônio Vieira, para participação no XXXI Congresso Brasileiro de Urologia, em Goiânia/GO, no período de 06 a 12 de novembro de 2009.

Tendo em vista a apuração destas irregularidades pela Equipe de Auditoria do então Conselheiro Relator, em sede de deliberação plenária foram determinadas providências a serem observadas pelo Fundo Estadual de Saúde com a finalidade de prevenir e apurar os apontamentos irregulares, quais sejam, *in suma*, **(I)** a elaboração de um plano de trabalho eficaz para reduzir o índice de demandas judiciais; **(II)** a prática de todos os atos necessários para garantir um Sistema de Controle Interno eficiente voltado para compras, licitações e contratos, objetivando planejar adequadamente as despesas e utilizar sempre a modalidade licitatória adequada, cumprindo assim a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 4.320/1964 e os mandamentos constitucionais pertinentes ao tema, o qual não foi observado pela Administração Pública; **(III)** o encaminhamento, no prazo de 30 (trinta) dias, da conclusão dos 19 (dezenove) procedimentos administrativos que estão em andamento, citados na razão do voto do Relator; **(IV)** a instauração, no prazo de 60 (sessenta) dias, Tomadas de Contas Especiais para apurar os responsáveis e eventuais valores que deverão ser restituídos aos Cofres Estaduais, em razão das seguintes irregularidades citadas nas Razões do Voto do Conselheiro Relator: **a)** multas por atraso no pagamento das contas de telefone da Brasil

Telecom; **b)** ausência de prestação de contas das diárias de vários servidores, no valor de R\$ 182.075,00; **c)** ausência de comprovantes idôneos de gastos que comprovam que as despesas foram destinadas para a finalidade solicitada.

Nos autos daquelas Contas Anuais, a prática destas irregularidades foi imputada ao Secretário da época, Sr. Augustinho Moro, e ao Ordenador de Despesas, Sr. Carlos Alberto Capistrano de Pinho.

Nestes autos, quanto ao achado de irregularidade em questão, o Sr. Pedro Henry Neto apresentou manifestação o sentido de que “*quanto ao item 15 e seus subitens, pedimos vênia a esse Respeitável Tribunal, no sentido de encaminhamento a posteriori, em razão de que o prazo estabelecido não foi suficiente para levantamento das informações necessárias para atendimento da medida*” (fls. 7.377-TCE).

No entanto, a defesa apresentada pelo Sr. Vander Fernandes colaciona cópia da notificação aos Superintendentes da SES/MT, datada de 01/10/2012, para que apresentem a regularização dos pontos constantes no Acórdão nº 3.299/2010-TCE/MT (fls. 10.813/10.824-TCE).

A Equipe Técnica desta Relatoria entendeu configurada a irregularidade, posto que a defesa apenas apresentou cópia da notificação do Sr. Vander Fernandes aos Superintendentes da SES/MT o que “*desconsiderou por completo as recomendações e determinações legais relativas às contas anuais de gestão do Fundo Estadual de Saúde - exercício de 2009*”.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 4.630/2012, opinou no sentido de *“que os gestores deixaram de cumprir às deliberações desta Egrégia Corte de Contas, podendo ainda interpretar que ambos acham que uma mera notificação pedindo apresentação de providências, os eximem das responsabilidades ora imputadas”*.

Ademais, manifestou-se este *Parquet* de Contas que *“merecem os gestores Pedro Henry Neto (período de 01/01/2011 a 15/11/2011) e Vander Fernandes (período de 16/11/2011 a 31/12/2011), serem severamente repreendidos por cada decisão desrespeitada, nos moldes do art. 75, VI da LC nº 269/07 c/c o art. 289, III do RITCE/MT (com redação dada pela Resolução nº 17/2010), sendo imperiosa, ainda, como forma de evitar novas impropriedades e no escopo de proteger o erário, a determinação à gestão do FES/MT para que promova imediatamente o cumprimento das determinações contidas no Acórdão 3.299/2010 deste Tribunal, bem como que sejam tomadas providências efetivas para a implantação de uma gerência que promova e apure as irregularidades ou ineficiência do órgão, em atendimento ao disposto no art. 74, da Constituição Federal”*.

#### **5.1. Descumprimento do Acórdão 3.299/2010/TCEMT em Matéria de Gestão Orçamentária (Subitem 15.1 do Relatório Técnico)**

A 3ª Secretaria de Controle Externo apontou a configuração da irregularidade sem classificação decorrente do alegado descumprimento do Acórdão nº 3.299/2010-TCE/MT, o qual determinou a elaboração de um Plano de Trabalho eficaz visando reduzir o índice de demandas judiciais.

Em análise dos documentos enviados a esta Corte de Contas, a Equipe Técnica apontou a elaboração do Plano de Providências nº 001/2011 do Fundo Estadual de Saúde (fls. 2.716-2.720/TCE), cuja finalidade era comprovar o cumprimento das determinações plenárias. Juntamente com o Plano de Providências, foi encaminhado o Memorando nº 0552/2011/APOIO JUDICIAL/PORTARIA 0742011/SES/SUS (fls. 2.723-2.725/TCE), de 03/11/2011, o qual informa, dentre outras, que *“a judicialização da saúde está diretamente ligada à ineficiência da rede de serviços, sendo assim somente haverá uma redução significativa nas demandas judiciais a partir do momento que houver oferta de serviços suficientes”*.

Outrossim, elencou no documento algumas medidas adotadas, *in summa*, inauguração do Hospital Estadual Metropolitano Lousite Ferreira da Silva, revisão da contratualização nos Hospitais Santo Antônio na região de Sinop e São João Batista na região de Diamantino, transferência da gestão do Hospital de Cáceres à Congregação Santa Catarina, visando à redução de demandas judiciais. Apesar das providências aludidas por meio do Memorando, a Equipe Técnica afirmou que *“apesar da adoção de tais medidas, vê-se que o quadro permaneceu inalterado, motivo pelo qual considera-se como não cumprida tal determinação”*.

Comparando as Contas Anuais de Gestão da unidade jurisdicionada do exercício de 2009 com as Contas Anuais de Gestão do exercício de 2011 não se extrai qualquer dado substancial que possibilite a conclusão exata do índice de demandas judiciais no passado e no presente. Portanto, não há falar em conclusão real, nem para maior nem para menor, do índice dessas demandas, ao passo que providências foram

tomadas, mas analisar se estas foram necessárias para amenizar ou erradicar a problemática da judicialização da saúde é algo obstaculizado pela própria instrução dos autos.

Com base em todo o exposto, entendo **não configurada** esta irregularidade.

## **5.2. Descumprimento do Acórdão 3.299/2010/TCEMT em Matéria de Gestão do Controle Interno (Subitem 15.2 do Relatório Técnico)**

Ao analisar os documentos inerentes à prestação de contas do Fundo Estadual de Saúde, a 3ª Secretaria de Controle Externo apontou a configuração da irregularidade sem classificação decorrente do alegado descumprimento do Acórdão nº 3.299/2010-TCE/MT, o qual determinou a prática de atos necessários para garantir um Sistema de Controle Interno eficiente voltado para compras, licitações e contratos, objetivando planejar adequadamente as despesas e utilizar sempre a modalidade licitatória adequada, cumprindo assim a Lei nº 8666/1993, a Lei nº 4320/1964 e os mandamentos constitucionais pertinentes ao tema.

Vale ressaltar que nas Contas Anuais de Gestão, exercício de 2009, constatou-se a ocorrência de *“excesso de aquisições por meio de ‘compra direta’, contrariando o princípio da eficiência, elencado no caput do art. 37 da Carta Magna”*, bem como a *“fragmentação das despesas com pequenas reformas e adequações, no valor de R\$ 2.144.499,01 (dois milhões, cento e quarenta e quatro mil, quatrocentos e noventa e*

*nove reais e um centavo), com vistas a fugir do devido procedimento licitatório, contrariando o art. 37, XXI, da C.F, c/c o art. 2º, caput, da Lei Licitatória”.*

A Equipe de Auditoria, ao analisar os processos licitatórios por amostragem, apontou a configuração de irregularidade no âmbito licitatório, especificamente no tocante a ilegalidades na formalização dos processos de dispensa. Destarte, como dito outrora tenho por certo e razoável que a contratação direta com fulcro na Lei nº 8.666/1993 não autoriza o descumprimento de formalidades prévias, principalmente a verificação da necessidade e da conveniência da contratação e a disponibilidade dos recursos públicos.

Esta constatação técnica agrava a situação das contas em apreço, uma vez que demonstra que passados quase dois anos da determinação deste E. Tribunal, o Fundo Estadual de Saúde quedou-se inerte em readequar sua postura aos ditames legais vigentes repisados por este E. Tribunal por meio do Acórdão nº. 3.299/2010.

A obrigação imediata em cumprir as determinações constantes no Acórdão nº. 3.299/2010-TCEMT era da Gestão em exercício no ano de 2010. Todavia, considerando o princípio da continuidade da Administração, tendo aquela se omitido, a despeito de lhe caber por outras vias processuais a responsabilização pela inexecução naquele exercício, cabia à Gestão seguinte dar fiel cumprimento à citada determinação.

Assim, inexistindo nos autos elementos que desconfigurem o descumprimento do Acórdão nº. 3.299/2010 deste Tribunal, impõe-se o apenamento pecuniário individual tanto do ex-Secretário Pedro Henry Neto, quanto do atual Secretário

Vander Fernandes no valor equivalente a 20 UPFs/MT, em razão do descumprimento do Acórdão nº. 3.299/2010/TCEMT, na parte em que determinou a garantia de um sistema de controle interno eficiente voltado para compras, licitações, e contratos, com fulcro no artigo 289, III do RITCMT c/c artigo 6º, II, “b” e §5º c/c §1º, 3º e 4º do artigo 4º, da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT.

Sem prejuízo, ainda, da determinação no sentido de que atual Gestão envide esforços dar fiel cumprimento ao Acórdão nº. 3.299/2010/TCEMT, adequando o Controle Interno do FES-MT de forma eficiente na área de compras, licitações e contratos, com a finalidade de planejar adequadamente as despesas, consoante o disposto na Lei nº 8.666/1993, na Lei nº 4.320/1964 e nos mandamentos constitucionais pertinentes ao tema.

### **5.3. Descumprimento do Acórdão 3.299/2010/TCEMT em Matéria de Prestação de Contas (Subitens 15.3 a 15.6 do Relatório Técnico)**

A 3ª Secretaria de Controle Externo apontou a configuração da irregularidade sem classificação decorrente do alegado descumprimento do Acórdão nº 3.299/2010-TCE/MT, o qual determinou o encaminhamento, no prazo de 30 (trinta) dias, da conclusão dos 19 (dezenove) procedimentos administrativos, apontados no Relatório de Controle Interno referente às Contas Anuais da SES/FES do exercício de 2008, em andamento quando da análise das Contas de 2009, citados nas razões do voto do Conselheiro Relator de tais Contas.

Também foi apontada pela 3ª Secretaria de Controle Externo a configuração da irregularidade sem classificação decorrente do alegado descumprimento do Acórdão nº 3.299/2010-TCE/MT, o qual determinou a instauração, no prazo de 60 (sessenta) dias, de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pelo pagamento de multas por atraso no pagamento das contas de telefone da Brasil Telecom, conforme manifestação no item 12 das razões do voto do Conselheiro Relator das Contas de 2009.

Na mesma senda, foi apontada pela Equipe de Auditoria a configuração da irregularidade sem classificação decorrente do alegado descumprimento do Acórdão nº 3.299/2010-TCE/MT, que determinou a instauração, no prazo de 60 (sessenta) dias, de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pela ausência de prestação de contas de diárias, no valor de R\$ 6.435,00, conforme FIP 002 (fls. 2753/TC).

Por derradeiro, a Equipe Técnica concluiu a configuração da irregularidade sem classificação decorrente do alegado descumprimento do Acórdão nº 3.299/2010-TCE/MT, o qual determinou a instauração, no prazo de 60 (sessenta) dias, de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pela ausência de comprovantes idôneos de gastos que comprovem que as despesas foram destinadas para a finalidade solicitada.

No que tange ao descumprimento do Acórdão por não envio ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso da conclusão dos 19 (dezenove) procedimentos administrativos afirmou a Equipe Técnica que *“visando o cumprimento de tal*

*determinação foi elaborado o Plano de Providências nº 005/2011 (fls. 2758 a 2761/TC). Os documentos encaminhados juntamente com esse Plano de Providências não trouxeram informações sobre a conclusão desses procedimentos administrativos, motivo pelo qual considera-se como não cumprida tal determinação”.*

Com relação à apuração da responsabilidade pelo pagamento de multas por atraso no pagamento das contas telefônicas da Brasil Telecom, não constam documentos acostados à prestação de contas que comprove a instauração de Tomada de Contas Especial.

No tocante à apuração dos responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pela ausência de prestação de contas de diárias, no valor de R\$ 6.435,00, a Secretaria de Controle Externo desta Relatoria manifestou-se pela existência do Plano de Providências nº 003/2011 (fls. 2739-2743/TCE), do Memorando nº 594/2011/SUPOF-CFIN (fls. 2752/TC) e do atestado do Relatório FIP 002 (fls. 2753/TC), que o valor de diárias pendentes de prestação de contas do exercício de 2009 é de R\$ 6.435,00, *“e que a relação dos valores e dos servidores responsáveis encontra-se com a Comissão Processante. Apesar da informação não foram encontrados entre os documentos fornecidos pelo Fundo Estadual de Saúde, nada que comprove a instauração/conclusão de Tomada de Contas Especial visando apurar tal irregularidade Desta forma, considera-se como não cumprida tal determinação”.*

E por fim, com relação à apuração dos responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pela ausência de comprovantes idôneos de gastos que comprovem que as despesas foram destinadas para a finalidade solicitada, a

SECEX manifestou-se pela existência do Plano de Providências nº 003/2011 (fls. 2739-2743/TCE) *“como medida saneadora da irregularidade, o aprimoramento do sistema de controle de diárias. Como a determinação trata da instauração de Tomada de Contas Especial para apuração de responsabilidade no caso específico e não foram encontrados entre os documentos fornecidos pelo Fundo Estadual de Saúde nada que comprove tal determinação, considera-se a mesma como não cumprida.”*

Os quatro achados de auditoria descritos neste subitem relatam irregularidades atinentes ao descumprimento do Acórdão nº 3.299/2010 especificamente com relação à prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

O Regimento Interno desta Corte, em seu art. 156, §1º, conceitua Tomada de Contas Especial como *“o procedimento adotado pela autoridade administrativa do órgão jurisdicionado para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano quando verificar omissão do dever de prestar contas, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, não comprovação da aplicação dos recursos públicos, ou ainda, prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário”*.

Por seu turno, o art. 155, §2º do Regimento Interno prevê a instauração da Tomada de Contas quando há indícios de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, de não comprovação da aplicação dos recursos públicos e de prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

Frise-se que tanto a Tomada de Contas quanto o seu envio tempestivo da

instrução e conclusão para este Tribunal de Contas garantem a lisura e a transparência dos atos administrativos, fundamentadas nos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Ademais, conforme a Resolução de Consulta nº 32/2011 deste E. Tribunal, a inobservância da determinação da Corte de Contas para a instauração da Tomada de Contas pelo Gestor competente penaliza-o com a configuração da responsabilidade solidária caso apurada a omissão do dever de prestar contas, desfalque ou desvio de dinheiros, bens, ou valores públicos, não comprovação da aplicação dos recursos públicos ou, ainda, prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

***“Resolução de Consulta nº 32/2011 (DOE 28/04/2011). Prestação de contas. Tomada de contas especial. Procedimento simplificado quando não houver dano ao erário. Impossibilidade.***

***1. É obrigatória a instauração de processo de tomada de contas especial por parte da autoridade administrativa competente, sob pena de responder solidariamente, nos casos em que verificar omissão do dever de prestar contas, desfalque ou desvio de dinheiros, bens, ou valores públicos, não comprovação da aplicação dos recursos públicos ou, ainda, prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.***

***2. Somente nos casos de comprovada existência de dano ao erário,***

*evidência de irregularidades graves ou tomadas de contas especial infrutífera no órgão de origem, é que devem os respectivos procedimentos de tomada de contas especial ser encaminhados de ofício pelo responsável para análise e julgamento do Tribunal de Contas, sendo nos demais casos exigíveis apenas a adoção de providências e esgotamento das medidas ao alcance da autoridade administrativa por meio do instrumento em comento; e*

*3. A impossibilidade de adoção de procedimento simplificado em detrimento da tomada de contas especial decorre da ausência de previsão legal.”*

Por derradeiro, as constatações técnicas agravam a situação das contas em apreço, de vez que demonstram que passados quase dois anos da determinação deste E. Tribunal, o Fundo Estadual de Saúde ficou-se inerte em readequar sua postura aos ditames legais vigentes repisados por este E. Tribunal por meio do Acórdão nº. 3.299/2010.

Portanto, inexistindo nos autos elementos que desconfigurem o descumprimento do Acórdão nº. 3.299/2010 deste Tribunal, impõe-se a sanção pecuniária individual tanto do ex-Secretário Pedro Henry Neto, quanto do atual Secretário Vander Fernandes no valor equivalente a **20 UPFs/MT** para cada qual das 04 (quatro) ocorrências de descumprimento do Acórdão nº. 3.299/2010/TCEMT, perfazendo um **total de 80 UPFs/MT**, consubstanciadas na **(I)** ausência de encaminhamento da conclusão dos 19 (dezenove) procedimentos administrativos, **(II)** ausência de instauração de Tomada de

Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pelo pagamento de multas por atraso no pagamento das contas de telefone da Brasil Telecom, **(III)** ausência de instauração de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pela ausência de prestação de contas de diárias, no valor de R\$ 6.435,00, e na **(IV)** ausência de instauração de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pela ausência de comprovantes idôneos de gastos que comprovem que as despesas foram destinadas para a finalidade solicitada, com fulcro no artigo 289, III do RITCMT c/c artigo 6º, II, “b” e §5º c/c §1º, 3º e 4º do artigo 4º, da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT.

Cumprе determinar-se que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação deste voto, a atual gestão apresente a este Relator as Tomadas de Contas acima descritas, bem como os citados processos administrativos, sob pena de aplicação de multa diária no importe de 05 UPFs-MT.

## **6. DA GESTÃO DOS REPASSES FUNDO A FUNDO DA SAÚDE (Item 3, Item 4, Item 5 do Relatório Técnico)**

Inicio a abordagem do tema, reportando-me às palavras do eminente Conselheiro WALDIR TEIS no seu Voto acerca das Contas do Governador do Estado (Parecer Prévio nº 05/2012):

*12.1 Ausência e atraso dos repasses da saúde estadual, em valor superior a R\$ 73.709.574,29 milhões, que atingiu 100% dos municípios*

do Estado, fragilizou e, em alguns municípios, inviabilizou os programas de saúde. Em 2011 existiram incentivos em atraso, **em todos os municípios do Estado**, dos seguintes programas estaduais: Saúde Bucal, PSF, Portaria no 112/61 – MAC, PASCAR, Micro- Reabilitação, Incentivo ao Alcance de Metas – AB e Diabetes Millitus. Além do valor de R\$ 73.709.574,29 não repassados, há ainda, os valores referentes aos municípios para os quais não foi sequer possível fazer a previsão do valor devido que deveria ser repassado pelo Estado, em face da ausência de dados das transferências mensais. Item Informações da Saúde em Mato Grosso em 2011. (Irregularidade não classificada pela Resolução nº 17/2010).

Conforme bem salientou o Ministério Público de Contas em seu parecer, essa falha deverá ser analisada de forma mais minuciosa, nas contas anuais de cada ente municipal, bem como da Secretaria de Estado de Saúde, por tratar-se de ato de gestão. Porém, em razão disso, será mencionada no presente voto, para que a Secex responsável pelas contas da SES em 2012, efetue a análise do fato apontado. Razão pela qual afasto a irregularidade destas contas.

O volume de recursos transferidos pelo Fundo Estadual aos Fundos Municipais de Saúde durante o exercício de 2011 foi de R\$ 114.106.022,26 para atendimento dos 11 (onze) Programas Estaduais de Saúde, conforme bem discriminado na Tabela abaixo:

Tabela 2: Transferências a municípios realizadas em 2011, por programa

Programa	Descrição do Programa	Valor	%
2964	Promoção da assistência farmacêutica básica e insumos estratégicos aos municípios	2.216.092,23	1,94%
2968	Apoio à ampliação e re-estruturação dos consórcios intermunicipais de saúde	3.591.213,69	3,15%

Programa	Descrição do Programa	Valor	%
2977	Operacionalização da gestão plena do Sistema Único de Saúde	241.691,36	0,21%
3701	<b>Expansão e consolidação da estratégia de saúde da família</b>	<b>22.288.800,00</b>	<b>19,53%</b>
3702	Expansão e manutenção da atenção básica nos assentamentos rurais	2.844.154,00	2,49%
<b>3703</b>	<b>Expansão e manutenção das equipes de saúde bucal integradas às equipes de saúde da família</b>	<b>4.570.700,00</b>	<b>4,01%</b>
3704	Promoção da institucionalização do monitoramento e avaliação da atenção básica	3.096.000,00	2,71%
3916	Fortalecimento da Comissão Inter Gestores e Bipartite e Câmaras Técnicas	20.000,00	0,02%
3917	Consolidação da ações programáticas nos municípios do Estado de Mato Grosso	300.000,00	0,26%
<b>4157</b>	<b>Coordenação, organização, apoio à descentralização da Rede de Atenção à Saúde - CUSTEIO</b>	<b>71.971.942,53</b>	<b>63,07%</b>
	Coordenação, organização, apoio à descentralização da Rede de Atenção à Saúde - OUTROS (Manutenção de UDR, AT, UCT, CAPS)	2.901.550,00	2,54%
4246	Gestão estratégica da Política de Saúde	63.878,45	0,06%
<b>Total das Transferências realizadas em 2011</b>		<b>114.106.022,26</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: FIPLAN

Este volume global de repasses correspondeu a uma **diminuição de 6,20%** se comparado ao total de repasses efetuados pelo Fundo no exercício de 2010, o qual registrou um montante de R\$121.594.285,61.

O espectro de amostragem de auditoria sobre qual foram realizados os apontamentos técnicos é composto de 03 dos 11 Programas Estaduais de Saúde, quais sejam, Programa de Expansão e consolidação da estratégia de saúde da família (Programa 3701), no valor de R\$ 22.288.800,00, Programa Expansão e manutenção das equipes de saúde bucal integradas às equipes de saúde da família (Programa 3703), no valor de R\$ 4.570.700,00, e Programa Coordenação, organização, apoio à descentralização da Rede de Atenção à Saúde – CUSTEIO (Programa 4157) no valor de R\$ 71.971.942,53, correspondendo, por conseguinte a uma amostragem constituída de 85,78% dos repasses fundo a fundo ocorridos no exercício de 2011, no valor total de R\$

98.831.442,53.

À gestão deste sistema de repasses fundo a fundo a Equipe de Auditoria apontou a ocorrência de um total de 20 (vinte) irregularidades, sendo 05 (cinco) relacionadas à gestão do sistema de repasses do Programa de Expansão e consolidação da estratégia de saúde da família (Programa 3701), 05 (cinco) relacionadas à gestão do Programa Expansão e manutenção das equipes de saúde bucal integradas às equipes de saúde da família (Programa 3703), e 10 (dez) relacionadas à gestão do Programa Coordenação, organização, apoio à descentralização da Rede de Atenção à Saúde – CUSTEIO (Programa 4157). Todas estas irregularidades foram imputadas ao ex-Secretário Pedro Henry Neto, e ao atual Secretário Vander Fernandes.

*In suma*, as 20 (vinte) ocorrências de irregularidades tecnicamente apontadas referem-se a achados relacionados a: **(I)** ausência de Termos de Compromisso entre SES/FES e Fundos Municipais para realização de repasses de recursos; **(II)** Termos de Compromissos firmados sem dados básicos acerca de valores e datas de pagamentos; **(III)** Pactuação de repasses acima da previsão orçamentária; **(IV)** Repasses em valores inferiores ao pactuado; **(V)** Desigualdades temporais nos repasses aos Municípios; **(VI)** Desigualdades percentuais nos repasses aos Municípios; **(VII)** Ausência de critérios técnicos para definição dos valores a serem repassados; **(VIII)** Ausência de documento autorizando repasse; e **(IX)** Oneração Orçamentária com nova pactuação de repasse. Assim, a análise da gestão dos repasses atinentes aos 03 (três) citados programas e dos achados técnicos a eles relacionados serão analisados tematicamente, nos tópicos a seguir.

## 6.1 Aspectos Formais da Gestão dos Repasses a Municípios

Ao Termo de Compromisso firmado entre a SES-MT e o Município de Rosário Oeste foi tecnicamente apontada a irregularidade consubstanciada na ausência de critérios específicos, tais como valor e data limite para realização dos respectivos repasses.

À gestão dos repasses relacionados ao Programa 4157 (Programa Coordenação, organização, apoio à descentralização da Rede de Atenção à Saúde – CUSTEIO) foram tecnicamente apontadas irregularidades de cunho formal, sendo elas: **(I)** ausência de documentos autorizando parte dos repasses aos municípios de Rondonópolis, Juína e Cuiabá, nos valores respectivos de R\$ 1.484.000,00, R\$ 300.000,00 e R\$ 779.229,98; **(II)** ausência de formalização de Termo de Compromisso entre o Fundo Estadual de Saúde e os Fundos Municipais de Água Boa, Alta Floresta, Barra do Bugres, Chapada dos Guimarães, Confresa, Cuiabá, Juara, Juína, Rondonópolis, São Felix do Araguaia e Várzea Grande, para repasses no valor total de R\$ 65.459.016,21, em desacordo com o disposto nos arts. 3º, 4º e §1º do art. 4º da Portaria nº 112/2008/GBSES.

Da análise do Termo de Compromisso nº 002/2009 firmado entre a Secretaria de Estado de Saúde e o Município de Rosário Oeste (fls. 2534 a 2542/TC), a Equipe de Auditoria concluiu que *“não há especificação dos valores que serão repassados, da data limite para a realização dos repasses, situação esta que prejudica os municípios uma vez que não gera a obrigatoriedade do Estado em repassar tais recursos*

*tão necessários ao desenvolvimento de ações de saúde municipais”.*

Em sede de defesa, ambos os Gestores, em alinhada tese argumentativa, esclareceram tão somente que “os *Termos de Compromisso da Portaria nº. 112/2008/CBSES* estão sendo revisados para equação conforme as alterações sugeridas por este E. Tribunal”.

A tese da defesa versa sobre objeto distinto do apontamento técnico, não podendo, desta feita, ser analisada. Ademais, verifico que o Termo de Compromisso nº. 002/2009, firmado entre a Secretaria de Estado de Saúde e o Município de Rosário Oeste, foi celebrado com as irregularidades tecnicamente apontadas em 26 de janeiro de 2009, expirando-se em 27 de janeiro de 2010, tratando-se, por conseguinte, de fato alheio ao exercício *sub judice*, e assim, fora do espectro cognitivo das vertentes Contas Anuais, o que impõe, nesta parte, a extinção do feito sem julgamento de mérito.

Isto posto, em dissonância com o entendimento técnico, voto, neste ponto, pela extinção do processo sem julgamento de mérito, determinando, no entanto, remessa de cópia da vertente decisão ao Ministério Público de Contas para que, no uso de suas respectivas faculdades, apurem, em processo distinto, a responsabilidade da irregularidade em comento. Todavia, a irregularidade merece nova descrição, na medida em que os repasses feitos ao Município de Rosário Oeste não tiveram amparo em Termo de Compromisso, a exemplo dos Municípios de Água Boa, Alta Floresta, Barra do Bugres, Chapada dos Guimarães, Confresa, Cuiabá, Juara, Juína, Rondonópolis, São Felix do Araguaia e Várzea Grande.

Enfrento agora as alegadas irregularidades formais perpetradas na gestão dos repasses relacionados ao Programa 4157 (Programa Coordenação, organização, apoio à descentralização da Rede de Atenção à Saúde – CUSTEIO).

No que pertine à alegada ausência de documentos autorizando parte dos repasses aos municípios de Rondonópolis, Juína e Cuiabá, nos valores respectivos de R\$ 1.484.000,00, R\$ 300.000,00 e R\$ 779.229,98, a defesa quedou-se silente em apresentar defesa específica, e inexistem nos autos prova em contrário do alegado, operando-se processualmente assunção de que os fatos alegados pela Equipe de Auditoria são verdadeiros, na forma do que prescreve o artigo 302 do CPC c/c artigo 144 do RITCMT<sup>10</sup>.

A Equipe de Auditoria colacionou em seu Relatório 03 (três) tabelas demonstrativas dos repasses efetuados pelo FES-MT aos municípios de Rondonópolis, Juína e Cuiabá, discriminando em cada repasse o documento jurídico embasador da ordem, conforme se extrai das tabelas abaixo:

**Tabela 12.9: Repasses para Custeio – 2011 (Rondonópolis)**

Mês	Valor pactuado	Valor repassado	Valor a repassar	Data do repasse	NOB	Documento autorizador do repasse
Janeiro	409.800,00	409.800,00	0,00	01/04/11	11.05157-6	Empenho anual - Memo nº 0106/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 24/03/11
Fevereiro	409.800,00	409.800,00	0,00	01/04/11	11.05159-2	Empenho anual - Memo nº 0106/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 24/03/11
Março	409.800,00	409.800,00	0,00	11/04/11	11.06502-1	Empenho anual - Memo nº 0106/CAORS/SAS/SES/MT/2011

<sup>10</sup> Ementa: DEFESA GENÉRICA. ART. 302 DO CPC

A defesa por negação geral é inadmissível e ineficaz. Os pedidos devem ser contestados de forma específica, sob pena de serem considerados verdadeiros os fatos alegados na inicial, nos termos do art. 302 do CPC subsidiário. (TRF5. RO 318005620065050621 BA 0031800-56.2006.5.05.0621, Relator(a): RAYMUNDO PINTO, Julgamento: Órgão Julgador: 2ª. TURMA, Publicação: DJ 08/03/2007)

Mês	Valor pactuado	Valor repassado	Valor a repassar	Data do repasse	NOB	Documento autorizador do repasse
						de 24/03/11
Abril	409.800,00	409.800,00	0,00	23/05/11	11.10226-1	Empenho anual - Memo nº 0106/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 24/03/11
	496.927,58	496.927,58	0,00	10/06/11	11.12570-7	Repasso - Memo nº 216/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 25/05/11
Maio	409.800,00	409.800,00	0,00	09/06/11	11.11728-3	Empenho anual - Memo nº 0106/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 24/03/11
	496.927,58	496.927,58	0,00	10/06/11	11.12570-7	Repasso - Memo nº 216/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 25/05/11
Junho	669.727,58	669.727,58	0,00	03/08/11	11.16919-4	Repasso - Memo nº 498/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11
	129.759,96	129.759,96	0,00	11/07/11	11.14857-1	Repasso - Memo nº 118/2011/GECONT/COCAAS/SURE G/SES-MT de 02/06/11
	95.000,00	95.000,00	0,00	11/07/11	11.14857-1	<b>Urgência e emergência (Sem documento autorizativo)</b>
	50.000,00	50.000,00	0,00	11/07/11	11.14857-1	<b>Terapia Renal Substitutiva (Sem documento autorizativo)</b>
	42.000,00	42.000,00	0,00	11/07/11	11.14857-1	<b>SAMU (Sem documento autorizativo)</b>
	10.000,00	10.000,00	0,00	11/07/11	11.14857-1	<b>Custeio de Ações de Média e Alta Complexidade (Sem documento autorizativo)</b>
	15.000,00	15.000,00	0,00	11/07/11	11.14857-1	<b>Cardiologia (Sem documento autorizativo)</b>
Julho	669.727,58	669.727,58	0,00	26 e 30/09/11	11.21794-6, 11.21963-9 e 11.21964-7	Repasso - Memo nº 498/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11
	129.759,96	129.759,96	0,00	13/09/11	11.20393-7	Repasso - Memo nº 118/2011/GECONT/COCAAS/SURE G/SES-MT de 02/06/11
	95.000,00	95.000,00	0,00	13/09/11	11.20393-7	<b>Urgência e emergência (Sem documento autorizativo)</b>
	50.000,00	50.000,00	0,00	13/09/11	11.20393-7	<b>Terapia Renal Substitutiva (Sem documento autorizativo)</b>
	42.000,00	42.000,00	0,00	13/09/11	11.20393-7	<b>SAMU (Sem documento autorizativo)</b>
	10.000,00	10.000,00	0,00	13/09/11	11.20393-7	<b>Custeio de Ações de Média e Alta Complexidade (Sem documento autorizativo)</b>
	15.000,00	15.000,00	0,00	13/09/11	11.20393-7	<b>Cardiologia (Sem documento autorizativo)</b>
Agosto	669.727,58	669.727,58	0,00	07/10/11	11.22399-7	Repasso - Memo nº

Mês	Valor pactuado	Valor repassado	Valor a repassar	Data do repasse	NOB	Documento autorizador do repasse
						498/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11
	129.759,96	129.759,96	0,00	07/10/11	11.22399-7	Repasse - Memo nº 118/2011/GECONT/COCAAS/SURE G/SES-MT de 02/06/11
	<b>95.000,00</b>	<b>95.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>07/10/11</b>	<b>11.22399-7</b>	<b>Urgência e emergência (Sem documento autorizativo)</b>
	<b>50.000,00</b>	<b>50.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>07/10/11</b>	<b>11.22399-7</b>	<b>Terapia Renal Substitutiva (Sem documento autorizativo)</b>
	<b>42.000,00</b>	<b>42.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>07/10/11</b>	<b>11.22399-7</b>	<b>SAMU (Sem documento autorizativo)</b>
	<b>10.000,00</b>	<b>10.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>07/10/11</b>	<b>11.22399-7</b>	<b>Custeio de Ações de Média e Alta Complexidade (Sem documento autorizativo)</b>
	<b>15.000,00</b>	<b>15.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>07/10/11</b>	<b>11.22399-7</b>	<b>Cardiologia (Sem documento autorizativo)</b>
Setembro	669.727,58	669.727,58	0,00	04/11/11	11.24890-6	Repasse - Memo nº 498/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11
	100.000,00	100.000,00	0,00	16/12/11	11.28720-0	Repasse - Memo nº0451/2011/GBSAGE de 20/09/11
	129.759,96	129.759,96	0,00	04/11/11	11.24890-6	Repasse - Memo nº 118/2011/GECONT/COCAAS/SURE G/SES-MT de 02/06/11
	<b>95.000,00</b>	<b>95.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>04/11/11</b>	<b>11.24890-6</b>	<b>Urgência e emergência (Sem documento autorizativo)</b>
	<b>50.000,00</b>	<b>50.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>04/11/11</b>	<b>11.24890-6</b>	<b>Terapia Renal Substitutiva (Sem documento autorizativo)</b>
	<b>42.000,00</b>	<b>42.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>04/11/11</b>	<b>11.24890-6</b>	<b>SAMU (Sem documento autorizativo)</b>
	<b>10.000,00</b>	<b>10.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>04/11/11</b>	<b>11.24890-6</b>	<b>Custeio de Ações de Média e Alta Complexidade (Sem documento autorizativo)</b>
	<b>15.000,00</b>	<b>14.997,00</b>	<b>3,00</b>	<b>04/11/11</b>	<b>11.24890-6</b>	<b>Cardiologia (Sem documento autorizativo)</b>
Outubro	669.727,58	0,00	669.727,58	Repasse não realizado no exercício		Repasse - Memo nº 498/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11
	100.000,00	77.072,54	22.927,46	16/12/11	11.28720-0	Repasse - Memo nº0451/2011/GBSAGE de 20/09/11
	129.759,96	0,00	129.759,96	Repasse não realizado no exercício		Repasse - Memo nº 118/2011/GECONT/COCAAS/SURE G/SES-MT de 02/06/11
	95.000,00	0,00	95.000,00	Repasse não realizado no exercício		<b>Urgência e emergência (Sem documento autorizativo)</b>
	50.000,00	0,00	50.000,00	Repasse não realizado no exercício		<b>Terapia Renal Substitutiva (Sem documento autorizativo)</b>

Mês	Valor pactuado	Valor repassado	Valor a repassar	Data do repasse	NOB	Documento autorizador do repasse
	42.000,00	0,00	42.000,00	Repasse não realizado no exercício		<b>SAMU</b> (Sem documento autorizativo)
	10.000,00	0,00	10.000,00	Repasse não realizado no exercício		<b>Custeio de Ações de Média e Alta Complexidade</b> (Sem documento autorizativo)
	15.000,00	0,00	15.000,00	Repasse não realizado no exercício		<b>Cardiologia</b> (Sem documento autorizativo)
Novembro	669.727,58	0,00	669.727,58	Repasse não realizado no exercício		Repasse - Memo nº 498/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11
	100.000,00	0,00	100.000,00	Repasse não realizado no exercício		Repasse - Memo nº0451/2011/GBSAGE de 20/09/11
	129.759,96	0,00	129.759,96	Repasse não realizado no exercício		Repasse - Memo nº 118/2011/GECONT/COCAAS/SURE G/SES-MT de 02/06/11
	95.000,00	0,00	95.000,00	Repasse não realizado no exercício		<b>Urgência e emergência</b> (Sem documento autorizativo)
	50.000,00	0,00	50.000,00	Repasse não realizado no exercício		<b>Terapia Renal Substitutiva</b> (Sem documento autorizativo)
	42.000,00	0,00	42.000,00	Repasse não realizado no exercício		<b>SAMU</b> (Sem documento autorizativo)
	10.000,00	0,00	10.000,00	Repasse não realizado no exercício		<b>Custeio de Ações de Média e Alta Complexidade</b> (Sem documento autorizativo)
	15.000,00	0,00	15.000,00	Repasse não realizado no exercício		<b>Cardiologia</b> (Sem documento autorizativo)
Dezembro	669.727,58	0,00	669.727,58	Repasse não realizado no exercício		Repasse - Memo nº 498/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11
	100.000,00	0,00	100.000,00	Repasse não realizado no exercício		Repasse - Memo nº0451/2011/GBSAGE de 20/09/11
	129.759,96	0,00	129.759,96	Repasse não realizado no exercício		Repasse - Memo nº 118/2011/GECONT/COCAAS/SURE G/SES-MT de 02/06/11
	95.000,00	0,00	95.000,00	Repasse não realizado no exercício		<b>Urgência e emergência</b> (Sem documento autorizativo)
	50.000,00	0,00	50.000,00	Repasse não realizado no exercício		<b>Terapia Renal Substitutiva</b> (Sem documento autorizativo)
	42.000,00	0,00	42.000,00	Repasse não realizado no exercício		<b>SAMU</b> (Sem documento autorizativo)
	10.000,00	0,00	10.000,00	Repasse não realizado no exercício		<b>Custeio de Ações de Média e Alta Complexidade</b> (Sem documento autorizativo)
	15.000,00	0,00	15.000,00	Repasse não realizado no exercício		<b>Cardiologia</b> (Sem documento autorizativo)
<b>Total</b>	<b>10.523.267,94</b>	<b>7.265.874,86</b>	<b>3.257.393,08</b>			
<b>Percentual de repasses realizado no exercício</b>			<b>69,05%</b>			

**Tabela 12.14: Repasses para Custeio – 2011 (Juína)**

Mês	Valor pactuado	Valor repassado	Valor a repassar	Data do repasse	NOB	Documento autorizador do repasse
Janeiro	0,00	60.000,00	-60.000,00	12/09/11	11.20042-3	(Sem documento autorizativo)
Fevereiro	0,00	60.000,00	-60.000,00	12/09/11	11.20042-3	(Sem documento autorizativo)
Março	0,00	60.000,00	-60.000,00	12/09/11	11.20042-3	(Sem documento autorizativo)
Abril	0,00	60.000,00	-60.000,00	12/09/11	11.20042-3	(Sem documento autorizativo)
Maio	0,00	60.000,00	-60.000,00	12/09/11	11.20042-3	(Sem documento autorizativo)
Setembro	143.102,50	143.102,50	0,00	18/11/11	11.26167-8	Repasso - Memo nº 796/GBSAS/SES/MT de 08/09/11
<b>Total</b>	<b>143.102,50</b>	<b>443.102,50</b>	<b>-300.000,00</b>			
<b>Percentual de repasses realizado no exercício</b>			<b>309,64%</b>			

**Tabela 12.17: Repasses para Custeio – 2011 (Cuiabá)**

Mês	Valor pactuado	Valor repassado	Valor a repassar	Data do repasse	NOB	Documento autorizador do repasse
Janeiro	3.568.626,32	3.568.626,32	0,00	18/02/11	11.01326-7	Repasso - Memo nº 0048/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 08/02/11
	70.000,00	70.000,00	0,00	06/09/11	11.19664-7	Repasso - Memo nº 335/SES/SAS/2011 de 27/06/11
	<b>104.250,00</b>	<b>104.250,00</b>	<b>0,00</b>	<b>06/05/11</b>	<b>11.08367-2</b>	<b>(Sem documento autorizativo)</b>
Fevereiro	3.528.339,75	3.528.339,75	0,00	18/03/11	11.02862-0	Repasso - Memo nº 0055/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 09/02/11
	500.000,00	500.000,00	0,00	14/03/11	11.02273-8	Repasso autorizado pelo Memo nº 229/2011/GBSES de 11/02/11
	70.000,00	70.000,00	0,00	06/09/11	11.19664-7	Repasso - Memo nº 335/SES/SAS/2011 de 27/06/11
	<b>104.250,00</b>	<b>104.250,00</b>	<b>0,00</b>	<b>06/05/11</b>	<b>11.08367-2</b>	<b>(Sem documento autorizativo)</b>
Março	3.460.912,89	3.460.912,89	0,00	07/04/11	11.06329-9	Repasso - Memo nº 0086/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 10/03/11
	500.000,00	500.000,00	0,00	11/04/11	11.06358-2	Repasso autorizado pelo Memo nº 229/2011/GBSES de 11/02/11
	70.000,00	70.000,00	0,00	06/09/11	11.19664-7	Repasso - Memo nº 335/SES/SAS/2011 de 27/06/11
	<b>104.250,00</b>	<b>104.250,00</b>	<b>0,00</b>	<b>06/05/11</b>	<b>11.08367-2</b>	<b>(Sem documento autorizativo)</b>

Mês	Valor pactuado	Valor repassado	Valor a repassar	Data do repasse	NOB	Documento autorizador do repasse
Abril	3.494.626,32	3.494.626,32	0,00	04/05/11	11.08229-3	Repasse - Memo nº 125/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 01/04/11
	500.000,00	500.000,00	0,00	06/05/11	11.08366-4	Repasse autorizado pelo Memo nº 229/2011/GBSES de 11/02/11
	70.000,00	70.000,00	0,00	06/09/11	11.19664-7	Repasse - Memo nº 335/SES/SAS/2011 de 27/06/11
	<b>71.511,00</b>	<b>71.511,00</b>	<b>0,00</b>	<b>23/05/11</b>	<b>11.10114-1 e 11.10138-7</b>	<b>Oxigenoterapia Hiperbárica (sem documento autorizativo)</b>
	<b>104.250,00</b>	<b>104.250,00</b>	<b>0,00</b>	<b>06/05/11</b>	<b>11.08367-2</b>	<b>(Sem documento autorizativo)</b>
Maio	3.494.626,32	3.494.626,32	0,00	09/06/11	11.11727-5	Repasse - Memo nº 172/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 02/05/11
	71.511,00	71.511,00	0,00	11/07/11	11.14855-3	Repasse - Processo nº 332979/2011 – Documento de 12/05/11
	417.500,00	417.500,00	0,00	29/06/11	11.14176-1	Repasse - Memo nº 497/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11
	100.000,00	100.000,00	0,00	23/05/11	11.10349-5	Repasse - Memo nº 190/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 04/05/11
	70.000,00	70.000,00	0,00	06/09/11	11.19664-7	Repasse - Memo nº 335/SES/SAS/2011 de 27/06/11
Junho	3.628.339,75	3.549.726,75	78.613,00	11 e 12/07/11	11.14852-9 e 11.15020-5	Repasse - Memo nº 240/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 08/06/11
	71.511,00	71.511,00	0,00	11/07/11	11.14855-3	Repasse - Memo nº 240/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 08/06/11
	417.500,00	417.500,00	0,00	11/07/11	11.14859-6	Repasse - Memo nº 497/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11
	70.000,00	70.000,00	0,00	06/09 e 20/12/11	11.19664-7 e 11.28792-8	Repasse - Memo nº 335/SES/SAS/2011 de 27/06/11
Julho	3.755.350,75	3.755.350,75	0,00	11 e 17/08/11	11.17562-3 e 11.18098-8	Repasse - Memo nº 297/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 01/07/11
	417.500,00	417.500,00	0,00	11/08/11	11.17511-9	Repasse - Memo nº 497/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11
Agosto	3.769.850,75	3.787.350,75	-17.500,00	06/10/11	11.22298-2	Repasse - Memo nº 333/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 03/08/11
	417.500,00	417.500,00	0,00	07/10/11	11.22398-9	Repasse - Memo nº 497/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11
Setembro	3.383.660,12	3.383.660,12	0,00	31/10/11	11.24532-1	Repasse - Memo nº

Mês	Valor pactuado	Valor repassado	Valor a repassar	Data do repasse	NOB	Documento autorizador do repasse
						389/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/09/11
	200.000,00	198.160,12	1.839,88	23/11/11	11.26919-9	Repasse - Memo nº 820/GBSAS/SES/MT de 22/09/11
Outubro	3.636.137,32	3.636.137,32	0,00	20/12/11	11.28792-8	Repasse - Memo nº 448/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 25/10/11
	200.000,00	0,00	200.000,00	Repasse não realizado no exercício		Repasse - Memo nº 820/GBSAS/SES/MT de 22/09/11
Novembro	3.929.139,52	0,00	3.929.139,52	Repasse não realizado no exercício		Repasse - Memo nº 452/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 03/11/11
Dezembro	3.669.850,75	0,00	3.669.850,75	Repasse não realizado no exercício		Repasse - Memo nº 494/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 01/12/11
???	290.718,98	290.718,98	0,00	17/06/11	11.13222-3	Cirurgia Cardíaca Pediátrica e Neonatal (sem documento autorizativo)
<b>Total</b>	<b>48.331.712,54</b>	<b>40.469.769,39</b>	<b>7.861.943,15</b>			
<b>Percentual de repasses realizado no exercício</b>			<b>83,73%</b>			

Das tabelas acima, formuladas a partir dos documentos de fls. 2536/2711-TCEMT, é possível entrever que ao Município de Rondonópolis foram efetuados 20 (vinte) repasses desacompanhados de documento autorizativo, ao Município de Juína foram efetuados 05 (cinco) repasses desacompanhados de documento autorizativo, e ao Município de Cuiabá foram efetuados 06 (seis) repasses desacompanhados de documento autorizativo, perfazendo-se um total de **31 (trinta e um) repasses realizados pelo FES-MT sem o respectivo documento autorizativo.**

Nos termos do artigo 4º da Portaria nº. 141/2003/GBSES c/c Portaria nº. 112/2008, o valor da transferência dos recursos financeiros do Programa de Incentivo ao Alcance de Metas da Atenção Básica aos municípios será precedida de autorização do Secretário de Estado de Saúde, por meio de portaria a ser publicada semestralmente.

contendo os nomes dos municípios e os valores a serem creditados.

Assim, verifico que não apenas foram irregulares os repasses realizados sem quaisquer documentos autorizativos como todos os demais baseados em meros memorandos também o foram, deixando, contudo, de penalizar os Gestores em relação a estas autorizações via memorandos na medida em que não tendo sido objeto de apontamento técnico no Relatório não lhes foi respectivamente ofertada ampla defesa e contraditório.

É preciso, porém, ponderar que todos os 31 (trinta e um) repasses foram efetivados em período no qual o atual Secretário Vander Fernandes não figurava como Gestor do órgão, impondo-se, o reconhecimento *ex officio* de sua ilegitimidade passiva para responder pela irregularidade que lhe foi imputada.

Isto posto, preliminarmente, reconheço, *ex officio*, a ilegitimidade passiva do atual Secretário Vander Fernandes, para responder pelas irregularidades em comento que entendo configurada em relação ao Sr. Pedro Henry Neto.

A despeito de tratar-se de aspecto formal do repasse anoto que a irregularidade em apreço versa sobre aspecto imprescindível à utilização de recursos estaduais que é o controle do Secretário sobre os repasses que realmente devam ser realizados à luz dos cumprimentos das metas legais por parte dos respectivos Municípios, merecendo, desta feita, o proporcional apenamento pecuniário do ex-Secretário Pedro Henry Neto **no valor equivalente a 5 UPFs/MT para cada qual das 31 (trinta e uma) ocorrências de repasses realizados pelo FES-MT sem o respectivo documento**

**autorizativo**, em afronta ao artigo 4º da Portaria nº. 141/2003/GBSES c/c artigo 5º II da CF/88, perfazendo um total de **155 UPFs/MT**, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT, c/c artigo 6º, III, “a” c/c §1º, 3º e 4º do artigo 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT.

Proponho determinação à atual gestão para que se abstenha de realizar repasses de recursos da saúde, por meio do Sistema de Transferência Fundo a Fundo, desacompanhado da prévia autorização do Secretário de Estado de Saúde, exarada por meio de Portaria a ser publicada semestralmente, contendo os nomes dos municípios e os valores a serem creditados.

Derradeiramente, ainda neste prisma de análise dos repasses, enfrento a irregularidade atinente à **ausência de formalização de Termo de Compromisso** entre o Fundo Estadual de Saúde e os Fundos Municipais de Água Boa, Alta Floresta, Barra do Bugres, Chapada dos Guimarães, Confresa, Cuiabá, Juara, Juína, Rondonópolis, Rosário Oeste, São Felix do Araguaia e Várzea Grande, para repasses no valor total de R\$ 65.459.016,21, em desacordo com o disposto nos arts. 3º, 4º e §1º do art. 4º da Portaria nº 112/2008/GBSES.

A Tabela 4.12 do Relatório Técnico relaciona o rol dos 16 (dezesesseis) Municípios que receberam repasses do FES-MT com base em Termos de Compromissos devidamente formalizados com o FES-MT, e vigentes durante parte do exercício de 2011, conforme se colhe da transcrição abaixo:

**Tabela 4.12 – Termos de Compromissos formalizados**

Processo nº	Município	Termo de Compromisso nº	Assinatura	Vigência	Período de validade em 2011
41556/2011	Alto da Boa Vista	003/2011	26/04/11	25/04/12	26/04 a 31/12/11
469493/2008	Campos de Júlio	004/2011	29/03/11	28/03/12	29/03 a 31/12/11
Sem processo	Canabrava do Norte	008/2010	17/09/10	16/09/11	01/01 a 16/09/11
485798/2010	Ipiranga do Norte	004/2010	01/07/10	30/06/11	01/01 a 30/06/11
Sem processo	Nova Lacerda	044/2009	07/01/10	06/01/11	01/01 a 06/01/11
Sem processo	Nova Nazaré	005/2011	18/04/11	17/04/12	18/04 a 31/12/11
537205/2010	Novo São Joaquim	006/2010	02/08/10	01/08/11	01/01 a 01/08/11
31726/2010	Planalto da Serra	002/2010	12/01/10	11/01/11	01/01 a 11/01/11
7401/2011	Porto Alegre do Norte	014/2010	23/11/10	22/11/11	01/01 a 22/11/11
432243/2008	Porto dos Gaúchos	010/2010	07/09/10	06/09/11	01/01 a 06/09/11
Sem processo	Santa Carmem	013/2010	30/11/10	29/11/11	01/01 a 29/11/11
472039/2010	Santa Cruz do Xingu	009/2010	10/08/10	09/08/11	01/01 a 09/08/11
Sem processo	Santa Rita do Trivelato	001/2010	02/03/10	01/03/11	01/01 a 01/03/11
913476/2009	São José do Xingu	003/2010	01/07/10	30/06/11	01/01 a 30/06/11
486359/2010	União do Sul	007/2010	06/07/10	05/07/11	01/01 a 05/07/11
<b>322219/2009</b>	<b>Nova Monte Verde</b>	<b>002/2011</b>	<b>Sem data</b>	<b>Sem data</b>	<b>Em parte do exercício de 2011</b>

Paralelamente, a Equipe de Auditoria relacionou o rol de Municípios que se encontravam com seus respectivos Termos de Compromisso para com o FES-MT vencidos no exercício de 2011, mas a despeito desta circunstância irregular, receberam repasses de recursos da saúde, conforme se colhe da Tabela 12.4 do Relatório Técnico abaixo transcrita:

**Tabela 12.4 – Anexo V do Relatório Técnico**

Processo nº	Município	Termo de Compromisso nº	Assinado em	Valido até	Situação
624831/2008	Acorizal	044/2008	06/11/08	05/11/09	Sem validade no exercício de 2011
540130/2008	Água Boa	021/2008	11/09/08	10/09/09	Sem validade no exercício de 2011
418823/2008	Alta Floresta	022/2008	09/07/08	08/07/09	Sem validade no exercício de 2011

Processo nº	Município	Termo de Compromisso nº	Assinado em	Valido até	Situação
Sem processo	Alto Araguaia	023/2008	12/08/08	11/08/09	Sem validade no exercício de 2011
41556/2011	Alto da Boa Vista	003/2011	26/04/11	25/04/12	Válido de 26/04 a 31/12/11
344551/2008	Alto Garças	019/2008	16/07/08	15/07/09	Sem validade no exercício de 2011
Sem processo	Alto Paraguai	001/2009	16/01/09	15/01/10	Sem validade no exercício de 2011
344372/2008	Alto Taquari	014/2008	04/07/08	03/07/09	Sem validade no exercício de 2011
716279/2008	Apiacás	029/2009	15/05/09	14/05/10	Sem validade no exercício de 2011
Sem processo	Araguaiana	013/2009	03/04/09	02/04/10	Sem validade no exercício de 2011
593105/2008	Araputanga	067/2008	22/10/08	21/10/09	Sem validade no exercício de 2011
405864/2008	Arenópolis	079/2008	25/07/08	24/07/09	Sem validade no exercício de 2011
348298/2008	Aripuanã	035/2009	24/11/09	23/11/10	Sem validade no exercício de 2011
631825/2008	Barão de Melgaço	045/2008	07/01/08	06/01/09	Sem validade no exercício de 2011
292349/2008	Barra do Bugres	001/2008	20/06/08	19/06/09	Sem validade no exercício de 2011
351041/2008	Barra do Garças	010/2008	Sem data	Sem data	Sem validade no exercício de 2011
334362/2008	Brasnorte	008/2008	Sem data	Sem data	Sem validade no exercício de 2011
21048/2009	Cáceres	011/2009	12/05/09	11/05/10	Sem validade no exercício de 2011
Sem processo	Campinápolis	014/2009	12/05/09	11/05/10	Sem validade no exercício de 2011
394481/2008	Campo Novo dos Parecis	042/2008	09/02/08	08/02/09	Sem validade no exercício de 2011
344178/2008	Campo Verde	015/2008	16/07/08	15/07/09	Sem validade no exercício de 2011
469493/2008	Campos de Júlio	004/2011	29/03/11	28/03/12	Válido de 29/03 a 31/12/11
Sem processo	Canabrava do Norte	008/2010	17/09/10	16/09/11	Válido de 01/01 a 16/09/11
540102/2008	Canarana	062/2008	20/08/08	19/08/09	Sem validade no

Processo nº	Município	Termo de Compromisso nº	Assinado em	Valido até	Situação
					exercício de 2011
535746/2008	Carlinda	084/2008	11/09/08	10/09/09	Sem validade no exercício de 2011
Sem processo	Castanheira	036/2009	24/11/09	23/11/10	Sem validade no exercício de 2011
722781/2008	Chapada dos Guimarães	073/2008	22/01/09	21/01/10	Sem validade no exercício de 2011
394069/2008	Cláudia	089/2008	15/07/08	14/07/09	Sem validade no exercício de 2011
540050/2008	Cocalinho	108/2008	11/08/08	10/08/09	Sem validade no exercício de 2011
523952/2008	Colíder	096/2008	03/11/08	02/11/09	Sem validade no exercício de 2011
289506/2008	Colniza	002/2008	10/07/08	09/07/09	Sem validade no exercício de 2011
Sem processo	Comodoro	019/2009	23/04/09	22/04/10	Sem validade no exercício de 2011
406329/2008	Confresa	025/2008	17/07/08	16/07/09	Sem validade no exercício de 2011
432565/2008	Cotriguaçu	076/2008	12/08/08	11/08/09	Sem validade no exercício de 2011
Sem processo	Cuiabá	010/2009	28/01/09	27/01/10	Sem validade no exercício de 2011
Sem processo	Curvelândia	039/2009	10/11/09	09/11/10	Sem validade no exercício de 2011
394456/2008	Denise	038/2008	10/07/08	09/07/09	Sem validade no exercício de 2011
652606/2008	Diamantino	026/2008	22/10/08	21/10/09	Sem validade no exercício de 2011
344581/2008	Dom Aquino	011/2008	07/07/08	06/07/09	Sem validade no exercício de 2011
Sem processo	Figueirópolis D'Oeste	042/2009	30/11/09	29/11/10	Sem validade no exercício de 2011
540014/2008	Gaúcha do Norte	109/2008	15/08/08	14/08/09	Sem validade no exercício de 2011
Sem processo	General Carneiro	040/2009	04/12/09	03/12/10	Sem validade no exercício de 2011
Sem processo	Glória D'Oeste	038/2009	10/11/09	09/11/10	Sem validade no exercício de 2011
479150/2008	Guarantã do Norte	113/2008	17/09/08	16/09/09	Sem validade no exercício de 2011

Processo nº	Município	Termo de Compromisso nº	Assinado em	Valido até	Situação
479285/2008	Guiratinga	043/2008	15/08/08	14/08/09	Sem validade no exercício de 2011
523962/2008	Indiavaí	115/2008	11/08/08	10/08/09	Sem validade no exercício de 2011
485798/2010	Ipiranga do Norte	004/2010	01/07/10	30/06/11	Válido de 01/01 a 30/06/11
Sem processo	Itaúba	093/2009	07/10/09	06/10/10	Sem validade no exercício de 2011
344424/2008	Itiquira	012/2008	04/07/08	03/07/09	Sem validade no exercício de 2011
325878/2008	Jaciara	003/2008	15/07/08	14/07/09	Sem validade no exercício de 2011
722794/2008	Jangada	046/2008	15/01/08	14/01/09	Sem validade no exercício de 2011
Sem processo	Jauru	020/2009	23/04/09	22/04/10	Sem validade no exercício de 2011
418777/2008	Juara	020/2008	03/07/08	02/07/09	Sem validade no exercício de 2011
334360/2008	Juína	007/2008	01/07/08	30/06/09	Sem validade no exercício de 2011
418922/2008	Juruena	077/2008	12/08/08	11/08/09	Sem validade no exercício de 2011
418799/2008	Lucas do Rio Verde	006/2009	Sem data	Sem data	Sem validade no exercício de 2011
593170/2008	Luciara	028/2009	08/05/09	07/05/10	Sem validade no exercício de 2011
722772/2008	Marcelândia	094/2008	15/01/08	14/01/09	Sem validade no exercício de 2011
470232/2008	Matupá	087/2008	17/09/08	16/09/09	Sem validade no exercício de 2011
21058/2009	Mirassol D'Oeste	004/2009	15/05/09	14/05/10	Sem validade no exercício de 2011
586710/2008	Nortelândia	028/2008	23/09/08	22/09/09	Sem validade no exercício de 2011
62378/2009	Nossa Senhora do Livramento	008/2009	09/02/09	08/02/10	Sem validade no exercício de 2011
631784/2008	Nova Brasilândia	074/2008	06/11/08	05/11/09	Sem validade no exercício de 2011
576543/2008	Nova Guarita	114/2008	04/09/08	03/09/09	Sem validade no exercício de 2011

Processo nº	Município	Termo de Compromisso nº	Assinado em	Valido até	Situação
Sem processo	Nova Lacerda	044/2009	07/01/10	06/01/11	Válido de 01/01 a 06/01/11
322219/2009	Nova Monte Verde	002/2011	Sem data	Sem data	Válido em parte do exercício de 2011
<b>501797/2008</b>	<b>Nova Mutum</b>	<b>092/2008</b>	<b>28/08/08</b>	<b>27/08/09</b>	<b>Sem validade no exercício de 2011</b>
Sem processo	Nova Nazaré	005/2011	18/04/11	17/04/12	Válido de 18/04 a 31/12/11
<b>394313/2008</b>	<b>Nova Olímpia</b>	<b>037/2008</b>	<b>07/07/08</b>	<b>06/07/09</b>	<b>Sem validade no exercício de 2011</b>
<b>735599/2008</b>	<b>Nova Santa Helena</b>	<b>025/2009</b>	<b>30/03/09</b>	<b>29/03/10</b>	<b>Sem validade no exercício de 2011</b>
<b>Sem processo</b>	<b>Nova Ubatã</b>	<b>030/2009</b>	<b>01/06/09</b>	<b>31/05/10</b>	<b>Sem validade no exercício de 2011</b>
<b>Sem processo</b>	<b>Nova Xavantina</b>	<b>029/2008</b>	<b>01/08/08</b>	<b>31/07/09</b>	<b>Sem validade no exercício de 2011</b>
537205/2010	Novo São Joaquim	006/2010	02/08/10	01/08/11	Válido de 01/01 a 01/08/11
<b>432208/2008</b>	<b>Paranaíta</b>	<b>086/2008</b>	<b>15/08/08</b>	<b>14/08/09</b>	<b>Sem validade no exercício de 2011</b>
<b>342612/2008</b>	<b>Paranatinga</b>	<b>009/2008</b>	<b>01/07/08</b>	<b>30/06/09</b>	<b>Sem validade no exercício de 2011</b>
<b>344402/2008</b>	<b>Pedra Preta</b>	<b>013/2008</b>	<b>27/06/08</b>	<b>26/06/09</b>	<b>Sem validade no exercício de 2011</b>
<b>479135/2008</b>	<b>Peixoto de Azevedo</b>	<b>030/2008</b>	<b>01/10/08</b>	<b>30/09/09</b>	<b>Sem validade no exercício de 2011</b>
31726/2010	Planalto da Serra	002/2010	12/01/10	11/01/11	Válido de 01/01 a 11/01/11
<b>624811/2008</b>	<b>Poconé</b>	<b>075/2008</b>	<b>03/11/08</b>	<b>02/11/09</b>	<b>Sem validade no exercício de 2011</b>
<b>Sem processo</b>	<b>Pontal do Araguaia</b>	<b>015/2009</b>	<b>27/04/09</b>	<b>26/04/10</b>	<b>Sem validade no exercício de 2011</b>
<b>Sem processo</b>	<b>Ponte Branca</b>	<b>016/2009</b>	<b>22/03/09</b>	<b>21/03/10</b>	<b>Sem validade no exercício de 2011</b>
<b>Sem processo</b>	<b>Pontes e Lacerda</b>	<b>021/2009</b>	<b>23/04/09</b>	<b>22/04/10</b>	<b>Sem validade no exercício de 2011</b>
7401/2011	Porto Alegre do Norte	014/2010	23/11/10	22/11/11	Válido de 01/01 a 22/11/11
432243/2008	Porto dos Gaúchos	010/2010	07/09/10	06/09/11	Válido de 01/01 a 06/09/11
<b>517050/2008</b>	<b>Porto Espiridião</b>	<b>012/2009</b>	<b>02/06/09</b>	<b>01/06/10</b>	<b>Sem validade no</b>

Processo nº	Município	Termo de Compromisso nº	Assinado em	Valido até	Situação
					exercício de 2011
344290/2008	Poxoréu	004/2008	15/07/08	14/07/09	Sem validade no exercício de 2011
362043/2008	Primavera do Leste	033/2008	16/07/08	15/07/09	Sem validade no exercício de 2011
539988/2008	Querência	110/2008	11/08/08	10/08/09	Sem validade no exercício de 2011
561998/2008	Reserva do Cabaçal	056/2008	13/10/08	12/10/09	Sem validade no exercício de 2011
539940/2008	Ribeirão Cascalheira	111/2008	11/08/08	10/08/09	Sem validade no exercício de 2011
Sem processo	Ribeirãozinho	017/2009	12/05/09	11/05/10	Sem validade no exercício de 2011
378541/2008	Rio Branco	031/2008	05/08/08	04/08/09	Sem validade no exercício de 2011
17330/2009	Rosário Oeste	002/2009	26/01/09	25/01/10	Sem validade no exercício de 2011
Sem processo	Santa Carmem	013/2010	30/11/10	29/11/11	Válido de 01/01 a 29/11/11
472039/2010	Santa Cruz do Xingu	009/2010	10/08/10	09/08/11	Válido de 01/01 a 09/08/11
Sem processo	Santa Rita do Trivelato	001/2010	02/03/10	01/03/11	Válido de 01/01 a 01/03/11
394381/2008	Santo Afonso	041/2008	17/07/08	16/07/09	Sem validade no exercício de 2011
350228/2008	Santo Antônio do Leste	050/2008	Sem data	Sem data	Sem validade no exercício de 2011
631801/2008	Santo Antônio do Leverger	009/2009	30/03/09	29/03/10	Sem validade no exercício de 2011
Sem processo	São Félix do Araguaia	032/2008	24/07/08	23/07/09	Sem validade no exercício de 2011
40835/2009	São José do Rio Claro	005/2009	04/03/09	03/03/10	Sem validade no exercício de 2011
913476/2009	São José do Xingu	003/2010	01/07/10	30/06/11	Válido de 01/01 a 30/06/11
21035/2009	São José dos Quatro Marcos	003/2009	06/03/09	05/03/10	Sem validade no exercício de 2011
357238/2008	Sapezal	018/2008	01/07/08	30/06/09	Sem validade no exercício de 2011
551201/2008	Sinop	007/2009	09/03/09	08/03/10	Sem validade no exercício de 2011

Processo nº	Município	Termo de Compromisso nº	Assinado em	Valido até	Situação
394095/2008	Sorriso	058/2008	25/07/08	24/07/09	Sem validade no exercício de 2011
374928/2008	Tabaporã	036/2008	15/08/08	14/08/09	Sem validade no exercício de 2011
394419/2008	Tangará da Serra	040/2008	18/07/08	17/07/09	Sem validade no exercício de 2011
394159/2008	Tapurah	090/2008	17/07/08	16/07/09	Sem validade no exercício de 2011
479167/2008	Terra Nova do Norte	088/2008	17/09/08	16/09/09	Sem validade no exercício de 2011
362038/2008	Tesouro	034/2008	18/07/08	17/07/09	Sem validade no exercício de 2011
Sem processo	Torixoréu	018/2009	15/05/09	14/05/10	Sem validade no exercício de 2011
486359/2010	União do Sul	007/2010	06/07/10	05/07/11	Válido de 01/01 a 05/07/11
Sem processo	Vale do São Domingos	022/2009	23/04/09	22/04/10	Sem validade no exercício de 2011
277719/2008	Várzea Grande	006/2008	06/08/08	05/08/09	Sem validade no exercício de 2011
Sem processo	Vera	091/2008	08/08/08	07/08/09	Sem validade no exercício de 2011
Sem processo	Vila Bela da Santíssima Trindade	033/2009	06/08/09	05/08/10	Sem validade no exercício de 2011
489663/2008	Vila Rica	100/2008	13/08/08	12/08/09	Sem validade no exercício de 2011

Da análise desta tabela e dos documentos que a instruíram extrai-se um rol de 118 (cento e dezoito) Municípios que receberam repasses sem a devida formalização de seus respectivos Termos de Compromisso na forma do que preconizam as Portarias nº. 112 e 113/2008/GBSES.

Em sede de defesa, ambos os Gestores, em alinhada tese argumentativa, esclareceram tão somente que “os Termos de Compromisso da Portaria nº. 112/2008/CBSES estão sendo revisados para equação conforme as alterações sugeridas

*por este E. Tribunal”.*

Depreende-se que a tese da defesa é desconexa à essência do apontamento, na medida em que inexistindo Termo de Compromisso não há possibilidade fática de ele estar sendo revisado.

O próprio Decreto Estadual nº. 1.455/2008, que disciplina acerca do Sistema de Transferência Voluntária de Recursos Financeiros de Saúde aos Fundos Municipais, estabelece em seu artigo 1º, §2º que *“a adesão dos Municípios aos programas e ações **dar-se-á através de Termo de Compromisso**, que terão suas cláusulas definidas em Portaria”.*

A ausência de assinatura dos Termos de Compromisso não apenas viola a normativa estadual citada, importando em afronta ao princípio da legalidade, mas também coloca em risco todo o funcionamento do sistema de transferências fundo a fundo, pois é no Termo de Compromisso em que são fixadas as metas a serem atingidas, a partir das quais é calculado o valor de repasse devido ao respectivo Município. Também é no Termo de Compromisso em que se fixam as responsabilidades da gestão municipal sobre os recursos repassados ao Município, as quais se não observadas constitui justa causa para a suspensão dos respectivos repasses ou a revisão dos incentivos a serem repassados ao Município.

Como 118 (cento e dezoito) Municípios não firmaram o Termo de Compromisso com o FES-MT, não tiveram, em tese, metas a serem cumpridas em contrapartida aos repasses que receberam.

Noutro lanço, o processo de execução orçamentária e de controle desta execução também fica vulnerado, uma vez que acarreta total descontrole dos Gestores do Fundo, no exercício sob exame, sobre os compromissos assumidos vigentes e aqueles que não mais estão vigentes, comprometendo a própria elaboração do planejamento e a consequente previsão orçamentária das despesas com repasses fundo a fundo.

De todo cediço que a realização de toda e qualquer despesa deve ser precedida de empenho. Ao não celebrar os 118 (cento e dezoito) Termos de Compromisso, impossibilitou-se a realização dos competentes empenhos, e, conseqüentemente, inexistindo os empenhos, o Fundo deixou de saber quanto seu orçamento iria ser comprometido.

Este quadro denuncia burla inadmissível ao sistema, obstruindo até mesmo o controle interno da Secretaria de Saúde, o controle social, e o controle externo realizado por este E. Tribunal.

Anoto, contudo, que a ausência do Termo de Compromisso não desnatura, *in casu*, a obrigação estatal de proceder aos respectivos repasses, na medida em que as avenças entre partes de fato existiram, estando tão somente vencidos os Termos destas avenças. A isso se soma o fato de que as citadas Portarias descritas no Relatório Técnico dão conta do reconhecimento, pelo Estado/FES, de que os Municípios que auferiram repasses cumpriram as respectivas metas estabelecidas nas Portarias de cada qual dos Programas Estaduais de Saúde auditados. Soma-se, ainda, a imperiosidade de garantir-se a segurança jurídica das relações estabelecidas

preteritamente com base nestas avenças, e a imperiosa coerência social que reclama o reconhecimento da ilegalidade de repasses destituídos de adesão municipal sem correspondente declaração de nulidade.

Neste sentido:

*“Os casos difíceis, de trama complexa ou de colisões de princípios, a variabilidade das decisões judiciais sobre uma mesma matéria, a progressiva opacidade do ordenamento, a falta de regras claras e objetivas ou contradições administrativas atentam contra a desejável racionalização do ordenamento, com abertura para o consequencialismo, como forma de garantir julgamentos pautados pela razoabilidade, sopesamentos e maior aderência e coerência com a realidade social<sup>11</sup>”.*

*Mutatis mutandis*, ainda, destaco o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, contra a Lei nº 7.619/2000, do Estado da Bahia, que criou o município de Luís Eduardo Magalhães, em que o C. STF enfrentou a alegação de que a lei criadora do Município era inconstitucional, pois violaria o art. 18, § 4º, da Constituição Federal ao prever a criação de município em ano de eleições municipais, quando ainda se encontrava pendente a lei complementar federal mencionada no texto constitucional.

O Plenário daquele Tribunal, com base em pacífica jurisprudência a respeito da inconstitucionalidade de leis que criam municípios sem observância do art. 18,

---

<sup>11</sup> TORRES. Heleno Taveira. Modulação de efeitos da decisão e o ativismo judicial. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-jul-18/consultor-tributario-modulacao-efeitos-decisoes-fundamental?imprimir=1>

§ 4º, da Constituição, reconheceu a inconstitucionalidade da lei impugnada, que criou o município de Luís Eduardo Magalhães. No entanto, **reconheceu a necessidade da ponderação entre o princípio da nulidade da lei inconstitucional e o princípio da segurança jurídica**. Consequentemente, o Plenário do Tribunal, por unanimidade de votos, julgou procedente a ação direta, e, por maioria, aplicando o art. 27 da Lei nº 9.868/1999, **declarou a inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade da lei impugnada, mantendo sua vigência pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses**, lapso temporal razoável dentro do qual pode o legislador estadual reapreciar o tema, tendo como base os parâmetros que deverão ser fixados em lei complementar federal, conforme decisão da Corte na ADI 3.682:

*“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.619/00, DO ESTADO DA BAHIA, QUE CRIOU O MUNICÍPIO DE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL POSTERIOR À EC 15/96. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL PREVISTA NO TEXTO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 18, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. OMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO. EXISTÊNCIA DE FATO. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA DA JURÍDICA. SITUAÇÃO DE EXCEÇÃO, ESTADO DE EXCEÇÃO. A EXCEÇÃO NÃO SE SUBTRAI À NORMA, MAS ESTA, SUSPENDENDO-SE, DÁ LUGAR À EXCEÇÃO --- APENAS ASSIM ELA SE CONSTITUI COMO REGRA, MANTENDO-SE EM RELAÇÃO COM A EXCEÇÃO.*

- 1. O Município foi **efetivamente criado e assumiu existência de fato**, há mais de seis anos, como ente federativo.*
- 2. **Existência de fato do Município, decorrente da decisão política** que importou na sua instalação como ente federativo dotado de autonomia. Situação excepcional consolidada, de caráter institucional, político. Hipótese que consubstancia reconhecimento e acolhimento da força normativa dos fatos.*

**3. Esta Corte não pode limitar-se à prática de mero exercício de subsunção. A situação de exceção, situação consolidada --- embora ainda não jurídica --- não pode ser desconsiderada.**

*4. A exceção resulta de omissão do Poder Legislativo, visto que o impedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 15, em 12 de setembro de 1.996, deve-se à ausência de lei complementar federal.*

*5. Omissão do Congresso Nacional que inviabiliza o que a Constituição autoriza: a criação de Município. A não edição da lei complementar dentro de um prazo razoável consubstancia autêntica violação da ordem constitucional.*

*6. A criação do Município de Luís Eduardo Magalhães importa, tal como se deu, uma **situação excepcional não prevista pelo direito positivo.***

*7. O estado de exceção é uma zona de indiferença entre o caos e o estado da normalidade. Não é a exceção que se subtrai à norma, mas **a norma que, suspendendo-se, dá lugar à exceção** --- apenas desse modo ela se constitui como regra, mantendo-se em relação com a exceção.*

*8. Ao Supremo Tribunal Federal incumbe decidir regulando também essas situações de exceção. Não se afasta do ordenamento, ao fazê-lo, eis que aplica a norma à exceção desaplicando-a, isto é, retirando-a da exceção.*

*9. **Cumprir verificar o que menos compromete a força normativa futura da Constituição e sua função de estabilização.** No aparente conflito de inconstitucionalidades impor-se-ia o reconhecimento da existência válida do Município, a fim de que se afaste a agressão à federação.*

*10. **O princípio da segurança jurídica prospera em benefício da preservação do Município.***

*11. Princípio da continuidade do Estado.*

*12. Julgamento no qual foi considerada a decisão desta Corte no MI n. 725, quando determinado que o Congresso Nacional, no prazo de dezoito meses, ao editar a lei complementar federal referida no § 4º do artigo 18 da Constituição do Brasil, considere, reconhecendo-a, a existência consolidada do Município de Luís Eduardo Magalhães.*

***Declaração de inconstitucionalidade da lei estadual sem pronúncia de sua nulidade***

***13. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, mas não pronunciar a nulidade pelo prazo de 24 meses, da Lei n. 7.619, de 30 de março de 2000, do Estado da Bahia<sup>12</sup>.***

***(ADI 2240, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2007, DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-08-2007 PP-00029 EMENT VOL-02283-02 PP-00279)***

<sup>12</sup> A inconstitucionalidade da lei estadual que viole dispositivo constitucional e contrarie pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal deve ser também considerada à luz da excepcionalidade proveniente da situação fática e da omissão do legislador federal em regulamentar o dispositivo constitucional por meio de lei complementar. A decisão do Supremo Tribunal Federal deve levar em conta a força normativa dos fatos e ponderar entre o princípio da nulidade da lei inconstitucional e o princípio da segurança jurídica. Dessa forma, a lei pode ser julgada inconstitucional, sem declaração de nulidade por certo período de tempo, até que o legislador emende a legislação de acordo com as exigências constitucionais, conforme regulamentadas em lei complementar a ser editada em nível federal.

(...) Atua aqui a força normativa dos fatos [normative Kraft des Faktischen], a que refere Georg JELLINEK<sup>9</sup>, que permite compreender a origem e a existência da ordem jurídica, pois na vida do Estado as relações reais precedem as normas em função delas produzidas<sup>10</sup>.

Há casos nos quais a situação excepcional é prevista pelo direito positivo. Tome-se como exemplo o casamento putativo. Não é necessário entrarmos neste passo em debate doutrinário quanto ao caráter jurídico do casamento putativo. Basta a observação de PONTES DE MIRANDA<sup>11</sup>, para quem a putatividade é um obstáculo aos efeitos da anulação, pela conferência fictícia de validade. Ficção que suprime o impedimento e faz desaparecer o vício ou causa anulatória [cf. LAURENT<sup>12</sup> e por AUBRY et RAU<sup>13</sup>, citados por YUSSEF CAHALI<sup>14</sup>].

(...) Exceção também prevista pelo direito positivo é a das sociedades de fato ou irregulares, que o novo Código Civil chama de “sociedade em comum”. Embora não possuam personalidade jurídica, essas sociedades praticam atos de comércio.

(...) No caso do Município de Luís Eduardo Magalhães --- que existe, de fato, como ente federativo dotado de autonomia municipal, a partir de uma decisão política --- estamos diante de uma situação excepcional não prevista pelo direito positivo, porém instalada pela força normativa dos fatos.

(...) A exceção manifesta-se inicialmente em razão de omissão do Poder Legislativo, omissão que impede, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 15, em 12 de setembro de 1.996, a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios. Essa omissão consubstancia uma moléstia do sistema, um desvio do seu estado normal, como passo a demonstrar.

(...) O Município de Luís Eduardo Magalhães existe, é verdade, em confronto com o disposto no § 4o do artigo 18 da Constituição do Brasil. Lembro, no entanto, conhecida observação de KONRAD HESSE<sup>18</sup>: na vida da coletividade há realidades que se encontram em contradição com a Constituição, mas essas realidades não devem ser consideradas como insignificantes pelo intérprete da Constituição. O importante, em face delas, é fazer tudo aquilo que seja necessário para impedir o seu nascimento [da realidade inconstitucional] ou para pô-la, essa realidade,

Ainda, nesta esteira de argumentação, decisão do C. Conselho Nacional de Justiça:

**"DENOMINAÇÃO DE JUÍZES FEDERAIS E DO TRABALHO DE 2ª INSTÂNCIA COMO "DESEMBARGADORES" – ILEGALIDADE RECONHECIDA, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE – RECOMENDAÇÃO DE REMESSA DA MATÉRIA À COMISSÃO DE RELAÇÃO INSTITUCIONAL E COMUNICAÇÃO DO CNJ – GESTÕES PARA APROVAÇÃO RÁPIDA DA PEC SOBRE A MATÉRIA.**

*Em que pese a Constituição Federal e a legislação ordinária não conferir aos juízes federais e do trabalho de 2ª instância a denominação de "desembargadores", exclusiva dos magistrados estaduais de 2º grau, a generalização do uso do título, com vistas à uniformização vocabular de tratamento dos integrantes de tribunais de 2ª instância, somada ao fato de que tramita, na Câmara dos Deputados, PEC já aprovada pelo Senado Federal, versando sobre a questão, recomendam que o reconhecimento da ilegalidade, "in casu", não se faça com a pronúncia da nulidade dos atos que promoveram administrativamente a mudança designativa, de modo a evitar gastos desnecessários com confecção de novas placas e impressão de papéis e documentos, dada a possibilidade de aprovação da PEC já referida, determinando-se o encaminhamento da matéria à Comissão de Relação Institucional e Comunicação*

---

novamente em concordância com a Constituição. No caso, existe uma realidade material, um Município, um ente federativo dotado de autonomia política. Não é possível retornarmos ao passado, para anular esta realidade, que produziu efeitos e permanece a produzi-los. O Município de Luís Eduardo Magalhães, ente da federação brasileira, é titular de autonomia municipal desde a sua criação. Como, agora, anular essa autonomia? Pois é certo que a supressão dessa autonomia, afirmada por efeitos concretos produzidos, consubstanciaria franca agressão à estrutura federativa, ao princípio federativo. A decisão política da criação do Município violou a regra constitucional, mas foi afirmada, produzindo todos os efeitos dela decorrentes. Se da aplicação de uma norma resulta um desvio da finalidade a que ela se destina, ela finda por não cumprir o seu papel, ela deforma. Precisamente isso se daria no caso, se a autonomia do ente federativo viesse a ser anulada.

(...) Por isso teria sentido, sim, falarmos em "Município putativo", essa putatividade operando, mercê de conferência fictícia de validade à sua criação, como um obstáculo aos efeitos da inconstitucionalidade da lei que a operou (...)

*deste Conselho, para que promova gestões junto à Câmara dos Deputados, visando a uma rápida aprovação da mencionada PEC. Procedimento de controle administrativo acolhido em parte." (Conselho Nacional de Justiça. PCA 532. Processo Eletrônico nº 20093000000429. Rel. Cons. Ives Gandra).*

No mesmo sentido:

**EMENTA: ATOS DE PESSOAL. EDITAL DE PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO. CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES TEMPORÁRIA. IRREGULARIDADES DETECTADAS. ILEGALIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE.**

*1. Em vista das irregularidades contidas no Processo Seletivo Simplificado, tal procedimento deve ser considerado ilegal e conquanto a deflagração já tenha irradiado seus efeitos, neste momento, em razão da natureza do feito, contratação de professores na modalidade temporária, a questão deve ser mitigada, ensejando inferir pela não pronúncia de nulidade.*

**UNANIMIDADE.**

**(TCERO. PROCESSO Nº: 2741/11. EDITAL DE PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO. RELATOR: CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA. DECISÃO Nº 344/2012 – 2ª CÂMARA)**

Na senda de todos estes raciocínios jurisprudenciais acima colacionados, reconheço que os repasses autorizados pela via de Memorandos, despidos de Termo de Compromisso, embora ilegais, também devem ser considerados “à luz da excepcionalidade proveniente da força normativa da situação fática” e do princípio da razoabilidade e da segurança jurídica.

Com base nas avenças verbais e avenças via memorandos, os

Municípios prestaram serviço público de saúde local, em cooperação com o Estado de Mato Grosso, na expectativa de recebimento dos correspondentes repasses inexistindo nos autos prova que desabone esta conclusão.

Ainda que despidos dos Termos de Compromisso, os repasses foram efetivamente realizados, assumindo existência de fato como consequência de avenças e cumprimento de avenças. Como tal, existem, não podendo esta Corte de Contas, tal qual não o fez o C. STF no caso citado, limitar-se à prática de um mero exercício de subsunção dos repasses efetivamente realizados à regra que impõe os Termos de Compromissos, vez que se está *“diante de uma situação de exceção e as consequências perniciosas que adviriam de eventual declaração de nulidade dos referidos repasses”*.

Semelhante modo de decidir adotei quando da apreciação das Contas Anuais da Assembleia Legislativa do vertente exercício, quando enfrentei questão atinente à nulidade do Leilão nº. 001/2011 realizado pela Assembleia Legislativa de Mato Grosso, por não estar em total conformidade com a Lei Federal nº 8.666/1993, ali consignando conclusão de que, embora sendo ilegal o referido leilão, impunha-se tal reconhecimento sem pronúncia de nulidade *“ante a presença de terceiros adquirentes de boa fé, e em respeito ao Princípio da Segurança Jurídica”*, razão pela qual, com apoio da unanimidade do Plenário desta Corte, *“deixei de determinar a anulação dos consecutórios contratos entabulados”*.

Em decorrência, reconheço a ilegalidade das 118 (cento e dezoito) ocorrências de não formalizações de Termos de Compromisso entre o FES e os Municípios já citados, mas deixo de declarar-lhes a nulidade em primazia ao princípio da

força normativa dos fatos, da segurança jurídica, da razoabilidade e da moralidade administrativa.

Destarte, entendendo que a situação evidenciada afigura-se não apenas relevante, mas também comprometedora, proponho a aplicação de multa, individualizada, ao ex-Secretário Pedro Henry Neto e ao atual Secretário Vander Fernandes **no valor equivalente a 05 UPFs/MT para cada qual das 118 (cento e dezoito) ocorrências de não formalização de Termo de Compromisso com Municípios que receberam repasses Fundo a Fundo no exercício de 2011**, em afronta ao Decreto Estadual nº. 1.455/2008 e às Portarias nº. 112 e nº.113/2008/GBSES c/c artigo 5º II da CF/88, **perfazendo um total de 590 UPFs/MT**, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT, c/c artigo 6º, III, “a” c/c §1º, 3º e 4º do artigo 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT.

Proponho determinação à atual Gestão para que **(I)** considere excepcionalmente válidos os 118 Memorandos/Ofícios que reconhecem a Municípios o direito de perceber pagamento de repasses de Programas por eles informalmente aderidos e cumpridos; e **(II)** se abstenha de promover repasses pelo Sistema de Transferências Fundo a Fundo sem a prévia formalização de Termo de Compromisso com o respectivo Município, na forma do que prescreve o §2º do artigo 1º do Decreto Estadual nº. 1.455/2008.

## **6.2 Aspectos Técnicos da Gestão dos Repasses**

Tão somente à gestão dos repasses relacionados ao Programa 4157 (Programa Coordenação, organização, apoio à descentralização da Rede de Atenção à

Saúde – CUSTEIO) foi tecnicamente apontada a irregularidade **consubstanciada na “ausência de critérios técnicos, caracterizada pela total discricionariedade, na definição dos valores dos repasses”**.

A partir dos documentos colacionados às fls. 2545/2708-TCEMT, bem como a partir da leitura da autorização de repasse ao município de Chapada dos Guimarães, contida no Memorando nº 631/2011/GBSAS (fls. 2653/2654-TCEMT), a Equipe de Auditoria chegou à conclusão de que os montantes repassados aos Municípios não contaram com quaisquer respaldos técnicos para serem fixados e pagos.

Também acerca deste ponto a defesa ficou-se silente em apresentar manifestação específica, e inexistem nos autos prova em contrário do alegado, operando-se processualmente a assunção de que os fatos alegados pela Equipe de Auditoria são verdadeiros, na forma do que prescreve o artigo 302 do CPC c/c artigo 144 do RITCMT<sup>13</sup>.

Percebo que esta irregularidade constitui decorrência lógica da irregularidade anteriormente apreciada. Inexistindo Termo de Compromisso firmado entre a SES/FES e os 118 Municípios, resta clarividente que não existirão regras das normativas pactuadas entre o Fundo e o respectivo Município.

Destaco, todavia, que a normativa que institui cada qual dos Programas Estaduais de Saúde que são do Sistema de Transferência Fundo a Fundo trazem em si

<sup>13</sup> Ementa: DEFESA GENÉRICA. ART. 302 DO CPC

A defesa por negação geral é inadmissível e ineficaz. Os pedidos devem ser contestados de forma específica, sob pena de serem considerados verdadeiros os fatos alegados na inicial, nos termos do art. 302 do CPC subsidiário. (TRF5. RO 318005620065050621 BA 0031800-56.2006.5.05.0621, Relator(a): RAYMUNDO PINTO, Julgamento: Órgão Julgador: 2ª. TURMA, Publicação: DJ 08/03/2007)

mesmas tanto os valores, condições e critérios para fixação dos incentivos a serem transferidos Fundo a Fundo. A título de demonstração colaciono as disposições da Portaria nº. 113/2008/GBSES que institui o Programa de Incentivo ao Alcance de Meta da Atenção Básica. Observe-se:

*“Art.1º Instituir o PROGRAMA DE INCENTIVO AO ALCANCE DE METAS DA ATENÇÃO BÁSICA que terá o seu mecanismo de financiamento efetivado dentro do SISTEMA DE TRANSFERÊNCIA FUNDO A FUNDO, nos termos do Decreto nº 1.455 de 17 de julho de 2008.*

*Art. 2º Os requisitos observados para seleção dos municípios que serão beneficiados com os recursos financeiros do PROGRAMA DE INCENTIVO AO ALCANCE DE METAS DA ATENÇÃO BÁSICA foram:*

*I – O alcance de metas dos indicadores da atenção básica inseridos no Pacto pela Saúde (ANEXO I);*

*II – Municípios cujo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (2000), for igual ou inferior a 0,702 receberão incentivo diferenciado, visando minimizar as desigualdades municipais (ANEXO II).*

*Parágrafo Único. O repasse dos incentivos aos municípios estará vinculado à avaliação anual dos indicadores da Atenção Básica, inseridos no Pacto pela Saúde (ANEXO I).*

*Art. 3º O valor base do incentivo financeiro a ser concedido aos municípios, nos termos do artigo 2º desta portaria, fica assim definido:*

*I – Municípios que atingirem 70% ou mais de alcance das metas pactuadas referentes aos indicadores relacionados no ANEXO I, receberão mensalmente incentivo financeiro no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais);*

*II – Municípios que atingirem entre 50% e 69,9% de alcance das metas pactuadas, referentes aos indicadores relacionados no ANEXO I, receberão mensalmente incentivo financeiro no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais);*

*III – Municípios que atingirem de 0% a 49,9% de alcance das metas pactuadas, referentes aos indicadores relacionados no ANEXO I,*

*não farão jus ao recebimento do incentivo financeiro”.*

Verifico, pois, que critérios técnicos legais existem, competindo aos Gestores do Fundo conferir-lhe efetividade mediante a fidedigna e constante aplicação de tais critérios na execução de cada qual dos Termos de Compromisso que o FES pactuar com os Municípios para fixar o valor pragmaticamente devido ao respectivo Município pactuante.

A ausência da aplicação, ou da prova da aplicação, dos critérios técnicos legais para fixação do valor final devido a título de repasse (incentivo) Fundo a Fundo milita em desfavor do princípio da legalidade, da eficiência e da impessoalidade, o que de todo não é aceitável, mormente quando se trata de gestão de verbas públicas.

Ante o exposto, considero configurada e gravíssima a irregularidade em comento, propondo a aplicação de multa ao ex-Secretário Pedro Henry Neto e ao atual Secretário Vander Fernandes, **no valor equivalente a 40 UPFs/MT**, em razão de repasses Fundo a Fundo realizados sem observância dos critérios técnicos legais, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6<sup>a</sup>, I, “a” c/c § 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> e 3<sup>o</sup> do artigo 4<sup>o</sup>, ambos da Resolução Normativa n<sup>o</sup>. 17/2010/TCEMT.

Proponho determinar-se à atual Gestão que observe os critérios técnicos, valores e indicadores fixados nas Portarias da Secretaria de Saúde do Estado de Mato Grosso para definição dos valores dos repasses pelo Sistema de Repasses Fundo a Fundo, na forma do que preconiza o §3<sup>o</sup> do artigo 2<sup>o</sup> do Decreto Estadual n<sup>o</sup>. 1.455/2008.

### 6.3 Aspectos Orçamentários da Gestão dos Repasses

Sob a perspectiva do planejamento e execução orçamentária dos Programas de Expansão e consolidação da estratégia de saúde da família (Programa 3701), de Expansão e manutenção das equipes de saúde bucal integradas às equipes de saúde da família (Programa 3703), e de Coordenação, organização, apoio à descentralização da Rede de Atenção à Saúde – CUSTEIO (Programa 4157), a Equipe de Auditoria apontou que houve comprometimento de realização de repasses em percentual superior ao Orçamento Autorizado.

Em relação ao Programa 4157 - Coordenação, organização, apoio à descentralização da Rede de Atenção à Saúde – CUSTEIO, a Equipe de Auditoria ainda apontou a ocorrência de mais duas irregularidades, a saber: **(I)** comprometimento de realização de repasses em percentual superior ao Orçamento Inicial previsto ao Programa; **(II)** oneração do Orçamento do FES em razão da assunção de novo compromisso de repasse em favor do Município de Chapada dos Guimarães.

Em relação ao **Programa Saúde Bucal (Programa 3703)**, a Equipe de Auditoria registrou que o Estado, no exercício de 2011, comprometeu-se em repassar a diversos Municípios o montante **total de R\$ 7.575.300,00**, resultante da soma dos valores constantes das Portarias SES, abaixo relacionadas, que aprovaram as Planilhas Mensais de Pagamentos de Repasses e autorizaram os respectivos pagamentos, a saber:

**Tabela 4.17: Portarias que aprovaram as Planilhas de Pagamento – Programa de Saúde Bucal**

Mês	Documento autorizador do repasse	Valor pactuado
Janeiro	Portaria nº 027/2011/GBSES – DOE de 15/02/11	671.200,00
Fevereiro	Portaria nº 046/2011/GBSES – DOE de 17/03/11	665.000,00
Março	Portaria nº 057/2011/GBSES – DOE de 27/04/11	685.000,00
Abril	Portaria nº 072/2011/GBSES – DOE de 31/05/11	683.100,00
Maio	Portaria nº 095/2011/GBSES – DOE de 14/07/11	689.300,00
Junho	Portaria nº 105/2011/GBSES – DOE de 15/07/11	707.600,00
Julho	Portaria nº 112/2011/GBSES – DOE de 10/08/11	704.800,00
Agosto	Portaria nº 130/2011/GBSES – DOE de 23/09/11	689.600,00
Setembro	Portaria nº 157/2011/GBSES – DOE de 19/10/11	685.300,00
Outubro	Portaria nº 172/2011/GBSES – DOE de 11/11/11	689.600,00
Novembro	Portaria nº 180/2011/GBSES – DOE de 30/11/11	704.800,00
<b>Total</b>		<b>7.575.300,00</b>

A partir destes valores aprovados e autorizados para pagamento, a Equipe de Auditoria traçou um comparativo com os valores do Orçamento Inicial e do Orçamento Autorizado (após suplementações/reduções), constantes no Relatório FIP-613 (fls. 2710-TCENT), constatando que o Fundo Estadual de Saúde **comprometeu-se a repassar aos municípios, via incentivo do Programa de Saúde Bucal, valor 19,56% superior ao valor do Orçamento autorizado** (após suplementações/reduções), consoante descrição na Tabela 4.18 do Relatório Técnico, abaixo transcrita:

**Tabela 3: Relação entre os compromissos firmados com os municípios e o Orçamento Inicial e Final**

Dotação	Orçamento Inicial	Redução	Crédito Autorizado
33400000.134.1.1	9.354.240,36	3.018.040,36	6.336.200,00
<b>Compromissos firmados com municípios</b>			<b>7.575.300,00</b>
<b>Valor que excedeu o Orçamento (R\$)</b>			<b>1.239.100,00</b>
<b>Percentual que excedeu o Orçamento</b>			<b>19,56%</b>

Em relação ao **Programa Saúde da Família (Programa 3701)**, a Equipe de Auditoria registrou que o Estado, no exercício de 2011, comprometeu-se em repassar a diversos Municípios o montante **total de R\$ 31.800.000,00**, resultante da soma dos valores constantes Portarias SES, abaixo relacionadas, que aprovaram as Planilhas Mensais de Pagamentos de Repasses e autorizaram os respectivos pagamentos, a saber:

**Tabela 4.22: Portarias que aprovaram as Planilhas de Pagamento: Programa Saúde Familiar e Comunitária**

Mês	Documento autorizador do repasse	Valor pactuado
Janeiro	Portaria nº 030/2011/GBSES – DOE de 22/02/11	2.863.200,00
Fevereiro	Portaria nº 044/2011/GBSES – DOE de 15/03/11	2.876.800,00
Março	Portaria nº 055/2011/GBSES – DOE de 27/04/11	2.894.400,00
Abril	Portaria nº 076/2011/GBSES – DOE de 31/05/11	2.903.200,00
Maió	Portaria nº 096/2011/GBSES – DOE de 14/07/11	2.891.200,00
Junho	Portaria nº 103/2011/GBSES – DOE de 15/07/11	2.878.400,00
Julho	Portaria nº 114/2011/GBSES – DOE de 15/08/11	2.903.200,00
Agosto	Portaria nº 131/2011/GBSES – DOE de 26/09/11	2.900.800,00
Setembro	Portaria nº 158/2011/GBSES – DOE de 20/10/11	2.892.800,00
Outubro	Portaria nº 178/2011/GBSES – DOE de 30/11/11	2.917.600,00
Novembro	Portaria nº 190/2011/GBSES – DOE de 06/12/11	2.878.400,00
<b>Total</b>		<b>31.800.000,00</b>

A partir destes valores aprovados e autorizados para pagamento, a Equipe de Auditoria traçou um comparativo com os valores do Orçamento Inicial e do Orçamento Autorizado (após suplementações/reduções), constantes no Relatório FIP-613 (fls. 2711-TCEMT), constatando que o Fundo Estadual de Saúde **comprometeu-se a repassar aos municípios, via incentivo do Programa de Saúde da Família, valor 20,40% superior ao valor do Orçamento autorizado** (após suplementações/reduções),

consoante descrição na Tabela 4.23 do Relatório Técnico, abaixo transcrita:

**Tabela 4.23: Relação entre os compromissos firmados com os municípios e o Orçamento Inicial e Final**

Dotação	Orçamento Inicial	Redução	Crédito Autorizado
33400000.134.1.1	35.068.540,00	8.657.340,00	26.411.200,00
<b>Compromissos firmados com municípios</b>			<b>31.800.000,00</b>
<b>Valor que excedeu o Orçamento (R\$)</b>			<b>5.388.800,00</b>
<b>Percentual que excedeu o Orçamento</b>			<b>20,40%</b>

Em relação ao **Programa Rede de Atenção à Saúde (Programa 4157)**, a Equipe de Auditoria registrou que o Estado, no exercício de 2011, comprometeu-se em repassar a diversos Municípios o montante **total de R\$ 85.098.016,21**, resultante da soma dos valores discriminados nos Ofícios e Memorandos de fls. 2545/2708-TCENT encaminhados aos Municípios de Água Boa, Alta Floresta, Barra do Bugres, Barra do Garças, Chapada dos Guimarães, Confresa, Cuiabá, Diamantino, Juara, Juína, Rondonópolis, São Félix do Araguaia, e Várzea Grande, conforme tabela abaixo:

Município	Memorando/Ofício	Valor pactuado(X)
Água Boa	Empenho anual - Memo nº 249/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11 Empenho anual - Memo nº 249/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11 Empenho anual - Memo nº 249/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11 Empenho anual - Memo nº 249/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11 Empenho anual - Memo nº 249/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11 Empenho anual - Memo nº 249/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11 Repasse - Memo nº 665/2011/GBSAS de 30/06/11 Repasse - Memo nº 665/2011/GBSAS de 30/06/11 Repasse - Memo nº 665/2011/GBSAS de 30/06/11 Repasse - Memo nº 665/2011/GBSAS de 30/06/11 Repasse - Memo nº 665/2011/GBSAS de 30/06/11 Repasse - Memo nº 665/2011/GBSAS de 30/06/11	1.530.000,00
Alta Floresta	Empenho anual - Memo nº 246/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11 Empenho anual - Memo nº 246/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11 Empenho anual - Memo nº 246/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11 Empenho anual - Memo nº 246/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11 Empenho anual - Memo nº 246/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11	1.000.000,00

Município	Memorando/Ofício	Valor pactuado(X)
	<p>Empenho anual - Memo nº 246/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11</p> <p>Empenho anual - Memo nº 246/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11</p> <p>Empenho anual - Memo nº 246/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11</p> <p>Empenho anual - Memo nº 246/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11</p> <p>Empenho anual - Memo nº 246/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11</p> <p>Empenho anual - Memo nº 246/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11</p>	
Barra do Bugres	<p>Empenho - Memo nº 302/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 05/07/11</p> <p>Empenho - Memo nº 302/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 05/07/11</p> <p>Empenho - Memo nº 302/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 05/07/11</p> <p>Empenho - Memo nº 302/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 05/07/11</p> <p>Empenho - Memo nº 302/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 05/07/11</p> <p>Empenho - Memo nº 302/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 05/07/11</p>	1.408.965,42
Barra do Garças	<p>Repasse - Memo nº 135/SES/SAS/2011 de 22/03/11</p> <p>Repasse - Memo nº 135/SES/SAS/2011 de 22/03/11</p> <p>Repasse - Memo nº 135/SES/SAS/2011 de 22/03/11</p> <p>Repasse - Memo nº 135/SES/SAS/2011 de 22/03/11</p> <p>Repasse - Memo nº 135/SES/SAS/2011 de 22/03/11</p> <p>Repasse - Memo nº 135/SES/SAS/2011 de 22/03/11</p> <p>Repasse - Memo nº 135/SES/SAS/2011 de 22/03/11</p> <p>Repasse - Memo nº 135/SES/SAS/2011 de 22/03/11</p> <p>Repasse - Memo nº 135/SES/SAS/2011 de 22/03/11</p> <p>Repasse - Memo nº 135/SES/SAS/2011 de 22/03/11</p> <p>Repasse - Memo nº 135/SES/SAS/2011 de 22/03/11</p> <p>Repasse autorizado pelo Memo nº 0510/2011/GBSAGE/SES-MT de 08/11/11</p> <p>Repasse - Memo nº 135/SES/SAS/2011 de 22/03/11</p> <p>Repasse autorizado pelo Memo nº 0510/2011/GBSAGE/SES-MT de 08/11/11</p>	2.900.000,00
Chapada dos Guimarães	<p>Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11</p> <p>Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11</p> <p>Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11</p> <p>Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11</p> <p>Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11</p> <p>Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11</p> <p>Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11</p> <p>Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11</p> <p>Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11</p> <p>Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11</p> <p>Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11</p> <p>Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11</p> <p>Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11</p> <p>Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11</p> <p>Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11</p>	848.937,42
Confresa	<p>Empenho - Memo nº 247/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11</p> <p>Empenho - Memo nº 247/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11</p> <p>Empenho - Memo nº 193/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 05/05/11</p> <p>Empenho - Memo nº 247/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11</p> <p>Empenho - Memo nº 247/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11</p> <p>Pagamento - Memo nº 240/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 08/06/11</p> <p>Pagamento - Memo nº 297/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 01/07/11</p> <p>Pagamento - Memo nº 333/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 03/08/11</p> <p>Pagamento - Memo nº 389/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/09/11</p> <p>Pagamento - Memo nº 448/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 25/10/11</p> <p>Pagamento - Memo nº 452/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 03/11/11</p>	1.428.663,73

Município	Memorando/Ofício	Valor pactuado(X)
	Pagamento - Memo nº 494/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 01/12/11	
Cuiabá	Repasse - Memo nº 0048/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 08/02/11 Repasse - Memo nº 335/SES/SAS/2011 de 27/06/11 (Sem documento autorizativo) Repasse - Memo nº 0055/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 09/02/11 Repasse autorizado pelo Memo nº 229/2011/GBSES de 11/02/11 Repasse - Memo nº 335/SES/SAS/2011 de 27/06/11 (Sem documento autorizativo) Repasse - Memo nº 0086/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 10/03/11 Repasse autorizado pelo Memo nº 229/2011/GBSES de 11/02/11 Repasse - Memo nº 335/SES/SAS/2011 de 27/06/11 (Sem documento autorizativo) Repasse - Memo nº 125/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 01/04/11 Repasse autorizado pelo Memo nº 229/2011/GBSES de 11/02/11 Repasse - Memo nº 335/SES/SAS/2011 de 27/06/11 Oxigenoterapia Hiperbárica (sem documento autorizativo) Repasse - Memo nº 172/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 02/05/11 Repasse - Processo nº 332979/2011 – Documento de 12/05/11 Repasse - Memo nº 497/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11 Repasse - Memo nº 190/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 04/05/11 Repasse - Memo nº 335/SES/SAS/2011 de 27/06/11 Repasse - Memo nº 240/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 08/06/11 Repasse - Memo nº 240/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 08/06/11 Repasse - Memo nº 497/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11 Repasse - Memo nº 335/SES/SAS/2011 de 27/06/11 Repasse - Memo nº 297/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 01/07/11 Repasse - Memo nº 497/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11 Repasse - Memo nº 333/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 03/08/11 Repasse - Memo nº 497/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11 Repasse - Memo nº 389/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/09/11 Repasse - Memo nº 820/GBSAS/SES/MT de 22/09/11 Repasse - Memo nº 448/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 25/10/11 Repasse - Memo nº 820/GBSAS/SES/MT de 22/09/11 Repasse - Memo nº 452/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 03/11/11 Repasse - Memo nº 494/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 01/12/11 Cirurgia Cardíaca Pediátrica e Neonatal (sem documento autorizativo)	48.331.712,54
Diamantino	Repasse - Memo nº 103/SES/SAS/2011 de 28/02/11 Repasse - Memo nº 103/SES/SAS/2011 de 28/02/11 Repasse - Memo nº 103/SES/SAS/2011 de 28/02/11 Repasse - Memo nº 103/SES/SAS/2011 de 28/02/11 Repasse - Memo nº 103/SES/SAS/2011 de 28/02/11 Repasse - Memo nº 103/SES/SAS/2011 de 28/02/11 Repasse - Memo nº 103/SES/SAS/2011 de 28/02/11 Repasse - Memo nº 103/SES/SAS/2011 de 28/02/11 Repasse - Memo nº 103/SES/SAS/2011 de 28/02/11 Repasse - Memo nº 103/SES/SAS/2011 de 28/02/11 Repasse - Memo nº 103/SES/SAS/2011 de 28/02/11 Repasse - Memo nº 103/SES/SAS/2011 de 28/02/11 Repasse - Memo nº 103/SES/SAS/2011 de 28/02/11	615.384,72
Juara	Pagamento - Memo nº 266/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 16/06/11 Pagamento - Memo nº 266/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 16/06/11 Pagamento - Memo nº 266/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 16/06/11 Pagamento - Memo nº 266/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 16/06/11 Pagamento - Memo nº 266/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 16/06/11 Pagamento - Memo nº 266/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 16/06/11	1.129.899,66

Município	Memorando/Ofício	Valor pactuado(X)
	Repasse - Memo nº 742/2011/GBSAS de 04/08/11 Repasse - Memo nº 742/2011/GBSAS de 04/08/11 Repasse - Memo nº 742/2011/GBSAS de 04/08/11 Repasse - Memo nº 742/2011/GBSAS de 04/08/11 Repasse - Memo nº 742/2011/GBSAS de 04/08/11 Repasse - Memo nº 742/2011/GBSAS de 04/08/11	
Juína	(Sem documento autorizativo) (Sem documento autorizativo) (Sem documento autorizativo) (Sem documento autorizativo) (Sem documento autorizativo) Repasse - Memo nº 796/GBSAS/SES/MT de 08/09/11	143.102,50
Rondonópolis	Empenho anual - Memo nº 0106/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 24/03/11 Empenho anual - Memo nº 0106/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 24/03/11 Empenho anual - Memo nº 0106/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 24/03/11 Empenho anual - Memo nº 0106/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 24/03/11 Repasse - Memo nº 216/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 25/05/11 Empenho anual - Memo nº 0106/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 24/03/11 Repasse - Memo nº 216/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 25/05/11 Repasse - Memo nº 498/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11 Repasse - Memo nº 118/2011/GECONT/COCAAS/SUREG/SES-MT de 02/06/11 Urgência e emergência (Sem documento autorizativo) Terapia Renal Substitutiva (Sem documento autorizativo) SAMU (Sem documento autorizativo) Custeio de Ações de Média e Alta Complexidade (Sem documento autorizativo) Cardiologia (Sem documento autorizativo) Repasse - Memo nº 498/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11 Repasse - Memo nº 118/2011/GECONT/COCAAS/SUREG/SES-MT de 02/06/11 Urgência e emergência (Sem documento autorizativo) Terapia Renal Substitutiva (Sem documento autorizativo) SAMU (Sem documento autorizativo) Custeio de Ações de Média e Alta Complexidade (Sem documento autorizativo) Cardiologia (Sem documento autorizativo) Repasse - Memo nº 498/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11 Repasse - Memo nº 0451/2011/GBSAGE de 20/09/11 Repasse - Memo nº 118/2011/GECONT/COCAAS/SUREG/SES-MT de 02/06/11 Urgência e emergência (Sem documento autorizativo) Terapia Renal Substitutiva (Sem documento autorizativo) SAMU (Sem documento autorizativo) Custeio de Ações de Média e Alta Complexidade (Sem documento autorizativo) Cardiologia (Sem documento autorizativo) Repasse - Memo nº 498/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11 Repasse - Memo nº 0451/2011/GBSAGE de 20/09/11 Repasse - Memo nº 118/2011/GECONT/COCAAS/SUREG/SES-MT de 02/06/11 Urgência e emergência (Sem documento autorizativo) Terapia Renal Substitutiva (Sem documento autorizativo)	10.523.267,94

Município	Memorando/Ofício	Valor pactuado(X)
	SAMU (Sem documento autorizativo) Custeio de Ações de Média e Alta Complexidade (Sem documento autorizativo) Cardiologia (Sem documento autorizativo) Repasse - Memo nº 498/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11 Repasse - Memo nº 0451/2011/GBSAGE de 20/09/11 Repasse - Memo nº 118/2011/GECONT/COCAAS/SUREG/SES-MT de 02/06/11 Urgência e emergência (Sem documento autorizativo) Terapia Renal Substitutiva (Sem documento autorizativo) SAMU (Sem documento autorizativo) Custeio de Ações de Média e Alta Complexidade (Sem documento autorizativo) Cardiologia (Sem documento autorizativo) Repasse - Memo nº 498/2011/GBSAS/SES/MT de 13/05/11 Repasse - Memo nº 0451/2011/GBSAGE de 20/09/11 Repasse - Memo nº 118/2011/GECONT/COCAAS/SUREG/SES-MT de 02/06/11 Urgência e emergência (Sem documento autorizativo) Terapia Renal Substitutiva (Sem documento autorizativo) SAMU (Sem documento autorizativo) Custeio de Ações de Média e Alta Complexidade (Sem documento autorizativo) Cardiologia (Sem documento autorizativo)	
São Félix do Araguaia	Empenho - Memo nº 192/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 05/05/11 Empenho - Memo nº 192/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 05/05/11 Empenho - Memo nº 248/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11 Empenho - Memo nº 248/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11 Empenho - Memo nº 248/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 14/06/11 Empenho - Memo nº 231/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 08/06/11 Empenho - Memo nº 231/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 08/06/11 Empenho - Memo nº 231/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 08/06/11 Empenho - Memo nº 231/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 08/06/11 Empenho - Memo nº 231/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 08/06/11 Empenho - Memo nº 231/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 08/06/11 Empenho - Memo nº 231/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 08/06/11 Empenho - Memo nº 231/CAORS/SAS/SES/MT/2011 de 08/06/11	838.523,92
Várzea Grande	Repasse - Memo nº 653/2010/GBSAS/SES/MT de 23/07/10 Repasse - Memo nº 653/2010/GBSAS/SES/MT de 23/07/10 Repasse - Memo nº 653/2010/GBSAS/SES/MT de 23/07/10 Repasse - Memo nº 653/2010/GBSAS/SES/MT de 23/07/10 Repasse - Memo nº 653/2010/GBSAS/SES/MT de 23/07/10 Repasse - Memo nº 653/2010/GBSAS/SES/MT de 23/07/10 Repasse - Memo nº 653/2010/GBSAS/SES/MT de 23/07/10 Repasse - Memo nº 653/2010/GBSAS/SES/MT de 23/07/10 Repasse - Memo nº 653/2010/GBSAS/SES/MT de 23/07/10 Repasse - Memo nº 653/2010/GBSAS/SES/MT de 23/07/10 Repasse - Memo nº 653/2010/GBSAS/SES/MT de 23/07/10 Repasse - Memo nº 653/2010/GBSAS/SES/MT de 23/07/10	14.400.000,00
<b>Total</b>		<b>85.098.457,85</b>

A partir destes valores aprovados e autorizados para pagamento, a Equipe de Auditoria traçou um comparativo com os valores do Orçamento Inicial e do

Orçamento Autorizado (após suplementações/reduções), constantes no Relatório FIP-613 (fls. 2709-TCEMT), constatando que o Fundo Estadual de Saúde **comprometeu-se a repassar aos municípios, via incentivo do Programa Rede de Atenção à Saúde (Programa 4157), valor 8,20% superior ao valor do Orçamento autorizado** (após suplementações/reduções), e **91,14% superior ao valor do Orçamento Inicial**, consoante descrição contida na Tabela 4.13 do Relatório Técnico, abaixo transcrita:

**Tabela 4: Relação entre os compromissos firmados com os municípios e o Orçamento Inicial e Final**

Dotação	Orçamento Inicial	Suplementação	Crédito Autorizado
33400000.100.1.1	0,00	11.227.926,18	11.227.926,18
33400000.112.1.1	0,00	4.472.565,00	4.472.565,00
33400000.134.1.1	44.520.468,22	18.425.350,75	62.945.818,97
<b>Total repasses aos municípios – Programa 4157 -Orçamento</b>	<b>44.520.468,22</b>	<b>34.125.841,93</b>	<b>78.646.310,15</b>
<b>Compromissos firmados com municípios (Custeio)</b>			<b>85.098.457,85</b>
<b>Valor que excedeu o Orçamento (R\$)</b>	<b>40.577.989,63</b>	---	<b>6.452.147,70</b>
<b>Percentual que excedeu o Orçamento</b>	<b>91,14%</b>	---	<b>8,20%</b>

Para a Equipe de Auditoria, **a ultrapassagem de autorizações de pagamentos dos Programas**, de Custeio, de Saúde Bucal e de Saúde da Família, respectivamente, **em 8,20%, 19,56% e 20,40% do orçamento autorizado** para cada um desses Programas, caracterizou “ausência de Planejamento do Fundo Estadual de Saúde (...) em prejuízo aos municípios que, ao contar com o repasse, que não ocorreu em sua totalidade, não puderam desenvolver as ações de saúde financiadas por tais recursos”.

Asseverou, ainda, que em razão da **ultrapassagem da dotação orçamentária**, “não haveria como atender 100% dessa demanda”, refletindo “uma evidência da má gestão destes recursos trazendo reflexos no desenvolvimento das ações

*de saúde municipais financiadas pelos mesmos”.*

A defesa de ambos os Gestores, a seu turno idênticas, deixou de contestar especificamente este ponto, manifestando-se tão somente em relação às alegadas ausências de repasses e aos alegados atrasos de repasses (fls. 8026/TC e fls. 7343/7344-TCENT), razão pela qual a Equipe de Auditoria manteve derradeiramente sua conclusão, sendo nisto acompanhada pelo parecer ministerial.

Ante a ausência de defesa específica sobre a matéria e inexistindo nos autos prova em contrário de que não tenha havido a referida ultrapassagem da dotação orçamentária autorizada, tenho por certo que se operou processualmente a assunção de que os fatos alegados pela Equipe de Auditoria são verdadeiros, na forma do que prescreve o artigo 302 do CPC c/c artigo 144 do RITCMT<sup>14</sup>.

Acresça-se que nos termos do artigo 167, II da CF/88 é constitucionalmente vedado aos entes federados a “*assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais*”.

*In casu*, verifico que a cada Portaria e Memorando expedidos, o respectivo Gestor da época autorizou o pagamento de repasses a Municípios em decorrência de obrigações assumidas pelo FES-MT, quer por meio de regulares Termos de Compromisso com o respectivo Município, quer por meio de meros Memorandos

<sup>14</sup> Ementa: DEFESA GENÉRICA. ART. 302 DO CPC

A defesa por negação geral é inadmissível e ineficaz. Os pedidos devem ser contestados de forma específica, sob pena de serem considerados verdadeiros os fatos alegados na inicial, nos termos do art. 302 do CPC subsidiário. (TRF5. RO 318005620065050621 BA 0031800-56.2006.5.05.0621, Relator(a): RAYMUNDO PINTO, Julgamento: Órgão Julgador: 2ª. TURMA, Publicação: DJ 08/03/2007)

unilaterais. Somadas, estas autorizações de pagamentos (via Portaria ou via Memorando) ultrapassaram a dotação orçamentária disponível para cada qual dos 03 (três) Programas Estaduais auditados, nos limites descritos na Tabela abaixo:

Programa	Crédito Autorizado	Total de Pagamentos Autorizados (Portaria/Memorando)	Valor que excedeu o Orçamento (R\$)	Percentual que excedeu o Orçamento
<b>(Programa 3701)</b> Expansão e consolidação da estratégia de <b>Saúde da Família</b>	R\$ 26.411.200,00	R\$ 31.800.000,00	<b>R\$ 5.388.800,00</b>	<b>20,40%</b>
<b>(Programa 3703)</b> Expansão e manutenção das equipes de <b>Saúde Bucal</b> integradas às equipes de saúde da família	R\$ 6336200	R\$ 7.575.300,00	<b>R\$ 1.239.100,00</b>	<b>19,56%</b>
<b>(Programa 4157)</b> Coordenação, organização, apoio à descentralização da <b>Rede de Atenção à Saúde – CUSTEIO</b>	R\$ 78.646.310,15	R\$ 85.098.457,85	<b>R\$ 6.452.147,70</b>	<b>8,20%</b>
<b>Total</b>	<b>R\$ 111.393.710,15</b>	<b>R\$ 124.473.757,85</b>	<b>R\$ 13.080.047,70</b>	<b>11,74%</b>

Não se está aqui afirmando que tenha ocorrido *déficit* de execução orçamentária de um ou de todos os Programas Estaduais de Saúde, mas sim que o déficit de execução orçamentária não ocorreu tão somente porque o FES deixou de proceder ao empenho dos excessos das obrigações assumidas e reconhecidas mediante as autorizações de pagamentos aprovadas e expedidas pelas citadas Portarias e Memorandos.

Evidencia-se que o **excesso** de autorizações de pagamentos expedidas pelo Secretário de Saúde, na ordem de **R\$ 5.388.800,00** referente ao Programa Saúde da família (Programa 3701), o **excesso** de pagamentos de repasses **autorizados** pelo Secretário de Saúde, na ordem de **R\$ 1.239.100,00** referente ao Programa Saúde bucal, e o **excesso** de pagamentos de repasses **autorizados** pelo Secretário de Saúde, na ordem de **R\$ 6.452.147,70** referente ao Programa Rede de Atenção à Saúde – CUSTEIO, **não foram empenhados**, razão pela qual não aparece o referido déficit orçamentário.

De sabença geral que a obrigação de pagar os repasses aos Municípios foi assumida no momento da adesão do respectivo Município a cada qual dos Programas via celebração do também respectivo Termo de Compromisso, e não no momento do empenho. Entendimento contrário chancelaria a burla ao princípio da moralidade, universalidade e legalidade, pois bastaria não empenhar para não ter mais a obrigação do pagamento. Assim, o fato de ter o FES deixado de empenhar os repasses administrativamente reconhecidos como devidos não lhe retira a obrigação de pagá-las. A obrigação só será extinta pela rescisão do ajuste (ou pela comprovação de que as exigências contratuais não foram cumpridas).

Assim preleciona a boa doutrina:

*“Na verdade, o empenho é uma das fases mais importantes por que passa a despesa pública, obedecendo a um processo que vai até o pagamento. **O empenho não cria obrigação e, sim, ratifica garantia de pagamento assegurada na relação contratual existente entre o Estado e seus fornecedores e prestadores de serviços**” (grifo nosso)*

*(...) Administrativamente poderíamos definir o empenho da seguinte*

*forma: ato de autoridade competente que determina a dedução do valor da despesa a ser executada da dotação consignada no orçamento para atender a essa despesa. **É uma reserva que se faz, ou garantia que se dá ao fornecedor ou prestador de serviço, com base em autorização e dedução da dotação respectiva, de que o fornecimento ou o serviço contratado será pago, desde que observadas as cláusulas contratuais.***

*“Todavia não é só dos contratos, convênios, acordos ou ajustes que resultam as obrigações do Estado. **Estas também se originam de mandamentos de leis (Constituições, Leis Orgânicas Municipais, leis ordinárias) e regulamentos, que devem ser cumpridos, porque não envolvem implemento de condições**”.*

*“Não temos a veleidade de definir o empenho melhor do que o fez a lei. A Comissão de Reforma da Lei 4.320, de 1969, discutiu o assunto exaustivamente e elaborou uma definição sob o ângulo de destaque de dotação. Seria então o caso de dizer: Empenho de despesa é o ato emanando de autoridade competente que vincula dotação de créditos orçamentários para pagamento de obrigações decorrentes de lei, contrato, acordo ou ajuste, obedecidas as condições estabelecidas<sup>15</sup>”.*

*In casu*, a obrigação de pagar o valor total dos repasses dos referidos Programas foi assumida no momento da celebração dos respectivos Termos de Compromisso e não no momento do empenho<sup>16</sup>. Tanto que nos termos das respectivas Portarias dos Programas e do artigo 5º do Decreto Estadual nº. 1.455/2008, a obrigação do Fundo Estadual de Saúde de efetuar os repasses somente será suspensa se

<sup>15</sup> MACHADO. Teixeira. A Lei 4.320 Comentada.

<sup>16</sup> Art. 2º Os recursos financeiros do Sistema de Transferência Voluntária de Recursos Fundo a Fundo deverão ser aplicados, exclusivamente, no Sistema Único de Saúde em programas e ações de atenção básica, média e alta complexidade.

§ 1º Os programas e ações serão definidos por meio de portarias publicadas pela Secretaria de Estado de Saúde.

§ 2º A adesão dos municípios aos programas e ações dar-se-á através de Termo de Compromisso, que terão suas cláusulas definidas em portaria.

comprovado descumprimento pelo Município pactuante das exigências previstas no artigo 198 da CF/88, ou das condições pactuadas nos respectivos Termos de Compromisso, ou se o Município não apresentar o Relatório Anual de Gestão, ou, ainda, se constatadas irregularidades na utilização dos recursos<sup>17</sup>.

Acerca da matéria, *mutatis mutandis*, quando do recente julgamento das Contas Anuais da Prefeitura de Poxoréu, consignei que:

*“O inciso II, do art.167, da Constituição da República, com o intuito de preservar o equilíbrio econômico e financeiro, veda a “realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.*

*É sabido que as despesas realizadas pela Administração Pública devem, obrigatoriamente, observar as fases legais de execução. Destaco dentre essas fases a da fixação, cujo objetivo é o equilíbrio entre o valor total da despesa estabelecida na Lei Orçamentária e o total das receitas previstas.*

*Em harmonia com o artigo constitucional, a Lei nº 8.666/1993 previu em seu art. 7º, § 2º, incisos II e III, que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, bem como quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício*

<sup>17</sup> Art. 5º Os repasses dos recursos efetivados dentro do Sistema de Transferência Voluntária de Recursos Fundo a Fundo serão imediata e compulsoriamente suspensos, entre outros motivos, quando:

- I – o município descumprir as exigências previstas no artigo 198 da Constituição Federal;
- II – o município descumprir as condições pactuadas nos respectivos Termos de Compromisso;
- III – o município não apresentar o Relatório Anual de Gestão em conformidades com as legislações vigentes.
- IV – constatadas irregularidades na utilização dos recursos, obtidas através de auditorias dos órgãos de controle interno e externo assegurado o direito de defesa.

Art. 6º Caberá a Secretaria de Estado de Saúde, por meio de suas respectivas áreas técnicas, avaliar anualmente o cumprimento do artigo 5º para validação da continuidade do repasse, através do Sistema de Transferência Voluntária de Recursos Fundo a Fundo aos municípios.

*financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma. Para a realização de despesas que não se encontram previstas no orçamento municipal, a lei possibilitou a abertura de créditos adicionais, desde que estes sejam autorizados pelo Poder Legislativo.*

*Em que pese a tese da defesa respaldar-se no fato de que a despesa total paga durante o exercício de 2011 foi no montante de R\$ 63.100 e que o restante (R\$ 8.900,00) seria pago no exercício de 2012 na conta de restos a pagar processados, registro que o compromisso com a despesa ocorre a partir do momento da adjudicação e contratação por determinado valor. A existência de saldo à época da abertura da licitação não é a essência da irregularidade, uma vez que as fases licitatórias que antecedem a sua homologação podem ser revogadas por conveniência e oportunidade.*

*A lei exige a orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, bem como a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso na fase de abertura da licitação por questões lógicas, quais sejam, a segurança jurídica e orçamentária no caso de êxito em todas as fases internas e externas do certame". (TCEMT. Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Poxoréu. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Processo: 142697/2011. Julgado em 25/09/2012).*

Como já debatido alhures, embora haja compromissos de repasses firmados por meio de outros instrumentos e avenças que não o Termo de Compromisso preconizado pelo Decreto Estadual nº. 1.455/2008, mantenho o entendimento que no momento em que foram expedidos os Memorandos determinando os pagamentos dos repasses constituiu-se a obrigação de se efetuarem os mesmos.

Noutro giro, como já salientado, ao Programa 4157 também foi tecnicamente apontada a ocorrência de acordo verbal firmado entre o ex-Secretário Pedro Henry e o Gestor do Município de Chapada dos Guimarães, em junho de 2011, para pagamento de repasses ao citado Município no valor total de R\$ 848.937,42, ocorrido em julho de 2011, por força do Memorando nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11, conforme Tabela 12.7 do Relatório Técnico bem evidencia:

**Tabela 12.7: Repasses para Custeio – 2011 (Chapada dos Guimarães)**

Mês	Valor pactuado	Valor repassado	Valor a repassar	Data do repasse	NOB	Documento autorizador do repasse
Janeiro	80.252,67	80.252,67	0,00	21/07/11	11.16265-3 e 11.16271-8	Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11
Fevereiro	80.252,67	80.252,67	0,00	21/07/11	11.16265-3 e 11.16271-8	Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11
Março	80.252,67	80.252,67	0,00	21/07/11	11.16265-3 e 11.16271-8	Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11
Abril	80.252,67	80.252,67	0,00	21/07/11	11.16265-3 e 11.16271-8	Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11
Maió	80.252,67	80.252,67	0,00	21/07/11	11.16265-3 e 11.16271-8	Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11
Junho	80.252,67	80.252,67	0,00	21/07/11	11.16265-3 e 11.16271-8	Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11
Parcela sazonal	45.000,00	45.000,00	0,00	21/07/11	11.16265-3 e 11.16271-8	Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11
Julho	51.236,90	51.236,90	0,00	19/10/11	11.23914-1	Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11
Agosto	51.236,90	51.236,90	0,00	29/12/11	11.29832-6	Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11
Setembro	51.236,90	51.236,90	0,00	29/12/11	11.29832-6	Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11
Outubro	51.236,90	47.526,20	3.710,70	29/12/11	11.29832-6	Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11
Novembro	51.236,90	0,00	51.236,90	<b>Repasse não realizado no exercício</b>		Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11
Dezembro	51.236,90	0,00	51.236,90	<b>Repasse não realizado no exercício</b>		Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11
Parcela sazonal	15.000,00	0,00	15.000,00	<b>Repasse não realizado no exercício</b>		Repasse - Memo nº 631/2011/GBSAS de 28/06/11
<b>Total</b>	<b>848.937,42</b>	<b>727.752,92</b>	<b>121.184,50</b>			
<b>Percentual de repasses realizado no exercício</b>			<b>85,73%</b>			

Para a Equipe de Auditoria, a celebração deste acordo verbal com efeitos retroativos, em um período em que o Fundo já se encontrava com pendências de repasses a outros Municípios, consubstanciou “*oneração do Orçamento do Fundo*” que “*contribuiu para a inadimplência dos demais repasses devidos*”.

Também acerca deste apontamento técnico mantiveram os Gestores a inércia em ofertar contestação específica, manifestando-se tão somente em relação às alegadas ausências de repasses e aos alegados atrasos de repasses (fls. 8026/TC e fls. 7343/7344-TCEMT), razão pela qual a Equipe de Auditoria manteve derradeiramente sua conclusão, sendo nisto acompanhada pelo parecer ministerial.

Com efeito, os citados Memorandos, a despeito de válidos em primazia ao princípio da segurança jurídica e razoabilidade, foram expedidos em momento em que o orçamento já não mais suportava assunção de novas obrigações na dotação em questão, pelo que me valho das razões retro expedidas para considerar que também neste ponto procede a alegação técnica.

Ante o exposto, considero irregular a assunção de obrigação de pagamento de repasses em valores superiores à dotação orçamentária, propondo a aplicação ao ex-Secretário Pedro Henry Neto e ao atual Secretário Vander Fernandes de multa no valor equivalente a **30 UPFs/MT para cada qual das 03 (três) ocorrências de assunção de obrigação de pagamento de repasses em valores superiores à dotação orçamentária**, perfazendo um **total de 90 UPFs/MT**, com fulcro no artigo 289, I e II do

RITCMT c/c artigo 6º, I, “a” c/c §1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT.

Proponho seja feita determinação à atual Gestão para que **(I)** observe o disposto no artigo 165, II da CF/88, no sentido de fazer constar tanto nos Termos de Compromisso firmados com Municípios que aderirem a Programas Estaduais de Saúde do Sistema Fundo a Fundo, quanto nas Portarias que aprovam os pagamentos dos respectivos Programas e autorizam a aplicação dos valores nela indicados, a previsão dos créditos orçamentários que virão a suportar a respectiva despesa, bem assim a previsão de como serão feitos os desembolsos financeiros à medida que os serviços forem prestados; **(II)** abstenha-se de assumir a obrigação de repasses de recursos de Saúde via Fundo a Fundo que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

#### **6.4 Aspectos Financeiros da Gestão dos Repasses Fundo a Fundo**

Ainda na seara da gestão dos repasses de saúde foram constatadas irregularidades decorrentes de atrasos e inadimplência financeiro.

Segundo achados de auditoria, no exercício de 2011, todos os três Programas Estaduais auditados foram parcialmente inadimplidos pelo FES, e a parte remanescente que foi adimplida assim o foi com evidências de atrasos nos pagamentos de alguns repasses mais adiante detalhados.

Com base nestes achados a Equipe de Auditoria discriminou, em relação às **inadimplências parciais**, as seguintes irregularidades: **(I)** Repasse de **apenas 76,92% do total** dos recursos pactuados com os municípios no Programa Rede de

Atenção Básica; **(II)** Repasse de **apenas 53,59% do total** dos recursos pactuados com os municípios no Programa Saúde Bucal; **(III)** Repasse de **apenas 62,62% do total** dos recursos pactuados com os municípios no Programa Saúde da Família.

Para a Equipe de Auditoria esta inadimplência parcial *“gerou impacto negativo no desenvolvimento das ações de saúde financiadas por esse incentivo”*.

Ainda baseada nestes mesmos achados, a Equipe de Auditoria discriminou, em relação aos **atrasos das parcelas adimplidas**, as seguintes irregularidades: **(I)** Repasse com atraso de **55,07%** do total dos recursos pactuado no Programa Rede de Atenção Básica - CUSTEIO com os municípios; **(II)** Repasse com atraso de **90,51%** do total dos recursos pactuado no Programa Saúde Bucal com os municípios; **(III)** Repasse com atraso de **91,47%** do total dos recursos pactuados no Programa Saúde da Família com os municípios.

A **defesa**, por seu turno, alega que os **atrasos nos pagamentos adimplidos** são decorrentes da alteração do direcionamento das ordens de pagamentos, explanando que no ano de 2010/2011 os pagamentos dos repasses eram realizados em favor dos respectivos Municípios utilizando-se o CNPJ de cada qual destes, e que, em respeito à Resolução CIB 356, os pagamentos tiveram de ser direcionados ao CNPJ dos respectivos Fundos Municipais de Saúde. Alega que *“houve demora na regularização dos cadastros dos Fundos Municipais”*, em razão da *“necessidade das substituições das contas e CNPJ para os pagamentos devidos”*.

No que concerne às **inadimplências parciais**, a **defesa** registra que as

inadimplências referentes aos repasses devidos a Municípios que aderiram aos Programas Saúde da Família e Saúde Bucal foram quitadas em 04/04/2012, havendo tão somente um saldo de inadimplência remanescente para com o Município de Nova Canaã do Norte pelo fato de que este não teria informado *“as contas bancárias para os devidos pagamentos”*.

No que tange às inadimplências referentes a repasses devidos a Municípios que aderiram ao Programa Rede de Atenção Básica – CUSTEIO, a defesa informa que estes *“estão devidamente liquidados, aguardando Repasse e Concessão Financeira por parte da SEFAZ (...) para o devido pagamento (...)”*.

Tanto a inadimplência parcial quanto os atrasos ocorridos no pagamento dos repasses adimplidos são reconhecidos pela defesa, que não os refuta, nem apresenta prova dos alegados pagamentos dos repasses referentes aos Programas, nem da justa causa alegada para afastar o reconhecido e confessado atraso, qual seja, prova da *“alteração do CNPJ e das contas bancárias”* e prova da *“demora na regularização dos cadastros dos Fundos Municipais por culpa dos próprios Municípios e não de ineficiência do FES-MT”*.

Como já asseverado alhures, esta confissão da defesa e a inexistência nos autos de prova em contrário às alegações técnicas, processualmente falando, já seria, por si só, o suficiente para acatar a sugestão técnica e o parecer ministerial e apenar os respectivos Gestores.

Porém, aliada à confissão da defesa, entrevejo nos próprios autos provas

contundentes de que a irregularidade, de fato, encontra-se robustamente configurada e comprovada, as quais merecem destaque.

Após análise minuciosa das Tabelas 4.14, 4.19, e 4.24 sistematicamente com a análise detalhada e cautelosa dos documentos de fls. 2545/2708-TCEMT, das Portarias nº 027/2011/GBSES, nº 046/2011/GBSES, nº 057/2011/GBSES, nº 072/2011/GBSES, Portaria nº 095/2011/GBSES, nº 105/2011/GBSES, nº 112/2011/GBSES, nº 130/2011/GBSES, nº 157/2011/GBSES, nº 172/2011/GBSES nº 180/2011/GBSES, referentes ao Programa Saúde Bucal, e das Portarias nº. 030/2011/GBSES, nº 044/2011/GBSES, nº 055/2011/GBSES, nº 076/2011/GBSES, nº 096/2011/GBSES, nº 103/2011/GBSES, nº 114/2011/GBSES nº 131/2011/GBSES nº 158/2011/GBSES, nº 178/2011/GBSES, e nº 190/2011/GBSES, referentes ao programa Saúde da Família, concluo que o Programa Saúde da Família (Programa 3701) não foi integralmente adimplido, apresentando, ao final do exercício de 2011, um passivo nos repasses no valor de R\$ 11.885.600,00, também o Programa Saúde Bucal (Programa 3703) não foi integralmente adimplido, apresentando, ao final do exercício de 2011, um passivo de repasses no valor de R\$ 3.516.000,00, e por fim, também o Programa Rede de Atenção Básica – CUSTEIO (Programa 4157) não foi integralmente adimplido, apresentando, ao final do exercício de 2011, um passivo de repasses no valor de R\$ 19.639.411,37, conforme tabela que abaixo que discrimino para melhor evidenciar minha conclusão:

Programa	Valor Total Autorizado de Repasse de Pagamentos (via Portaria/Memorando)	Valor Total Repassado	Passivo	% Passivo
(Programa 3701)	R\$ 31.800.000,00	R\$ 19.914.400,00	<b>R\$ 11.885.600,00</b>	

Programa	Valor Total Autorizado de Repasse de Pagamentos (via Portaria/Memorando)	Valor Total Repassado	Passivo	% Passivo
Expansão e consolidação da estratégia de <u>Saúde da Família</u>				
<b>(Programa 3703)</b> Expansão e manutenção das equipes de <u>Saúde Bucal</u> integradas às equipes de saúde da família	R\$ 7.575.300,00	R\$ 4.059.300,00	<b>R\$ 3.516.000,00</b>	
<b>(Programa 4157)</b> Coordenação, organização, apoio à descentralização da <u>Rede de Atenção à Saúde – CUSTEIO</u>	R\$ 85.098.457,85	R\$ 65.459.016,21	<b>R\$ 19.639.441,37</b>	
<b>TOTAL</b>	R\$ 124.473.757,85	R\$ 89.432.716,21	<b>R\$ 35.095.041,37</b>	

Da análise das Tabelas 12.5 a 12.17 constantes do Relatório Técnico (fls. \_\_\_\_-TCEMT) constato que este passivo financeiro de R\$ 35.041.041,64 corresponde a **78 (setenta e oito) ocorrências de inadimplemento** de repasses mensais aos Municípios aderentes ao **Programa Rede Básica de Atenção – Custeio** ali auditados, a existência de **150 (cento e cinquenta) ocorrências de inadimplemento** de repasses mensais aos Municípios aderentes ao **Programa Rede Saúde Bucal**; e a existência de **105 (cento e cinco) ocorrências de inadimplemento** de repasses mensais aos Municípios aderentes ao **Programa Saúde da Família** ali auditados, ou seja, um **total de 333 (trezentas e trinta e três) ocorrências de inadimplemento** mensal tão somente no espectro dos programas auditados. Da parte que foi adimplida, no valor de R\$ 89.432.716,21, constato que parte do adimplemento foi realizado em atraso, havendo **510 ocorrências de adimplementos atrasados**.

Em termos de individualização de responsabilidade, entrevejo que das

333 (trezentas e trinta e três) ocorrências de inadimplemento, **232 (duzentos e trinta e duas) ocorrências de inadimplemento** são relativas a repasses dos meses de janeiro à outubro que findaram o exercício sem serem honradas, tendo estado, por conseguinte, **sob responsabilidade tanto da gestão do ex-Secretário Pedro Henry Neto, quanto do atual Secretário Vander Fernandes,** e **101 (cento e uma) ocorrências de inadimplemento** são relativas aos meses de novembro e dezembro de 2011, período em que a gestão do órgão encontrava-se sob a **direção exclusiva do atual Secretário Vander Fernandes.**

Em relação às **510 ocorrências de adimplementos atrasados,** verifico tratarem-se de ocorrências relativas aos meses de janeiro a outubro de 2011, razão pela qual de responsabilidade exclusiva do ex-Secretário Pedro Henry Neto.

Tais números são demonstrados pelas tabelas abaixo:

Contagem dos repasses **INADIMPLIDOS** no exercício de 2011

<b>Responsáveis: Pedro Henry Neto e Vander Fernandes</b>				
<b>Município</b>	<b>Custeio</b>	<b>Saúde Bucal</b>	<b>Saúde da</b>	<b>Total geral</b>
Água Boa	1	1	1	3
Alta Floresta	2	1	1	4
Barra do Bugres	1			1
Barra do Garças	1	1	1	3
Chapada dos Guimarães		1	1	2
Confresa	5	1	1	7
Cuiabá	1	7	1	9
Diamantino	7	1	3	11
Ituaçu	1	1	1	3
Itupetina		1	1	2

Rondonópolis	7	4	1	12
São Félix do Araguaia	2	2	2	6
Várzea Grande		4	1	5
Jangada		6	2	14
Planalto da Serra		4	1	5
Dooná		4	1	5
Nova Xavantina		4	2	7
Cáceres		4	1	5
Colíder		4	5	9
Marcelândia		9	5	14
Tahanaã		4	1	5
Raenorte		4	4	8
Cotriquiracú		5	5	10
Guarantã do Norte		4	4	8
Pontes e Lacerda		1	1	2
Iaciara		4	2	6
Tangará da Serra		4	5	9
Denise		4	4	8
Nova Marilândia		4	4	8
Santo Afonso		5	1	6
Lucas do Rio Verde		5	1	6
<b>Total (Pedro Henry Neto e</b>	<b>37</b>	<b>120</b>	<b>75</b>	<b>222</b>

**Responsável: Vander Fernandes**

Município	Custeio	Saúde Rural	Saúde da	Total geral
Água Boa	2	1	1	4
Alta Floresta	2	1	1	4
Barra do Bugre	2			2
Barra do Garças	4	1	1	6
Chapada dos Guimarães	2	1	1	5
Confresa	2	1	1	4
Cuiabá	2	1	1	4
Diamantino	2	1	1	4
Itiara	2	1	1	4
Itiúba		1	1	2
Rondonópolis	16	1	1	18
São Félix do Araguaia	2	1	1	4
Várzea Grande	2	1	1	4

Itanagra		1	1	2
Planalto da Serra		1	1	2
Dooná		1	1	2
Nova Xavantina		1	1	2
Cáceres		1	1	2
Colíder		1	1	2
Marçalândia		1	1	2
Tahacorã		1	1	2
Raenorte		1	1	2
Cotriguaçu		1	1	2
Guarantã do Norte		1	1	2
Pontes e Lacerda		1	1	2
Iaciara		1	1	2
Tangará da Serra		1	1	2
Denise		1	1	2
Nova Marilândia		1	1	2
Santo Afonso		1	1	2
Luís do Rio Verde		1	1	2
<b>Total (Vander Fernandes)</b>	<b>41</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>101</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>78</b>	<b>150</b>	<b>105</b>	<b>333</b>

Contagem dos repasses **adimplidos COM ATRASO** no exercício de 2011

<b>Responsável: Pedro Henry Neto</b>				
<b>Município</b>	<b>Custeio</b>	<b>Saúde Bucal</b>	<b>Saúde da Família</b>	<b>Total geral</b>
Água Boa	6	0	0	21
Alta Floresta	2	0	0	26
Barra do Bugre	3			3
Barra do Garças	4	6	0	10
Chapada dos Guimarães	11	7	0	27
Confresa	5	6	0	20
Cuiabá	20		6	26
Diamantino	2	5	7	14

Itiara	6	6	0	21
Itiúna	6	6	0	21
Rondonópolis	22	6	0	42
São Félix do Araguaia	2	6	7	21
Várzea Grande	6	6	0	21
Jangada		4	2	6
Planalto da Serra		6	0	15
Poconé		6	0	15
Nova Xavantina		6	7	12
Cáceres		6	0	15
Colíder		6	5	11
Marcelândia		1	5	6
Tahanaó		6	0	15
Raenorte		6	6	12
Conquista		5	5	10
Guarantã do Norte		6	6	12
Pontal do Açu		2	0	17
Jaciara		6	2	14
Tangará da Serra		6	5	11
Denise		6	6	12
Nova Marilândia		6	6	12
Santo Afonso		5	0	14
Lucas do Rio Verde		5	0	14
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>112</b>	<b>172</b>	<b>225</b>	<b>510</b>

A parte inadimplida dos Programas Saúde da Família e Saúde Bucal, a despeito de reconhecidas como devidas por meio da liquidação de seus respectivos valores representada nas citadas Portarias SES, porque descoberta de prévio empenho, como já explanado no tópico atinente aos aspectos orçamentários dos repasses, não se encontra financeiramente demonstrada nos Balanços do FES, comprometendo a almejada transparência e confiabilidade dos mesmos.

Outrossim, este saldo devedor de obrigações assumidas com o pagamento de repasses destes 03 (três) Programas, no valor total de **R\$ 35.095.041,37**, consubstancia comprometimento do orçamento de 2012, levando a um ciclo repetitivo de inadimplência.

Some-se a isso, o fato de que a parte inadimplida, de valores reconhecidamente devidos, como bem ponderou a Equipe de Auditoria “*gerou impacto negativo no desenvolvimento das ações de saúde financiadas por esse incentivo*”.

Este impacto negativo da ausência de repasses foi reconhecido por este E. Tribunal de Contas, a título de exemplo, no julgamento das Contas Anuais do Município de Confresa, exercício de 2011, consoante se colhe de excertos do voto da lavra do Conselheiro Sérgio Ricardo:

*“De outro tanto, conforme pontuado pela defesa, constata-se que os recursos provenientes do Convenio AIH celebrado com o Governo do Estado de Mato Grosso, não foi repassado ao município o valor de R\$ 1.400.000,00, ou seja, tal recurso foi classificado e registrado em Créditos a Receber no Balanço Patrimonial de 2011, o que me leva a pensar que foi o fator que causou o mencionado déficit orçamentário.*

*Em outra vertente, releva consignar que, caso sejam apuradas as despesas deduzindo no exercício de 2010 em razão de convênios executados em 2011, bem como, tendo **em vista o valor da saúde não repassado por parte do Governo do Estado haveria um superavit**, conforme demonstra o quadro abaixo:*

*(...)*

*Desta forma, se aplicarmos a fórmula para apurar o resultado da Execução orçamentária – Quociente do Resultado Execução Orçamentário (QRO), a receita arrecada somaria a importância de*

*R\$ 36.314.087,76, enquanto a Despesa Realizada acarretaria a quantia de R\$ 35.277.461,82, ficado demonstrado, portanto, que não ocorreu déficit orçamentário.*

*(...)*

*Há mais, conforme pontuado pela equipe técnica em relação a importância de R\$ 1.400.000,00, referente ao Convênio AIH Estado, registrado em Créditos a Receber (ativo não financeiro) no Balanço Patrimonial de 2011, constata-se tratar de um caso concreto. Assim, conforme estabelece a Orientação Normativa nº 04 de 11 de julho de 2012, tal situação não pode ser passível de penalização, colha-se:*

*“Eventual déficit de execução orçamentária causado em decorrência de atraso ou não recebimento de repasses financeiros relativos a transferências constitucionais, legais e/ou voluntárias programadas para o exercício, por descumprimento de obrigação exclusiva do Ente repassador/concedente, não será considerado irregularidade passível de penalização do gestor<sup>18</sup>”.*

*(TCEMT. Protocolo nº 71811/2012. Contas Anuais de Gestão Prefeitura Municipal de Confresa. Exercício 2011. Acórdão nº. 116/2012. Relator: Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida. Julgado em: 09/10/2012)*

Em razão deste reflexo negativo decorrente da omissão do Estado em proceder aos repasses reconhecidos por ele mesmo como sendo devidos, travou-se, em razão do voto acima transcrito, laborioso debate entre os Conselheiros acerca do quadro que se apresentava, registrado nas Notas Taquigráficas do citado processo, o qual transcrevo neste voto dada a sua relevância e pertinência para contribuição do juízo aqui exposto.

Naquela oportunidade registrei meu entendimento no sentido de que “a

<sup>18</sup> EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE CONFRESA. CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2011. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO. RECOMENDAÇÃO AO PODER LEGISLATIVO QUE DETERMINE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO A ADOÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS.

*ausência desses repasses não traz apenas os problemas contábeis que foram apontados pela equipe técnica e no parecer do Ministério Público de Contas, mas traz problemas de atendimento da população. Para o Município do porte de Confresa, R\$ 1.400.00 é um volume muito expressivo e gera um impacto negativo nas contas e na vida das pessoas”.*

Acompanhando o raciocínio que ali despendido, o Conselheiro Valter Albano, em sábias palavras, ponderou que *“esses sistemas únicos onde se vinculam receitas, eles exigem um complemento absoluto, necessário e imperativo que é a transferência automática do dinheiro (...)”*, sendo nisto acompanhado pelos Conselheiros Antônio Joaquim e José Carlos Novelli.

Por fim, o Conselheiro Relator Sérgio Ricardo destacou que a falta de repasse para a área da Saúde é um agravante e teceu ilações dignas de registro neste voto:

*“(...) fico imaginando o que aconteceu lá em Confresa que é um Município que tinha R\$ 1.400.000,00 a menos para investir nessa área. No final das contas, lá para o cidadão, o que o Prefeito fez para substituir esse recurso? Porque esse recurso significa atendimento. Se imaginarmos o que deixou de ser feito para o atendimento do cidadão, falta de consultas, de internações, sobretudo será que morreu gente em Confresa por causa disso? Se fizermos um levantamento, com certeza isso poderá ter acontecido. Então, deixar de repassar recursos para a Saúde envolve mexer com vidas. Deixar de repassar um recurso para Educação, para uma determinada obra pode dificultar atrasar, mas ninguém morre por causa disso. Agora quando se trata de saúde, muitos podem morrer por conta de um atraso de repasse de recurso (...)  
Fica aqui essa reflexão”.*

A todas estas considerações acerca dos reflexos negativos à prestação efetiva dos serviços de saúde, decorrentes do ilegal inadimplemento da obrigação de proceder a repasses e dos atrasos dos repasses adimplidos, acresço os danosos efeitos sobre o próprio pacto federativo que entendo verificados.

Administrativamente, por força do artigo 23, II da CF/88, é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios prestar serviços públicos de saúde, sendo aos Municípios imposta a prestação de serviços de atendimento à saúde com a garantia constitucional de cooperação técnica e financeira da União e do Estado<sup>19</sup>, conforme dispõe o artigo 30, VII da CF/88:

***Art. 30. Compete aos Municípios:  
VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;***

<sup>19</sup> “... o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse do Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância. Estabelecida essa premissa, é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. Seria fastidiosa – e inútil, por incompleta – a apresentação de um elenco casuístico de assuntos de interesse local do Município, porque a atividade municipal, embora restrita ao território da Comuna, é multifária nos seus aspectos e variável na sua apresentação, em cada localidade. Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada a sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre as quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc.; regulamentos sanitários municipais). Isso porque sobre cada faceta do assunto há um interesse predominante de uma das três entidades governamentais. Quando essa predominância toca ao Município, a ele cabe regulamentar a matéria, como assunto de seu interesse local.” (Hely Lopes Meirelles. Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1993, pp. 120-121).

A competência administrativa comum, estatuída no citado artigo 23 da CF/88, pressupõe uma atuação cooperada dos três entes federativos na prestação de serviços de atendimento à saúde, baseado num modelo de redução de desigualdades regionais em favor de uma progressiva igualação das condições sociais de vida em todo território nacional.

De fato, ao interpretar a Constituição, o Supremo Tribunal Federal considera a saúde como condomínio funcional, com Responsabilidade solidária dos entes da Federação:

*“...Concluiu, dessa forma, ter sido o município em questão desafetado de serviço que lhe é próprio, por destinação constitucional, já que a saúde pública é área de atuação de toda pessoa federada, correspondendo a um condomínio funcional, nos termos do art. 196, da CF.”*  
(MS 25295/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, 20.4.2005);

*“(...). Saúde pública. Direitos fundamentais sociais. Art. 196 da Constituição. Audiência Pública. Sistema Único de Saúde - SUS. Políticas públicas. Judicialização do direito à saúde. Separação de poderes. Parâmetros para solução judicial dos casos concretos que envolvem direito à saúde. Responsabilidade solidária dos entes da Federação em matéria de saúde. Ordem de regularização dos serviços prestados em hospital público. Não comprovação de grave lesão à ordem, à economia, à saúde e à segurança pública. Possibilidade de ocorrência de dano inverso. Agravo regimental a que se nega provimento”.*  
(SL 47 AgR / PE – PERNAMBUCO ; Relator: Min. GILMAR MENDES; Julg. 17/03/2010; Pleno; Dje-076, DIVULG 29-04-2010,PUBLIC 30-04-2010, EMENT VOL-02399-01 PP- 00001) e

*“(…). SAÚDE - AQUISIÇÃO E FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS - DOENÇA RARA. Incumbe ao Estado (gênero) proporcionar meios visando a alcançar a saúde, especialmente quando envolvida criança e adolescente. O Sistema Único de Saúde torna a responsabilidade linear alcançando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”.*  
*(RE 195192 / RS - RIO GRANDE DO SUL; Relator: Min. MARCO AURÉLIO; Julg. 22/02/2000; 2ª Turma; DJ 31-03-2000 PP-00060, EMENT VOL-01985-02 PP).*

Do conjunto de determinações constitucionais sobre a saúde aos entes federados, em especial da leitura da redação dada ao inciso VII do artigo 30 da CF/88 pela EC 53/2006, vem se conformando o entendimento de que a União está encarregada das funções de financiamento e de formulação da política nacional de saúde, assim como da coordenação das ações intergovernamentais, situação esta evidenciada no artigo 16 da Lei nº 8.080/1990<sup>20</sup>; aos Estados, por sua vez, cabe se adaptarem essa política às

<sup>20</sup> Art. 16 da Lei nº 8.080 de 1990: “art. 16. A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete:

I - formular, avaliar e apoiar políticas de alimentação e nutrição;

II - participar na formulação e na implementação das políticas:

a) de controle das agressões ao meio ambiente; b) de saneamento básico; e c) relativas às condições e aos ambientes de trabalho;

III - definir e coordenar os sistemas:

a) de redes integradas de assistência de alta complexidade; b) de rede de laboratórios de saúde pública; c) de vigilância epidemiológica; e

d) vigilância sanitária;

IV - participar da definição de normas e mecanismos de controle, com órgão afins, de agravo sobre o meio ambiente ou dele decorrentes, que tenham repercussão na saúde humana;

V - participar da definição de normas, critérios e padrões para o controle das condições e dos ambientes de trabalho e coordenar a política de saúde do trabalhador;

VI - coordenar e participar na execução das ações de vigilância epidemiológica;

VII - estabelecer normas e executar a vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras, podendo a execução ser complementada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios;

VIII - estabelecer critérios, parâmetros e métodos para o controle da qualidade sanitária de produtos, substâncias e serviços de consumo e uso humano;

IX - promover articulação com os órgãos educacionais e de fiscalização do exercício profissional, bem como com entidades representativas de formação de recursos humanos na área de saúde;

X - formular, avaliar, elaborar normas e participar na execução da política nacional e produção de insumos e

suas peculiaridades regionais, coordenando a coordenação, o acompanhamento e a avaliação do sistema em seu território, o apoio técnico e financeiro aos Municípios e a execução de ações de saúde em caráter supletivo àqueles, bem como participar da execução, em caráter suplementar, de uma série de atividades precípua da União e dos Municípios, situação esta evidenciada no artigo 17 da Lei nº 8.080/1990; e, aos municípios, efetuar a prestação dos serviços de saúde com o auxílio técnico e financeiro estadual e federal, conforme o artigo 30, incisos II e VII e artigo 18 da Lei nº 8.080/1990,

Vê-se, pois, que a prestação dos serviços de atendimento à saúde pelos Municípios deve ser, por força de comando constitucional, realizada com cooperação financeira dos demais entes federados.

Referida cooperação financeira, na modalidade de descentralização de recursos federais para Estados, Distrito, Federal e Municípios, bem como na modalidade de descentralização de recursos estaduais para os seus Municípios, entre outros meios, é representada pela transferência “Fundo a Fundo”.

A Lei nº. 8.142/1990 dispõe acerca das transferências intergovernamentais de recursos da saúde, prevendo a possibilidade de utilização da

equipamentos para a saúde, em articulação com os demais órgãos governamentais;

XI - identificar os serviços estaduais e municipais de referência nacional para o estabelecimento de padrões técnicos de assistência à saúde;

XII - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde;

XIII - prestar cooperação técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o aperfeiçoamento da sua atuação institucional;

XIV - elaborar normas para regular as relações entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e os serviços privados contratados de assistência à saúde;

XV - promover a descentralização para as Unidades Federadas e para os Municípios, dos serviços e ações de saúde, respectivamente, de abrangência estadual e municipal;

XVI - normatizar e coordenar nacionalmente o Sistema Nacional de Sangue, Componentes e Derivados;

modalidade de transferência “Fundo a Fundo”, tal qual o faz, no âmbito estritamente estadual, o Decreto Estadual nº. 1.455/2008.

Segundo o art. 3º da Lei nº 8.142/1990, na modalidade “*Fundo a Fundo*” os recursos devem ser repassados de forma regular e automática. Portanto, trata-se de regra de exceção que afasta a formalização de convênios para garantir a automatização das transferências e confere regularidade aos repasses.

Ocorre que tanto a transferência Fundo a Fundo quanto a transferência simplesmente automática integram o elenco de transferências legais. Tais despesas, nos termos do artigo Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, são consideradas “*obrigatórias de caráter continuado as despesas correntes realizadas por meio de transferências a Estados, Municípios e Distrito Federal em decorrência de mandamento constitucional, lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de execução*”.

Corroborar tal entendimento, o seguinte trecho de voto relator do Ministro do TCU, Raimundo Carreiro, exarado no processo TC nº 017.320/2000-5:

*“Voto do Ministro Relator*

*(...)*

*6. Em que pese não ser, nesta oportunidade, uma condição necessária para o deslinde do recurso em exame, corroboro com o posicionamento da unidade técnica e do Ministério Público no sentido de que recursos transferidos na modalidade “Fundo a Fundo” são passíveis de glosa pelo órgão repassador, quando identificado despesas ilegítimas ou irregularidades em sua aplicação, e adoto os argumentos apresentados no relatório*

*precedente. Vale dizer, mesmo os recursos considerados como transferências não voluntárias, em determinadas circunstâncias podem ter o repasse suspenso ou glosado pelo órgão repassador. Como exemplo cito os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), cujo direito à retenção está definido na Constituição Federal (art. 160). Quanto ao repasse de recursos aos fundos estaduais e municipais de saúde, também definido como transferências não voluntárias (art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), embora não haja, no texto constitucional, previsão de causas que possam ensejar a sua retenção, não fica afastada a possibilidade de que, diante de irregularidades na aplicação desses recursos, medidas financeiras sejam adotadas”.*

*(TC nº 017.320/2000-5, Relator Min. Raimundo Carreiro; Acórdão 3114/2010 - Segunda Câmara; Ata 21/2010 – 2ª Câmara; Sessão 22/06/2010; Aprovação 30/06/2010; Dou 30/06/2010) (grifo nosso)*

De todo cediço que, sob o ponto de vista do orçamento cedente, as transferências podem ser classificadas em transferências legais (ou automáticas) e as transferências discricionárias ou voluntárias. Segundo Prado, Quadros e Cavalcanti, as transferências legais **“são aquelas nas quais os critérios que definem a origem dos recursos e os montantes a serem distribuídos para cada governo estão especificados em lei ou na Constituição”<sup>21</sup>**.

<sup>21</sup> PRADO, S.; QUADROS, W.; CAVALCANTI, C.E. Partilha de recursos na federação brasileira. São Paulo: Fundap, 2003, 245 p.

O Senado Federal (2001, p. 11) classifica os repasses de recursos federais aos municípios segundo sua origem normativa. Conforme este critério, as transferências podem ser agrupadas em constitucionais, legais ou voluntárias. Tal critério também é adotado pelo Tribunal de Contas da União.

As transferências constitucionais correspondem a parcelas de recursos arrecadados e repassados aos municípios por força de mandamento estabelecido em dispositivo da Constituição Federal. Inserem-se nesta modalidade os recursos provenientes do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto Territorial Rural (ITR), do Imposto sobre Operações Financeiras/Ouro (IOF-Ouro), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e do Fundo de Compensação para Exportação de Produtos Industrializados - FPEX.

As transferências legais são aquelas regulamentadas por leis específicas, as quais determinam a forma de

Na mesma senda, o parecer ministerial consignou que:

*Vale ressaltar que os recursos, cujo atraso nos repasses foram evidenciados, são feitos a título de INCENTIVO e tais repasses, na visão de alguns gestores, tem natureza VOLUNTÁRIA. **Em contraposição a esta alegação, entende-se que, uma vez que o Fundo Estadual de Saúde firmou compromisso com os municípios, gerou-se a obrigação, pois o município, no desenvolvimento de suas ações de saúde passa a contar com tais recursos.***

*72. Logo, pode-se concluir que tratam-se de incentivos sim, mas o **caráter voluntário deixa de existir no momento em que são pactuados os valores dos repasses entre os Fundos Estadual e Municipal, momento em que, numa gestão responsável, tais repasses assumem natureza obrigatória.***

*73. Na esfera do direito público, por maior razão, o descumprimento pelo gestor de norma convencionada, merece reprovação. Isso porque compete ao Administrador Público (por força do art. 37 da Constituição da República) realizar uma gestão sadia, atentando-se para os ditames legais, bem como cumprindo fielmente as obrigações institucionais convencionadas.*

*74. É o que se denota, ainda, do princípio do eficiência/planejamento insculpido no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000, o qual recomenda ao gestor o*

---

habilitação, transferência, aplicação dos recursos e prestações de contas. Podem ser divididas em duas categorias: as transferências automáticas e as transferências Fundo a Fundo.

As transferências automáticas consistem no repasse de recursos financeiros sem a utilização de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica, aberta em nome do beneficiário. Tal forma de transferência é utilizada no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

As transferências Fundo a Fundo consistem no repasse de recursos diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal ou do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. Tais transferências são utilizadas em programas na área da saúde e da assistência social.

Por fim, as transferências voluntárias são definidas no art. 25, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

(BRASIL. Senado Federal. Manual de obtenção de recursos federais para municípios: orientações aos prefeitos. 5ª. ed. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2005).

*adimplemento temporâneo de suas obrigações financeiras. Sobretudo no caso em apreço onde o atraso no repasse constitui apropriação, mesmo que temporária, de verbas retidas da municipalidade.*

Fixo, pois, o entendimento de que os repasses de recursos da saúde pelo sistema Fundo a Fundo dos Estados aos Municípios não se tratam de transferências voluntárias, mas sim de transferências legais, posto que decorrentes da determinação constitucional, no sentido de que Estado e União cooperem financeiramente com os Municípios na prestação por estes de serviços da saúde, bem como de determinação legal, consoante a Lei nº. 8142/1990 e o Decreto Estadual nº. 1.455/2008.

Sendo obrigatórios os repasses, dada sua natureza de transferência legal e de instrumento de cooperação federativa, **os parciais inadimplementos e os atrasos, além dos reflexos sociais já verberados neste voto, maculam as leis de finanças públicas e o pacto federativo constitucionalmente travado entre o Estado de Mato Grosso e seus municípios**, situação de todo nefasta e inconciliável com os princípios constitucionais fundamentais, pois para que se possa permitir o planejamento e a orçamentação por parte dos governos descentralizados, deve haver o mínimo de previsibilidade nas transferências oriundas do governo central.

Neste sentido, são pertinentes as lições de Prado, Quadros e Cavalcanti:

*“(...) a existência de um volume elevado de transferências discricionárias é, segundo diversos observadores, **prejudicial ao sistema federativo**. Um dos principais argumentos contrários às*

*transferências discricionárias refere-se à instabilidade que geram nos processos orçamentários dos governos subnacionais, que ficam sem parâmetros para estimar a evolução dos recursos que receberão a médio prazo<sup>22</sup>"*

Entrevejo, ainda, a necessidade de que as determinações exaradas nestes autos sejam consentâneas à Constituição e à legislação financeira, de modo que anoto minha fundada preocupação com ordens judiciais de bloqueio de contas do Estado que olvidam a necessária e prévia liquidação das obrigações impostas aos Municípios aderentes aos Programas Estaduais, obrigações estas consubstanciadas no cumprimento de metas e indicadores do Pacto pela Saúde previstas nas respectivas Portarias de cada qual dos Programas.

Em consequência, proponho que seja determinado á atual gestão que **(I)** apresente, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação desta decisão cópia das Notas de Empenho, Nota de Liquidação de Empenho, Nota de Ordem Bancária dos pagamentos referentes ao saldo remanescente inadimplente, no exercício de 2011, dos repasses devidos aos Municípios respectivamente aderentes aos Programas Estaduais Saúde Bucal e Saúde da Família, com a planilha discriminada dos valores, pagos, número da Portaria Autorizativa do pagamento, nome e CNPJ do Fundo Municipal de Saúde cujo crédito foi satisfeito, prova da liquidação da despesa consubstanciada na prova documental de que o respectivo Município cumpriu as obrigações que respectivamente lhe compete por força da Portaria n<sup>os</sup> 141/2003 e 112/2008 em relação àqueles que aderiram ao Programa Estadual Rede de Atenção Básica CUSTEIO, e por força da

<sup>22</sup> PRADO, S.; QUADROS, W.; CAVALCANTI, C.E. Partilha de recursos na federação brasileira. São Paulo: Fundap, 2003, 245 p. 24.

Portaria nº 130/2010 em relação àqueles que aderiram ao Programa Estadual Saúde Bucal; e por força da Portaria nº. \_\_\_\_\_ em relação àqueles que aderiram ao Programa Estadual Saúde da Família; **(II)** proceda à abertura de Tomada de Contas Especial, no prazo de até 60 (sessenta) dias, a contar da publicação da vertente decisão, com vistas a averiguar o eventual pagamento de juros, multas, ou correções monetárias decorrentes do pagamento atrasado de repasses Fundo a Fundo de saúde, e apurar os respectivos responsáveis, concluindo os trabalhos no prazo de até 90 (noventa) dias a contar da nomeação da Comissão de Tomada de Contas Especial e encaminhando a conclusão a este Relator no prazo de 03 (três) dias a contar do término do prazo concedido para a conclusão dos trabalhos; **(III)** abstenha-se de reter os repasses mensais das transferências legais de saúde Fundo a Fundo.

Merece também ser considerado que no ano de 2011, correspondente ao exercício em exame, entrou em vigor a Lei Complementar nº 141/2011, que “Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; **estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde** e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis n<sup>os</sup> 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências”.

De especial interesse para nossa análise são os seguintes dispositivos da norma:

*Art. 19. O rateio dos recursos dos Estados transferidos aos*

Municípios para ações e serviços públicos de saúde será realizado segundo o critério de necessidades de saúde da população e levará em consideração as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica e espacial e a capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde, observada a necessidade de reduzir as desigualdades regionais, nos termos do [inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal](#).

§ 1º Os Planos Estaduais de Saúde deverão explicitar a metodologia de alocação dos recursos estaduais e a previsão anual de recursos aos Municípios, pactuadas pelos gestores estaduais e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde.

§ 2º O Poder Executivo, na forma estabelecida no [inciso II do caput do art. 9º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990](#), manterá o respectivo Conselho de Saúde e **Tribunal de Contas** informados sobre o montante de recursos previsto para transferência do Estado para os Municípios com base no Plano Estadual de Saúde.

*Art. 20. As transferências dos Estados para os Municípios destinadas a financiar ações e serviços públicos de saúde serão **realizadas diretamente** aos Fundos Municipais de Saúde, de forma regular e automática, em conformidade com os critérios de transferência aprovados pelo respectivo Conselho de Saúde.*

*Parágrafo único. Em situações específicas, os recursos estaduais poderão ser repassados aos Fundos de Saúde por meio de transferência voluntária realizada entre o Estado e seus Municípios, adotados quaisquer dos meios formais previstos no [inciso VI do art. 71 da Constituição](#).*

Federal, observadas as normas de financiamento.

*Art. 21. Os Estados e os Municípios que estabelecerem consórcios ou outras formas legais de cooperativismo, para a execução conjunta de ações e serviços de saúde e cumprimento da diretriz constitucional de regionalização e hierarquização da rede de serviços, poderão remanejar entre si parcelas dos recursos dos Fundos de Saúde derivadas tanto de receitas próprias como de transferências obrigatórias, que serão administradas segundo modalidade gerencial pactuada pelos entes envolvidos.*

*Parágrafo único. A modalidade gerencial referida no caput deverá estar em consonância com os preceitos do Direito Administrativo Público, com os princípios inscritos na [Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990](#), na [Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990](#), e na [Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005](#), e com as normas do SUS pactuadas na comissão intergestores tripartite e aprovadas pelo Conselho Nacional de Saúde.*

Assim, cumpre ao Estado de Mato Grosso adequar-se à novel previsão legislativa, cabendo determinar-se a observância pelo Estado de Mato Grosso do dispositivos constantes dos arts. 19 a 21 da Lei Complementar nº 141/2011, cujo descumprimento deverá ser classificado como irregularidade gravíssima, ensejadora da emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Governador do Estado;

Em razão das graves repercussões dos atrasos e parciais inadimplências entendo cabível a aplicação de multa, individualizada, ao ex-Secretário Pedro Henry Neto e ao atual Secretário Vander Fernandes no **valor equivalente a 11 UPFs/MT para cada qual das 232 ocorrências de inadimplementos de repasses relativos aos meses de**

**janeiro a outubro de 2011** dos Programas Estaduais de Saúde Rede Básica CUSTEIO, Saúde da Família e Saúde Bucal, **perfazendo um total de 2.552 UPFs/MT**, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “a” c/c §1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT.

Proponho, ainda, exclusivamente ao Sr. Vander Fernandes, a aplicação de multa no valor equivalente a **11 UPFs/MT para cada qual das 101 (cento e uma) ocorrências de inadimplemento de repasses relativos aos meses de novembro e dezembro de 2011, perfazendo um total de 1.111 UPFs/MT**, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “a” c/c §1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT.

Por fim, proponho exclusivamente ao Sr. Pedro Henry Neto a aplicação multa no valor de **11 UPFs/MT para cada qual das 510 ocorrências de adimplementos atrasados, ocorridos nos meses de janeiro a outubro de 2011, perfazendo um total de 5.610 UPFs/MT** com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “a” c/c §1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT.

## **6.5 Aspectos de ausência de tratamento isonômico aos Municípios no montante e na tempestividade dos Pagamentos dos Repasses Fundo a Fundo**

Ao detectar o excesso de assunção de obrigações em detrimento da dotação orçamentária existente para cada Programa Estadual de Saúde, a Equipe de Auditoria constatou, paralelamente, que, em razão da incapacidade orçamentária e financeira do FES em proceder ao adimplemento total dos repasses devidos aos Municípios matogrossenses, o FES acabou por proceder à *“contigenciamento de pagamento de maneira não uniforme”*, realizando, no total, pagamentos a maiores para uns, a menores para outros.

A Equipe de Auditoria procedeu à comparação do *quantum* pecuniário pago a título de repasses realizados dentro de cada qual dos 03 (três) Programas Estaduais de Saúde que compõem a amostragem, e, em relação a todos esses 03 (três) Programas, concluiu ter sido configurada a *“ausência de critérios igualitários na realização dos repasses aos municípios gerando desigualdades nos percentuais dos repasses”*.

Por exemplo, em relação ao Programa Rede de Atenção Básica – CUSTEIO a Equipe de Auditoria demonstrou que **enquanto o Município de Juína recebeu** o valor total de R\$ 443.102,50, montante este correspondente a 309,64% do total de pagamento de repasses autorizados a este Município (Tabela 4.14 e 12.14 do Relatório Técnico), **o Município de Água Boa recebeu** o valor total de R\$ 90.000,00, correspondente a 5,88% do montante total de pagamento de repasses autorizados a este Município (Tabela 4.14 e 12.5 do Relatório Técnico)

Também em relação ao Programa Saúde Bucal a Equipe de Auditoria demonstrou que **enquanto o Município de Água Boa, Chapada dos Guimarães e**

**Pontes de Lacerda receberam**, respectivamente, o valor total de R\$ 68.400,00, R\$ 18.200,00, e R\$ 121.600,00, correspondentes a 81,82%, 81,25% e 80% do total de pagamento de repasses autorizados a este Município (Tabela 4.19, 12.19, 12.21 e 12.39 do Relatório Técnico), **os Municípios de Cuiabá e Marcelândia receberam**, respectivamente, o valor total de R\$ 11.200,00 e R\$ 7.600,00, correspondentes a 0% e 11,11% do montante total de pagamento de repasses autorizados a este Município (Tabela 4.19, 12.22 e 12.31 do Relatório Técnico).

Por fim, em relação ao Programa Saúde da Família a Equipe de Auditoria demonstrou que **enquanto o Município de Confresa e Pontes de Lacerda receberam**, respectivamente, o valor total de R\$ 480.000,00 e R\$ 307.200,00, correspondentes a 86,96% e 84,21% do montante do total de pagamento de repasses autorizados a este Município (Tabela 4.24, 12.71, 12.70 do Relatório Técnico), **o Município de Jangada recebeu** o valor total de R\$ 28.800,00, correspondente a 19,35% do montante total de pagamento de repasses autorizados a este Município (Tabela 4.19, 12.22 e 12.31 do Relatório Técnico).

No que diz respeito aos alegados atrasos constatados e analisados no item anterior deste voto, a Equipe de Auditoria analisou se os atrasos eram uniformes, ou se o descontrole que se vem analisando ao longo do julgamento da gestão dos repasses também teria contribuído para a prática de um tratamento administrativo diferenciado entre os Municípios.

Nesta análise a Equipe de Auditoria constatou que também em relação aos atrasos nos pagamentos dos repasses há, nos 03 (três) Programas Estaduais de

Saúde incluídos na amostragem, *“ausência de critérios igualitários (...) gerando desigualdades no tocante à sua tempestividade”*, uma vez que alguns Municípios receberam os repasses que lhes eram devidos dentro do prazo, e outros Municípios receberam os repasses que lhes era devido com atrasos superiores a 90 (noventa) dias.

Por exemplo, em relação ao Programa Rede de Atenção Básica CUSTEIO, a Equipe de Auditoria demonstrou que enquanto o município de **Barra do Garças** recebeu 66,67% dos repasses dentro do prazo, os Municípios de **Juara** e **Juína** receberam, respectivamente, 50% e 54,16% dos repasses com atraso superior a 90 (noventa) dias.

No que concerne ao Programa Saúde Bucal, a Equipe de Auditoria demonstrou que enquanto os municípios de **Jangada** e **Alta Floresta** receberam, respectivamente, 28,10% e 23,84% dos repasses dentro do prazo, os municípios de **Santo Afonso** e **Denise** receberam, respectivamente, 100% e 66,67% dos repasses com atraso superior a 90 (noventa) dias.

Por fim, em relação ao Programa Saúde da Família, a Equipe de Auditoria demonstrou que enquanto o município de **Jangada** recebeu 50% dos repasses dentro do prazo, os Municípios de **Denise**, **Colíder** e **Jaciara** receberam, respectivamente, 69,67%, 60% e 55,56% dos repasses com atraso superior a 90 (noventa) dias.

Mais uma vez, a defesa nada acresce. Olvida manifestar-se pontualmente acerca dos achados, conduzindo a Equipe de Auditoria a manter o seu apontamento e nisto ser acompanhada pelo parecer ministerial.

Mais uma vez, portanto, aplico o artigo 302 do CPC c/c artigo 144 do RITCMT para considerar verdadeiros os fatos alegados pela Equipe de Auditoria.

Com efeito, encontra-se robustamente comprovado, por meio das Tabelas 4.14, 4.19, 4.24, a disparidade de tratamento aos municípios pelo FES em matéria de pagamento dos repasses, sem qualquer justificativa razoável e plausível que a afaste.

Destaco que a constatação desta disparidade de tratamento do FES para com os Municípios revela conduta constitucionalmente vedada aos entes federados, nos termos do artigo 19 da CF/88:

*Artigo 19 - É **vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:  
III - **criar** distinções entre brasileiros ou **preferências entre si**.*

Ademais a previsibilidade e regularidade das Transferências Legais é condição *sine qua non* para que se possa permitir o planejamento e a orçamentação por parte dos governos descentralizados.

Por constituir grave afronta à norma constitucional, entendo cabível a aplicação de multa, individualizada, ao ex-Secretário Pedro Henry Neto e ao atual Secretário Vander Fernandes no **valor equivalente a 40 UPFs/MT** em razão da ausência de critérios igualitários na realização dos repasses aos municípios gerador de tratamento desigual quanto aos percentuais dos repasses, em afronta ao inciso III do artigo 19 da

CF/88; e no **valor equivalente a 40 UPFs/MT** em razão da ausência de critérios igualitários na realização dos repasses aos municípios gerador de tratamentos desiguais quanto à tempestividade da adimplência dos pagamentos, ambas, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “b” c/c §1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT.

#### **6.6 Representação Externa nº. 202045/2011 (Gestão dos Repasses da Saúde)**

Tramita em conjunto com os presentes autos, a Representação de Natureza Externa proposta pela Prefeitura Municipal de Planalto da Serra (Processo nº 20204-5/2011), em face do Fundo Estadual de Saúde do Estado de Mato Grosso – FES/MT, acerca de possíveis irregularidades nos repasses de recursos do FES/MT ao Fundo de Saúde daquele município.

Em decisão de minha relatoria determinei a juntada dessa Representação a estes autos - Contas Anuais de Gestão do Fundo Estadual de Saúde, processo nº 14.185-2/2011, e determinei ainda, a retificação da capa do processo para que constasse o Fundo Estadual de Saúde, na qualidade de polo passivo (fls. 13/14-TCE).

O Ministério Público de Contas por intermédio do Parecer nº 4.630/2012, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho considerou a referida Representação em seu Parecer como se observa nos tópicos 13 e 14 (fls. 11.125/11.126-TCE) e tópicos 115 a 117 (fls. 11.156/11.157) e conclusão, fl. 11.168-TCE.

O Parquet de Contas opinou pelo arquivamento dos autos, considerando que o assunto ventilado na presente Representação Externa (atraso nos repasses dos recursos do FES/MT aos Municípios do Estado) fora objeto de verificação e análise nos autos das Contas Anuais de Gestão do Fundo Estadual de Saúde – FES/MT, exercício de 2011, Processo nº 14.185-2/2011 e considerou também a possibilidade de haver *bis in idem* quanto a punição dos gestores nas irregularidades já apontadas, ressaltando que tais apontamentos receberam tratamento nas Contas supra citadas (fls. 11.157 e 11.168-TCE).

Em análise aos autos verifico que o objeto da Representação Externa foi o descumprimento por parte do Estado/FES de alguns repasses destinados a Saúde – Transferências Fundo a Fundo, para o município de Planalto da Serra.

O documento apresentado pelo gestor do Município trouxe um extrato emitido em 25/10/2011, Transferência Fundo a Fundo, onde se apresentou 05 (cinco) Programas, sendo eles: 1) Saúde Bucal, 2) PSF – Programa Saúde da Família, 3) Portaria nº 112/61 - Média e Alta Complexidade, 4) Incentivo de Alcance de Metas da Atenção Básica e 5) Diabetes *Millitus* (fl. 06-TCE).

A equipe técnica, em sua amostra, analisou 03 (três) dos 05 (cinco) Programas: Saúde Bucal (Tabela 12.24, fl. 6.388-TCE); Saúde da Família (Tabela 12.55, fl. 6.401/6.402-TCE); e Portaria 112 (Média e Alta Complexidade) tratada no tópico 4.8.1, intitulado Transferências do Programa 4157 (fls. 6.062/6.068-TCE).

Dos apontamentos realizados pela equipe técnica o gestor, em suma, alegou que os atrasos e inadimplementos financeiros se deram em virtude da alteração do direcionamento das ordens de pagamentos, explanando que no ano de 2010/2011 os pagamentos dos repasses eram realizados em favor dos respectivos Municípios utilizando-se o CNPJ de cada qual destes, e que em respeito à Resolução CIB 356 os pagamentos tiveram de ser direcionados ao CNPJ dos respectivos Fundos Municipais de Saúde. Alegou também que *“houve demora na regularização dos cadastros dos Fundos Municipais”*, em razão da *“necessidade das substituições das contas e CNPJ para os pagamentos devidos”*. (fls. 10.907/10.909-TCE).

Compulsando os autos, segundo achados de auditoria, no exercício de 2011, todos os três Programas Estaduais auditados foram parcialmente inadimplidos pelo FES, e a parte remanescente que foi adimplida assim o foi com evidências de atrasos nos pagamentos de alguns repasses.

Em linhas gerais, a Equipe de Auditoria discriminou, em relação às inadimplências parciais, as seguintes irregularidades: **(I)** Repasse de apenas 76,92% do total dos recursos pactuados com os municípios no Programa Rede de Atenção Básica; **(II)** Repasse de apenas 53,59% do total dos recursos pactuados com os municípios no Programa Saúde Bucal; **(III)** Repasse de apenas 62,62% do total dos recursos pactuados com os municípios no Programa Saúde da Família.

Para a Equipe de Auditoria esta inadimplência parcial *“gerou impacto*

*negativo no desenvolvimento das ações de saúde financiadas por esse incentivo”.*

Ainda baseada nestes mesmos achados, a Equipe de Auditoria discriminou, em relação aos **atrasos das parcelas adimplidas**, as seguintes irregularidades: **(I)** Repasse de **55,07%** do total dos recursos pactuado no Programa Rede de Atenção Básica - CUSTEIO com os municípios com atraso; **(II)** Repasse de **90,51%** do total dos recursos pactuado no Programa Saúde Bucal com os municípios com atraso; **(III)** Repasse de **91,47%** do total dos recursos pactuados no Programa Saúde da Família com os municípios com atraso.

No que pertine às **inadimplências parciais**, a **defesa** registra que as inadimplências referentes aos repasses devidos a Municípios que aderiram aos Programas Saúde da Família e Saúde Bucal foram quitadas em 04.04.2012, havendo tão somente um saldo de inadimplência remanescente para com o Município de Nova Canaã do Norte pelo fato de que este não teria informado *“as contas bancárias para os devidos pagamentos”*.

No que tange às inadimplências referentes a repasses devidos a Municípios que aderiram ao Programa Rede de Atenção Básica – CUSTEIO, a defesa informa que estes *“estão devidamente liquidados, aguardando Repasse e Concessão Financeira por parte da SEFAZ (...) para o devido pagamento (...)”*.

Tanto a inadimplência parcial quanto os atrasos ocorridos no pagamento dos repasses adimplidos são reconhecidos pela defesa, que não os refuta, nem apresenta prova dos alegados pagamentos dos repasses referentes aos Programas, nem da justa

causa alegada para afastar o reconhecido e confessado atraso, qual seja, prova da *“alteração do CNPJ e das contas bancárias”* e prova da *“demora na regularização dos cadastros dos Fundos Municipais por culpa dos próprios Municípios e não de ineficiência do FES-MT”*.

No caso específico, as irregularidades decorrentes dos repasses ao Município de Planalto da Serra estão demonstradas nos autos nas seguintes tabelas: (I) Programa Saúde Bucal, Tabelas n<sup>os</sup> 4.19, 4.20 e 12.24, fls. 6.076, 6.078/79 e 6.388-TCE, respectivamente; (II) Programa Saúde da Família, Tabela n<sup>o</sup> 12.55, fl. 6.401-TCE; e (III) Portaria 112 (Média e Alta Complexidade), Tabela 4.12 (fls. 6.063/6.067-TCE).

Ante o exposto, observa-se que se constataram atrasos nos repasses, conforme tabelas citadas, razão pela qual dirijo do Parecer do Ministério Público de Contas e Julgo Parcialmente Procedente a Representação, referente às intempestividades constatadas nos Programas Saúde Bucal e Saúde da Família.

Quanto ao Programa da Portaria n<sup>o</sup> 112 (Média e Alta Complexidade), tabela 4.12 (fls. 6.063/6.067-TCE), considerando sua vigência ter sido restrita aos 11 (onze) primeiros dias de janeiro (fl. 6.066-TCE), entendo não haver elementos que demonstrem ter havido prejuízos.

As alegações apresentadas pelos gestores não se encontram amparadas por documentos hábeis, portanto não merecem acatamento.

Isto posto Julgo parcialmente procedente a Representação Externa, referente às irregularidades constatadas nos Programas Saúde Bucal e Saúde da Família, e em razão de seu julgamento simultâneo com as Contas Anuais de 2011, deixo de determinar sua conversão em Tomada de Contas na forma do artigo 203<sup>23</sup> do RITCTM.

Deixo, ainda, de aplicar multa, bem como expedir determinações neste contexto de voto, na medida em que tanto as multas cabíveis pelo inadimplemento dos repasses, quanto às determinações à atual Gestão encontram-se computadas no rol de multas e determinações aplicadas no Capítulo 6, subcapítulo 6.4 do Voto destas Contas Anuais e já discriminadas na parte dispositiva deste voto.

#### **6.7 Denúncia nº. 220671/2011 (Gestão dos Repasses da Saúde)**

Segundo denunciado pelo Sindicato dos Médicos do Estado de Mato Grosso (fls.4 a 8/TC), o Fundo Estadual de Saúde tem atrasado constantemente os repasses à Fundação de Saúde de Várzea Grande (FUSVAG), no valor mensal de R\$ 1.200.000,00, *“causando gravames à administração do Hospital Pronto Socorro Municipal de Várzea Grande e aos próprios servidores da área de saúde, que não recebem suas remunerações em dia”*.

Aduziu o Denunciante que conforme as regras do SUS, o FES-MT tem o

<sup>23</sup> Art. 230. Os processos de denúncia ou representação poderão ser convertidos em tomada de contas, por determinação do Conselheiro relator ou a critério do Tribunal Pleno, observados o caráter sigiloso e o acesso restrito às partes ou seus procuradores, até deliberação definitiva.

dever legal de proceder ao repasse de verbas mensais ao Hospital Pronto Socorro de Várzea Grande.

A denúncia foi admitida consoante decisão prolatada em 21/03/2012.

Em sede de instrução, a Equipe de Auditoria registrou que “os recursos, cujo atraso no repasse constituem objeto desta Denúncia são provenientes de incentivo financeiro dado aos municípios com o objetivo de apoiar o desenvolvimento das ações de saúde e viabilizar a universalização e regionalização da assistência do Sistema Único de Saúde, (...) e encontram-se regulamentados na Portaria nº 112/2008/GBSES, de 06/07/2008”.

A Equipe de Auditoria elaborou o quadro demonstrativo, abaixo transcrito, dos pagamentos efetuados pelo Fundo Estadual de Saúde ao FUSVAG referentes aos meses de janeiro a dezembro/2011:

Quadro 1

Mês	Solicitação de pagamento		Empenho		Pagamento		
	Memorando nº	Data	NE nº	Data	NOB nº	Data	Valor
Jan	0048/CAORS/SAS/SES/MT/2011	08/02/11	11.01761-6	25/01/11	11.05798-1	05/04/11	R\$ 1.200.000,00
Fev	0055/CAORS/SAS/SES/MT/2011	09/02/11	11.01761-6	25/01/11	11.05797-3	05/04/11	R\$ 1.213.500,00 (*)
Mar	0086/CAORS/SAS/SES/MT/2011	10/03/11	11.01761-6	25/01/11	11.06330-2	07/04/11	R\$ 1.173.000,00 (*)
			11.05382-5	30/03/11	11.06328-0	07/04/11	R\$ 40.500,00 (*)
Abr	0125/CAORS/SAS/SES/MT/2011	01/04/11	11.05382-5	30/03/11	11.08230-7	04/05/11	R\$ 1.213.500,00 (*)
Mai	0172/CAORS/SAS/SES/MT/2011	02/05/11	11.05382-5	30/03/11	11.11726-7	09/06/11	R\$ 1.213.500,00 (*)
Jun	0240/CAORS/SAS/SES/MT/2011	08/06/11	11.05382-5	30/03/11	11.14851-0	11/07/11	R\$ 1.132.000,00
			11.03038-8	26/01/11	11.14853-7	11/07/11	R\$ 68.000,00
Jul	0297/CAORS/SAS/SES/MT/2011	01/07/11	11.12822-1	10/08/11	11.20238-8	13/09/11	R\$ 248.206,87
			11.12820-5	10/08/11	11.21325-8	21/09/11	R\$ 951.793,13

Ago	0333/CAORS/SAS/SES/MT/2011	03/08/11	11.14855-9	04/10/11	11.22300-8	<b>06/10/11</b>	R\$ 1.200.000,00
Set	0389/CAORS/SAS/SES/MT/2011	14/09/11	11.15612-8	21/10/11	11.24888-4	<b>04/11/11</b>	R\$ 1.200.000,00
Out	0448/CAORS/SAS/SES/MT/2011	25/10/11	11.17771-0	14/12/11	11.28711-1	<b>16/12/11</b>	R\$ 1.200.000,00
Nov	0452/CAORS/SAS/SES/MT/2011	03/11/11	12.000001-9	26/01/12	12.004041-1	<b>30/03/12</b>	R\$ 1.213.500,00 (*)
Dez	0494/CAORS/SAS/SES/MT/2011	01/12/11	12.000001-9	26/01/12	12.000001-9	<b>27/01/12</b>	R\$ 1.213.500,00 (*)

Fonte: Relatório FIP680 (fls. 16 a 22/TC).

(\*) Nos meses de fevereiro a maio, novembro e dezembro, o valor de R\$ 1.200.000,00 foi pago juntamente com o valor de R\$ 13.500,00 referente à UDR e CAPS.

Com base nesses dados, a Equipe de Auditoria concluiu, inicialmente, que houve atraso nos repasses referentes aos meses de janeiro, fevereiro e de julho a dezembro/2011.

O atual Secretário, Sr. Vander Fernandes, foi regularmente citado, por meio do Ofício nº. 431/GCS-LHL/2012, bem como o ex-Secretário Pedro Henry Neto, por meio do Ofício nº. 464/GCS-LHL-/2012.

Em sua defesa, ex-Secretário Pedro Henry Neto alegou que, *“houve a regularização dos repasses de recursos financeiros para apoiar a Programação Municipal de Saúde, que deveriam ser feitos por meio do Fundo Municipal de Saúde, conforme preconizam as Leis nº 8080/90 e 8142/90”*, e que um dos motivos que impediram os repasses dos meses de janeiro e fevereiro foi a inexistência de conta específica do Fundo Municipal de Saúde de Várzea Grande. Alegou, ainda, que tal exigência visou coibir os repasses aos municípios por meio das contas correntes das Prefeituras Municipais.

Com estes argumentos não concordou a Equipe de Auditoria, esclarecendo ter constatado que no mesmo período *“foram efetuados diversos repasses da Portaria nº 112/2008/GBSES a municípios através das contas correntes das*

*prefeituras dos mesmos”.*

Pontuou, também, que *“o documento do Sistema FIPLAN, alterando o dígito verificador da conta corrente do Fundo Municipal de Saúde de Várzea Grande, não é suficiente para responsabilizar o município pela inconsistência desses dados, uma vez que o município não opera tal Sistema”.*

No que diz respeito aos atrasos dos repasses dos meses de julho a outubro, o ex-Secretário Pedro Henry Neto asseverou que os mesmos ocorreram em razão de indisponibilidade de recursos financeiros da Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ – para o cumprimento da Programação de Pagamento enviada pela SES àquela Secretaria.

Entendendo que não foram apresentados nos autos, documentos que atestem a gestão da Secretaria de Saúde junto à Secretaria de Fazenda visando a liberação de recursos necessários à efetivação dos repasses aqui tratados, a Equipe de Auditoria consignou entendimento no sentido de que *“não se pode transferir a responsabilidade da Secretaria de Saúde à Secretaria de Fazenda pelo atraso destes repasses”*, e concluiu que *“tais atrasos devem-se mais à ausência de planejamento e à má gestão desses recursos por parte da Secretaria de Estado de Saúde que a qualquer outro motivo”.*

Em relação aos atrasos dos repasses dos meses de novembro e dezembro de 2011 o Secretário de Saúde, Sr. Vander Fernandes apresentou idênticas razões às apresentadas pelo Sr. Pedro Henry Neto para o atraso dos repasses dos meses

de julho a outubro, ponderando, ainda, que os recursos, cujo atraso nos repasses foram evidenciados, são feitos a título de INCENTIVO e que tais repasses possuem natureza VOLUNTÁRIA.

O Relatório Técnico de Defesa e o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 4.632/2012, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, em alinhado entendimento, rechaçaram as razões de defesa apresentadas por ambos os Gestores, para firmar entendimento no sentido de que *“tais atrasos devem-se mais à ausência de planejamento e à má gestão desses recursos por parte da Secretaria de Estado de Saúde que a qualquer outro motivo”*, aquele último opinando, preliminarmente, pelo conhecimento e, no mérito, pela procedência da presente denúncia para que seja aplicada multa aos Gestores, sendo uma para cada fato punível.

Tenho por certo que a matéria foi exaustivamente tratada no bojo destas Contas.

Mas como se tratam os repasses atrasados de repasses referentes a Programas não auditados na amostragem das Contas Anuais, analisarei cuidadosamente os dados técnicos referentes aos mesmos.

*In casu*, ambos os Gestores confessam os atrasos nos pagamentos dos repasses reconhecidamente devidos ao Fundo Municipal de Várzea Grande, tornando a matéria neste ponto incontroversa, e deixando de apresentar os documentos comprobatórios das alegadas excludentes de ilicitude.

A alegação de que se tratam de meros incentivos, transferências voluntárias de caráter discricionário do FES, não procede, como já explicitado no tópico 6.4 deste Voto, que analisou os repasses de recursos da Saúde pelo Sistema de Transferência Fundo a Fundo.

Sobre o tema, com vistas a exercer o caráter educativo, vale destacar notas do Senado Federal:

*As transferências legais consistem em repasses de recursos do Governo Federal para Estados, Distrito Federal e Municípios. Essas transferências de recursos são disciplinadas em leis específicas.*

**Há duas modalidades de transferências legais:**

**a) as que a aplicação dos recursos repassados não estão vinculados a um fim específico;**

**b) as que a aplicação dos recursos repassados estão vinculados a um fim específico.**

*No primeiro caso, o município possui discricionariedade para definir a despesa correspondente ao recurso repassado município. É o caso, por exemplo, dos royalties do petróleo, que, conforme a Lei nº 7.435/851 (que altera as Leis nºs 2004/53 e 3257/57), são repassados aos municípios, a título de indenização, sobre o valor do óleo, do xisto betuminoso e do gás extraídos de suas respectivas áreas, onde se fizer a lavra do petróleo. Essa modalidade de transferência legal não é objeto desse manual, tendo em vista ser aplicada somente em casos específicos, restringindo os municípios favorecidos.*

**Na segunda modalidade, a transferência legal tem um aspecto finalístico, os recursos são repassados para acorrer a uma despesa específica. Esse mecanismo tem sido utilizado, nos últimos anos, para repassar recursos aos municípios em substituição aos convênios, tendo em vista a importância e abrangência da ação governamental.**

**Há duas formas de transferência legal cujos recursos estão**

**vinculados a um fim específico:**

1) a transferência automática; e

**2) a transferência fundo a fundo.**

*A primeira é utilizada em determinados programas educacionais.*

**A segunda, em programas da área da saúde e da assistência social.**

(...)

**A transferência fundo a fundo é um instrumento de descentralização de recursos disciplinado em leis específicas que caracterizam-se pelo repasse diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. Os fundos que operam essa modalidade transferência são o Fundo Nacional de Saúde – FNS e o Fundo Nacional da Assistência Social – FNAS.**

(...)

*O Fundo Nacional de Saúde – FNS utiliza a modalidade de transferência de recurso fundo a fundo para descentralizar recursos destinados a operacionalizar as ações no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. **As normas que disciplinam essa forma de transferência no âmbito do FNS são a Lei nº 8.142, de 19 de fevereiro de 1990, regulamentada pelo Decreto nº 1.232, de 30 de agosto de 1994.***

*Os recursos das transferências fundo a fundo destinam-se à cobertura das ações e serviços de saúde implementados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa cobertura das ações e serviços de saúde corresponde ao investimento na rede de serviços, cobertura ambulatorial e hospitalar e demais ações de saúde. **Os recursos são repassados de forma regular e automática, independentemente de convênio ou instrumento congêneres, segundo os critérios, valores e parâmetros da cobertura assistencial estabelecidos pelo art. 35 da Lei nº 8.080/1990.***

*As transferências fundo a fundo na área da saúde desenvolvem-se no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, segundo as condições de gestão estabelecidas na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde NOB - 01/1996. Essa norma está disponível na Internet na página do Ministério da Saúde*

([www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)).

*Na transferência, os valores são depositados diretamente do Fundo nacional de Saúde aos fundos de saúde estaduais, do Distrito Federal e municipais. O depósito é efetuado em contas individualizadas específicas dos fundos e realizado previamente a sua utilização pelo fundo beneficiário. A aplicação deve ser realizada conforme o previsto no plano de saúde do Estado, Distrito Federal ou Município.*

*Segundo o disposto na Lei nº 8.142/1990, art. 4º, para receberem os recursos os Municípios deverão contar com: a) Fundo de Saúde; b) Conselho de Saúde; c) plano de saúde; d) relatório de gestão; e) contrapartida de recursos nos respectivos orçamentos; e f) Comissão de elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS), previsto o prazo de dois anos para sua implantação.*

*O não-atendimento desses itens pelo Município implicará que os recursos concernentes sejam administrados pelo Estado<sup>24</sup>.*

Ante o exposto, julgo **procedente** a Denúncia nº. 220671/2011, e em razão de seu julgamento simultâneo com as Contas Anuais de 2011, deixo de determinar sua conversão em Tomada de Contas na forma do artigo 203<sup>25</sup> do RITCTM.

Ante a procedência da Denúncia em apreço e de toda a má gestão dos repasses de recursos ao Fundo Municipal de Saúde de Várzea Grande que dela se extrai, voto pela aplicação de multa ao Sr. Pedro Henry Neto, no valor equivalente a **21 UPFs/MT**, para cada uma das seis (seis) ocorrências de atrasos nos repasses dos meses de janeiro a outubro de 2011 à Fundação de Saúde de Várzea Grande (FUSVAG), perfazendo um total de **126 UPFs/MT**, com fulcro no art. 75, III, da Lei Orgânica do

<sup>24</sup> Disponível em: [www.senado.gov.br/sf/senado/ilb/pdf/.../Cap\\_03.pdf](http://www.senado.gov.br/sf/senado/ilb/pdf/.../Cap_03.pdf)

<sup>25</sup> Art. 230. Os processos de denúncia ou representação poderão ser convertidos em tomada de contas, por determinação do Conselheiro relator ou a critério do Tribunal Pleno, observados o caráter sigiloso e o acesso restrito às partes ou seus procuradores, até deliberação definitiva.

TCE/MT c/c art. 289, II, ambos do Regimento Interno do TCE/MT c/c artigo 6º, I, “a” c/c §§1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº 17/2010.

Voto, ainda, pela aplicação de multa ao Sr. Vander Fernandes no valor equivalente a **21 UPFs/MT**, para cada uma das 02 (duas) ocorrências de atrasos nos repasses dos meses de novembro e dezembro de 2011 à Fundação de Saúde de Várzea Grande (FUSVAG), perfazendo um total de **42 UPFs/MT**, com fulcro no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 289, II, ambos do Regimento Interno do TCE/MT c/c artigo 6º, I, “a” c/c §§1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº 17/2010.

## 7. DA GESTÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE MEDIANTE FOMENTO ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Optou o Estado de Mato Grosso por implantar um modelo gerencialista na administração dos serviços estaduais de saúde, mediante a utilização de contratos de gestão, instrumento este típico da Reforma Administrativa, preconizado no Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995<sup>26</sup>.

Neste afã, o Estado de Mato Grosso procedeu à **qualificação de 06 Associações como Organizações Sociais - OS** entre os meses de março e junho de 2011, consoante se extrai dos documentos e **fls. \_\_\_ - TCEMT**, e em sequência, por ato do Sr. Pedro Henry Neto, na qualidade de Secretário de Saúde, da Sra. Karen Rubin, na

<sup>26</sup> BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, 1995. p. 57. Objetivo 6.3 e 6.5 do Plano Diretor.

qualidade de Presidente de Comissão de Licitação, e da Sra. Samiha Galvin Mohamad, Secretária de Saúde Adjunta em substituição, **expediu 06 Editais de Chamamento Público**, sendo eles: **(I)** o Edital nº. 001/SES/2011, com vista à contratação de Organização Social para gerenciamento do Hospital Regional de Várzea Grande (fls. 5108/5149TCEMT), **(II)** o Edital nº. 002/SES/2011 com vistas à contratação de Organização Social para gerenciamento do Hospital Regional de Rondonópolis (fls. 4772/4815-TCEMT); **(III)** o Edital nº. 003/SES/2011 com vistas à contratação de Organização Social para gerenciamento da CEADIS – Central de Abastecimento e Distribuição de Insumos da Saúde (fls. 3575/3618-TCEMT); **(IV)** o Edital nº. 004/SES/2011 com vistas à contratação de Organização Social para gerenciamento do Hospital Regional de Cáceres (fls. 4465/4519-TCEMT); **(V)** o Edital nº. 005/SES/2011 com vistas à contratação de Organização Social para gerenciamento do Hospital Regional de Colíder (fls. 4009/4063-TCEMT); **(VI)** o Edital nº. 006/SES/2011 com vistas a contratação de Organização Social para gerenciamento da Hospital Regional de Alta Floresta (fls. 4257/4290-TCEMT).

No que concerne à contratação de Organizações Sociais – OS para atuarem na área da saúde, destaco, inicialmente, que não abordarei aspectos relacionados à discricionariedade do Poder Executivo de adotar tal opção. Entendo que o Governador tem legitimidade política e dispõe de autorização legislativa para tanto. Contudo, é essencial que a concretização da opção governamental observe estritamente os parâmetros legais pertinentes, bem como o princípio da economicidade.

Esta escolha político-administrativa foi altamente questionada pelos meios sociais, políticos e até governamentais. No âmbito deste E. Tribunal de Contas não foi

diferente. Em maio de 2011 aportou nesta Relatoria uma Representação Interna, a de nº. 63843/2011, proposta pelo Ministério Público de Contas em desfavor da Secretaria de Saúde por alegada “*entrega à iniciativa privada da gestão e serviços dos Hospitais Regionais de Cáceres, Rondonópolis, Barra do Garças, Colíder e Sorriso, bem como do denominado Hospital Metropolitano de Várzea Grande*”, com divulgação de edital de seleção de Organização Social para tanto, sem a prévia edição da lei, de iniciativa do Governador do Estado, que autoriza referida terceirização da saúde.

Na oportunidade, entendi mais adequado negar admissibilidade à citada Representação, na medida em que, quando de seu juízo de admissibilidade, já haviam notícias que seria realizada uma audiência pública sobre o Projeto de Lei Complementar nº 01/2011, que modifica a Lei Complementar nº 150/2004, e estabelece a terceirização da saúde pública com a contratação das OS por meio de convênios. Havia, ainda, informações de que a Comissão Interna de Contratos de Gestão em Serviços de Saúde, juntamente com a Comissão Permanente de Licitação, fez juntar aos autos do processo nº 85329/2011 a Nota Técnica nº 01/2011 referente ao Chamamento Público, tipo melhor técnica, cujo objeto é a seleção de instituições sem fins lucrativos, interessadas na celebração de Contrato de Gestão para gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde, no HOSPITAL METROPOLITANO de Várzea Grande, localizado no Município de Várzea Grande, por meio da qual prorrogou o prazo para entrega e abertura dos envelopes de Habilitação e Proposta de Trabalho referente ao Chamamento Público nº 001/SES/MT/2011

Ao negar a admissibilidade à citada Representação Ministerial, contudo, consignei que aquela negativa “*não afastava a fiscalização concomitante que seria*

*realizada por esta Relatoria, por intermédio de sua respectiva SECEX, acerca dos ora fatos noticiados com vistas ao acompanhamento do certame de seleção das Organizações Sociais, especialmente no que concerne à observância das exigências previstas nos incisos V e VII do artigo 7º, bem como das prescrições do §2º do artigo 6º e dos artigos 8º, 12 e 21, todos da Lei Complementar Estadual nº 150/2004, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais – OS, no âmbito do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências”.*

Assim, desde o início da vigência do primeiro contrato de OS no primeiro semestre de 2011, os gestores e a sociedade mato-grossense estavam cientes de que esta Corte de Contas iria acompanhar a execução contratual de acordo com os dispositivos legais pertinentes.

Para enfatizar que não nos devemos aprisionar em discussão de cunho ideológico, reporto-me às palavras de Paulo Modesto e Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Júnior<sup>27</sup>:

*“A participação privada na prestação de serviços de saúde pública, complementar da atuação estatal, e prevista expressamente na Constituição da República, não é em si, boa ou má, eficaz ou ineficaz, o que somente pode ser apurado em cada caso concreto”.*

Proceda-se, portanto, ao exame dos casos concretos do estado de Mato Grosso em 2011.

<sup>27</sup> Terceiro Setor e Parcerias na Área da Saúde, ed. Fórum, 2011, p. 10.

Como se colhe da instrução técnica que embasa este voto, a fiscalização concomitante foi, de fato, por esta Relatoria realizada sob os moldes da decisão acima mencionada, e dela se constatou um rol de **82 (oitenta e duas) irregularidades** relacionados, em geral, a todos os **06 (seis) processos de Qualificação, Contratação e Execução Contratual das Organizações Sociais qualificadas e contratadas.**

Ao processo de Qualificação, Contratação e Execução Contratual com o **IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência Social**, com vistas à gestão do **Hospital Regional de Várzea Grande** foi tecnicamente apontada a **ocorrência de 31 (trinta e uma) irregularidades**, consubstanciadas nos seguintes achados de auditoria, conforme descrição da Equipe Técnica: **(I)** não realização de estudos prévios adequados e suficientes para demonstrar a viabilidade na gestão por organizações sociais (custos, quantitativo efetivo de procedimentos, valores dos procedimentos, demandas) do Hospital Metropolitano de Várzea Grande, objetivando fundamentar o procedimento licitatório e o contrato de gestão com o mesmo, em afronta aos artigos 7º, §2º, inciso III e, 46, §§1º e 2º da Lei nº 8666/1993, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(II)** não deliberação, por parte do Conselho Estadual de Saúde - CES, sobre a contratação de Organizações Sociais para celebrar contrato de gestão, para o Gerenciamento, Operacionalização e Execução das Ações e Serviços de Saúde no Hospital Metropolitano de Várzea Grande, contrariando o disposto no §2º do artigo 1º da Lei nº 8142/1990 e no inciso IV, do artigo 17 da Lei Complementar Estadual nº 22/1992, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na

contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(III)** Divergência entre o valor de R\$ 2.000.000,00/mês estimado para o custeio dos serviços de saúde como base do Chamamento Público – Edital de Seleção nº 001/SES/MT/2011, em relação ao valor de R\$ 1.405.227,96/mês calculado com base nos quantitativos e valores do Termo de Referência e Plano de Trabalho, totalizando mensalmente a diferença de R\$ 594.772,04, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(IV)** Ausência de justificativas adequadas da Secretaria de Estado de Saúde - SES quanto aos preços contratados e ao quantitativo de serviços, caracterizando a falta de elementos adequados e suficientes para aferir a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da contratação de organizações sociais para o Gerenciamento, Operacionalização e Execução das Ações e Serviços de Saúde no Hospital Metropolitano de Várzea Grande, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(V)** Habilitação do Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS sem a apresentação do seu registro no Conselho Regional de Medicina de Mato Grosso até a assinatura do Contrato. Infração da Cláusula 4.1.1 do Chamamento Público nº 001/SES/MT/2011, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(VI)** Habilitação do Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS sem a comprovação, por parte deste, de adimplência com o Estado de Mato Grosso ou de cumprimento de sanções aplicadas pela Administração Pública, conforme a alínea 'e' da

Cláusula 4.7 do Chamamento Público nº 001/SES/MT/2011, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(VII)** Habilitação do Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS sem a apresentação do Balanço Patrimonial e Demonstrações de Resultado do Exercício de 2010, contrariando o disposto na alínea 'k' da Cláusula 5.3 do Chamamento Público nº 001/SES/MT/2011, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(VIII)** Habilitação do Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS sem a comprovação de experiência mínima de um ano, via apresentação de termos de parcerias, pertinente e compatível com o objeto do Contrato de Gestão, infração ao disposto na alínea 'o' da Cláusula 5.3 do Chamamento Público nº 001/SES/MT/2011, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(IX)** Habilitação do Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS sem a comprovação de experiência profissional de seu corpo diretivo, pertinente e compatível com o objeto do Contrato de Gestão, infração ao disposto na alínea 'o' da Cláusula 5.3 do Chamamento Público nº 001/SES/MT/2011, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(X)** Habilitação do Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS cuja presidente, à época, era servidora da Prefeitura de Agrestina/PE, contrariando o disposto na alínea 'b' da Cláusula 4.7 do Chamamento Público nº 001/SES/MT/2011,

caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(XI)** Contratação do Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS por R\$ 6.000.000,00 referente a investimentos, quando o valor estimado pela Secretaria de Estado de Saúde era de R\$ 4.000.000,00 e o proposto pelo próprio IPAS de R\$ 5.000.000,00, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(XII)** Contratação do Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS por R\$ 2.115.500,00/mês (R\$ 25.386.000,00/ano) quando o valor calculado, com base nos quantitativos contratados, em relação aos preços estabelecidos no Anexo I – Plano de Trabalho (fl. 5107/TC), perfaz o valor de R\$ 1.558.104,76/mês, totalizando mensalmente uma diferença de R\$ 557.395,24. A SES efetuou o pagamento de R\$ 2.115.500,00, nos meses de agosto, setembro, outubro e novembro/2011, totalizando o valor de R\$ 8.462.000,00. Ao calcularmos o valor de R\$ 1.558.104,76, no mesmo período, chegamos ao valor de R\$ 6.232.419,04, totalizando o pagamento a maior de R\$ 2.229.580,96, sendo obrigatório sua devolução aos cofres públicos, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(XIII)** Contratação do Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS por R\$ 2.115.500,00/mês (R\$ 25.386.000,00/ano), quando o valor calculado para o mês de dezembro/2011, com base nos novos quantitativos contratados no 2º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão, em relação aos preços estabelecidos no Anexo I – Plano de Trabalho (fl. 5107/TC), perfaz o valor de R\$

1.212.518,47/mês, totalizando, portanto, o pagamento a maior de R\$ 902.981,53, no referido mês, sendo obrigatório sua devolução aos cofres públicos, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(XIV)** Não observância por parte do Fundo Estadual de Saúde - FES das recomendações emanadas do Relatório de Auditoria nº 81/2011 em contrário ao disposto no artigo 74 da Constituição Federal de 1988, Irregularidade Sem Classificação; **(XV)** Pagamento do valor de R\$ 6.346.500,00 ao Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde - IPAS, referente às 1ª, 2ª e 3ª parcelas do Contrato nº 001/SES/MT/2011 sem a contraprestação de serviços, caracterizando transferência gratuita de recursos e enriquecimento sem causa da Organização Social, em afronta aos princípios que norteiam a Administração Pública e aos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, sendo obrigatória sua devolução aos cofres públicos, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(XVI)** Não observância por parte do Fundo Estadual de Saúde - FES/SES das recomendações emanadas da Recomendação Técnica nº 016/2011 da AGE, em contrário ao disposto no artigo 74 da Constituição Federal de 1988, Irregularidade sem Classificação; **(XVII)** Não implantação do serviço de Porta de Entrada Hospitalar de Urgência, em consonância com as ações recomendadas pela Política Nacional de Humanização, através do Acolhimento com Classificação de Risco (AC/CR) e subitem 3.1.1 – Urgência e Emergência do item 3 – Serviços do Anexo I – Informações sobre a Unidade de Saúde do Chamamento Público – Edital de Seleção nº 001/SES/MT/2011, caracterizador da irregularidade legalmente

classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(XVIII)** Pagamento irregular no valor de R\$ 1.042.675,91, ao Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde, referente aos meses de agosto a dezembro, sendo que o IPAS não atingiu as metas estabelecidas no Anexo II – Sistema de Pagamento, Item II – Sistemática e Critérios de Pagamento do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011 e artigo 62 da Lei nº 4.320/64, sendo obrigatória sua devolução aos cofres públicos, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(XIX)** Descumprimento, por parte da Secretaria de Estado de Saúde, do Anexo Técnico I – Descrição de Serviços do Contrato nº 001/SES/MT/2011, por enviar aproximadamente 2.000 laudos ao Hospital Metropolitano de Várzea Grande nos meses de agosto, setembro e outubro, sem obedecer à ordem de prioridade estabelecida no instrumento regulatório e deixando a cargo do IPAS o provisionamento e seleção dos usuários a serem atendidos. Tal conduta afronta os princípios do acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde previstos no artigo 196 da CF/88 e as normas do Ministério da Saúde que regem o mecanismo regulatório do SUS, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(XX)** A Secretaria de Estado de Saúde – SES, ao estabelecer divisão de leitos hospitalares determinando quais pacientes sejam atendidos, está restringindo o atendimento, afrontando os princípios do acesso universal e igualitário às ações e

serviços de saúde previstos no artigo 196 da CF/88 e as normas do Ministério da Saúde que regem o mecanismo regulatório do SUS, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(XXI)** Manutenção do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011 mesmo com a conduta irregular do Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS, observada nos itens a seguir relacionados, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(XXII)** Não instituição da Comissão Permanente de Contratos de Gestão – CPCG e da Comissão Especial de Acompanhamento e Avaliação de Contratos de Gestão – CEAACG no prazo máximo de 30 dias a contar da assinatura do Contrato de Gestão, em afronta o artigo 8º da Lei Complementar nº 150/04 e a Cláusula 9.1 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(XXIII)** Não validação, pela CEAACG, dos relatórios trimestrais e consolidado anual da execução dos contratos de gestão elaborados pela CPCG. Em afronta o artigo 8º da Lei Complementar nº 150/04 e a Cláusula 9.5 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(XXIV)** Ausência de

monitoramento e controle dos gastos relativos aos R\$ 6.000.000,00 repassados ao IPAS para investimento no Hospital Metropolitano de Várzea Grande. Descumprindo a Cláusula 9.2 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, sendo obrigatório a devolução do referido valor aos cofres públicos, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(XXV)** Aquisição de 1 (um) tomógrafo com recursos destinados a Custeio, conforme determinação do Sr. Vander Fernandes – Secretário de Estado de Saúde (em substituição), expressa no Memorando nº 715/2011/GBSAS/SES/MT de 20/07/11 e não apresentação de informações do aparelho, tais como: modelo, valor, data e forma de aquisição, cotações, fornecedor e datas de instalação e operação, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(XXVI)** Não formalização de doação e incorporação ao patrimônio da Secretaria de Estado de Saúde – SES, dos bens adquiridos pelo IPAS, configurando enriquecimento sem causa à contratada e transferência de recursos de forma gratuita à entidade. Tal conduta configura o descumprimento das Cláusulas 7.6, 7.7 e 7.8 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(XXVII)** Existência de lançamentos não identificados no total de R\$ 2.000.843,95, sendo R\$ 451.498,12 como recebimentos/transferências e R\$ 1.549.345,83 como pagamentos/ transferências,

encontrados na análise da movimentação financeira das contas nº 29600-7, 29602-3 e 11.000-0 do Banco Bradesco S/A., utilizadas pelo IPAS, na execução do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011 conforme Tabela 4.64, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como HB13 – Contrato Grave – Não observância das regras de prestação de contas decorrentes de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(XXVIII)** Não observância por parte do Fundo Estadual de Saúde - FES das recomendações emanadas do Relatório de Auditoria nº 81/2011 em contrário ao disposto no artigo 74 da Constituição Federal de 1988, Irregularidade sem Classificação; **(XXIX)** Divergência a menor no valor de R\$ 1.568.509,61 encontrada na conciliação do Relatório de Gestão apresentado pela SES e o Relatório compilado por esta Equipe de Auditores em relação a movimentação financeira das contas utilizadas pelo IPAS nas contas 27.084-9, 29600-7, 29601-5, 29602-3 e 11000-0, conforme observados nos lançamentos não identificados na Tabela 4.66, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como HB13 – Contrato Grave – Não observância das regras de prestação de contas decorrentes de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(XXX)** Não observância por parte do Fundo Estadual de Saúde - FES das recomendações emanadas do Relatório de Auditoria nº 81/2011 em contrário ao disposto no artigo 74 da Constituição Federal de 1988, Irregularidade sem Classificação; **(XXXI)** Não observância por parte do Fundo Estadual de Saúde - FES das recomendações emanadas do Relatório de Auditoria nº 18/2012 em contrário ao disposto no artigo 74 da Constituição Federal de 1988, Irregularidade sem Classificação.

Ao processo de Qualificação, Contratação e Execução Contratual da **Sociedade Beneficente São Camilo**, com vistas à gestão do **Hospital Regional de Rondonópolis** foi tecnicamente apontada a ocorrência de **10 (dez) irregularidades**, consubstanciadas nos seguintes achados de auditoria, conforme descrição da Equipe Técnica: **(I)** Não realização de estudos prévios adequados e suficientes para demonstrar a viabilidade da contratação (custos, quantitativo efetivo de procedimentos, valores dos procedimentos, demandas) de Organizações Sociais, objetivando fundamentar o procedimento licitatório e o contrato de gestão com o mesmo. Infração aos artigos 7º, §2º, inciso III e, 46, §§1º e 2º da Lei nº 8666/1993, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(II)** Não deliberação, por parte do Conselho Estadual de Saúde - CES, sobre a contratação de Organizações Sociais para celebrar Contrato de Gestão, para o Gerenciamento, Operacionalização e Execução das Ações e Serviços de Saúde no Hospital Regional de Rondonópolis, contrariando o disposto no §2º do artigo 1º da Lei nº 8142/1990 e no inciso IV, do artigo 17 da Lei Complementar Estadual nº 22/1992, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(III)** Divergência entre o valor de R\$ 2.500.000,00/mês estimado para o custeio dos serviços de saúde como base do Chamamento Público – Edital de Seleção nº 002/SES/MT/2011, em relação ao valor de R\$ 2.388.351,50, calculado com base nos quantitativos e valores do Termo de Referência e Plano de Trabalho, totalizando mensalmente a diferença de R\$ 111.648,50/mês, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou

Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(IV)** Ausência de justificativas adequadas da Secretaria de Estado de Saúde quanto aos preços contratados e ao quantitativo de serviços, caracterizando a falta de elementos adequados e suficientes para aferir a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da contratação de Organizações Sociais, para o Gerenciamento, Operacionalização e Execução das Ações e Serviços de Saúde no Hospital Regional de Rondonópolis, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(V)** Autorização para aquisição de projeto de infraestrutura para rede no valor de R\$ 400.000,00, estando em desacordo a Cláusula 4.6.7 do Anexo I – Informações sobre a Unidade de Saúde, do Chamamento Público – Edital de Seleção nº 002/SES/2011/MT, que torna obrigatório a Contratada “a instalação da rede de informática, bem como a aquisição de sistema e programas e o encaminhamento dos relatórios a SES/MT”, sendo obrigatório sua devolução aos cofres públicos, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(VI)** Contratação da Sociedade Beneficente São Camilo por R\$ 3.152.000,00/mês (R\$ 37.824.000/ano) quando o valor calculado, com base nos quantitativos do Contrato nº 002/SES/MT/2011, em relação aos preços estabelecidos pela SES (fl. 4749/TC), perfaz o valor de R\$ 2.388.351,50/mês, totalizando mensalmente uma diferença de R\$ 763.648,50. A SES efetuou o pagamento de R\$ 3.152.000,00, nos meses de agosto, setembro, outubro e novembro/2011, totalizando o valor de R\$ 12.608.000,00. Ao calcularmos o valor de R\$ 2.388.351,50, no mesmo período, chegamos ao valor de R\$ 9.553.406,00, totalizando o pagamento a maior de R\$

3.054.594,00, sendo obrigatório sua devolução aos cofres públicos, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(VII)** Contratação da Sociedade Beneficente São Camilo por R\$ 3.152.000,00/mês (R\$ 37.824.000/ano) quando o valor calculado para o mês de dezembro/2011, com base nos novos quantitativos contratados no 2º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 002/SES/MT/2011, em relação aos preços estabelecidos pela SES (fl. 4749/TC), perfaz o valor de R\$ 1.930.831,50/mês, totalizando, portanto, o pagamento a maior de R\$ 1.221.168,50, no referido mês, sendo obrigatório sua devolução aos cofres públicos, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(VIII)** Manutenção do Contrato de Gestão nº 002/SES/MT/2011 e a não aplicação das penalidades prevista na Cláusula Décima Quarta do referido contrato, no tocante a conduta irregular realizada pela Sociedade Beneficente São Camilo, e observada nos itens a seguir relacionados, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(IX)** Não validação, pela CEAACG, dos relatórios trimestrais e consolidado anual da execução dos contratos de gestão elaborados pela CPCG. Tal conduta afronta o disposto no artigo 8º da Lei Complementar nº 150/04 e a Cláusula 9.5 do Contrato de Gestão nº 002/SES/MT/2011, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de

Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(X)** Pagamento do valor de R\$ 3.152.000,00 a Sociedade Beneficente São Camilo referente à 1ª parcela do Contrato nº 002/SES/MT/2011 sem a contraprestação de serviços, caracterizando transferência gratuita de recursos e enriquecimento sem causa da Organização Social, afrontando aos princípios que norteiam a Administração Pública, e os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público.

Ao processo de Qualificação, Contratação e Execução Contratual com o **IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência Social**, com vistas à gestão da **CEADIS** – Central de Abastecimento foi tecnicamente apontada a ocorrência de **12 (doze) irregularidades**, consubstanciadas nos seguintes achados de auditoria, conforme descrição da Equipe Técnica: **(I)** Não dedução dos custos de distribuição de medicamentos relativo ao Hospital Regional de Cáceres, a partir de 03/10/2011, um vez que a gestão do mesmo passou para Associação Congregação Santa Catarina, não sendo mais responsabilidade do Estado fornecer medicamentos e/ou arcar com os custos relativo ao Contrato Gestão nº 003/SES/MT/2011 do IPAS, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(II)** Ausência de justificativas adequadas da Secretaria de Estado de Saúde quanto aos preços contratados e ao quantitativo de serviços, caracterizando a falta de

elementos adequados e suficientes para aferir a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da Contratação de Organizações Sociais para subsidiar a realização do Chamamento Público – Edital de Seleção nº 003/SES/MT/2011 – Assistência Farmacêutica, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(III)** Descumprimento dos incisos I, IV, V e parágrafo 1º do artigo 43, da Lei nº 8.666/1993, por parte dos membros da CICGSS, ao não assinar o Relatório nº 003/SES/MT/2011, referente ao Edital de Chamamento Público nº 003-A/SES/MT/2011, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(IV)** Contratação do Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS, para a Assistência Farmacêutica, por R\$ 584.300,00/mês (R\$ 7.011.600,00/ano) quando o valor estimado para custeio era de R\$ 500.000,00/mês (R\$ 6.000.000,00/ano), superior em R\$ 84.300,00/mês e R\$ 1.011.600,00/ano. Tal conduta caracteriza a infração ao disposto no artigo 46, §§1º e 2º da Lei nº 8666/1993, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(V)** Manutenção do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011, e a não aplicação das penalidades prevista na Cláusula Décima Quarta do referido contrato, no tocante a conduta irregular realizada pelo Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS, e observada nos itens a seguir relacionados, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou

Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(VI)** Não instituição da Comissão Especial de Acompanhamento e Avaliação de Contratos de Gestão – CEAACG no prazo máximo de 30 dias a contar da assinatura do Contrato de Gestão. Em afronta a Cláusula Nona do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(VII)** Não validação, pela CEAACG, dos relatórios trimestrais e consolidado anual da execução dos contratos de gestão elaborados pela CPCG. Tal conduta afronta a Cláusula 9.5 do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(VIII)** Não contratação de seguro contra incêndio, inundação, furto e roubo dos bens e insumos sob sua guarda, bem como nos casos de transporte e materiais e medicamentos, que garantam a proteção securitária de quaisquer ocorrências durante o prazo de vigência do contrato, conforme determina a cláusula 2.1.64 do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(IX)** Pagamento a maior que o estabelecido no Contrato nº 003/SES/MT/2011, no valor de R\$ 247.100,00 (NOB nº 11.21992-6), sem dedução desse valor nas parcelas subsequentes, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades

qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(X)** Cessão de servidora comissionada em contrário ao disposto na Cláusula Primeira – Do Objeto do Anexo VI – Termo de Cessão de Servidores nº 002/SES/MT/2011, que autoriza apenas a cessão de servidores efetivos, exclusivamente, do Quadro de Pessoal da SES/MT lotados na Coordenadoria de Assistência Farmacêutica, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(XI)** Existência lançamentos não identificados no total de R\$ 180.028,10 encontrados na análise da movimentação financeira das contas nº 27.084-9 e 31.600-8 do Banco Bradesco S/A., utilizadas pelo IPAS na execução do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011, conforme Tabela 4.89, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB13 – Contrato Grave – Não observância das regras de prestação de contas decorrentes de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(XII)** Divergência no valor de R\$ -157.185,00 entre as informações prestadas pelo IPAS no Relatório de Execução do Contrato nº 003/SES/MT/2011 em relação do Demonstrativo do Superávit do Exercício, conforme Tabela 4.9.0, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB13 – Contrato Grave – Não observância das regras de prestação de contas decorrentes de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”.

Ao processo de Qualificação, Contratação e Execução Contratual com a **Associação Congregação de Santa Catarina**, com vistas à gestão do **Hospital Metropolitano de Cáceres** foi tecnicamente apontada a ocorrência de **10 (dez) irregularidades**, consubstanciadas nos seguintes achados de auditoria, conforme descrição da Equipe Técnica: **(I)** Ausência de justificativas adequadas da Secretaria de Estado de Saúde quanto aos preços contratados e ao quantitativo de serviços, caracterizando a falta de elementos adequados e suficientes para aferir a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade na contratação de organizações sociais para gerir o Hospital Regional de Cáceres, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(II)** Não deliberação, por parte do Conselho Estadual de Saúde - CES, sobre a contratação de Organizações Sociais para celebrar Contrato de Gestão, para o Gerenciamento, Operacionalização e Execução das Ações e Serviços de Saúde no Hospital Regional de Cáceres, contrariando o disposto no §2º do artigo 1º da Lei nº 8142/1990 e no inciso IV, do artigo 17 da Lei Complementar Estadual nº 22/1992, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(III)** Não realização de estudos prévios adequados e suficientes para demonstrar a viabilidade da contratação (custos, quantitativo efetivo de procedimentos, valores dos procedimentos, demandas) de organizações sociais para gerir o Hospital Regional de Cáceres, objetivando fundamentar o procedimento licitatório e o contrato de gestão. Tal postura caracterizou infração aos artigos 7º, §2º, inciso III e, 46, §§1º e 2º da Lei nº 8666/1993, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas

como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(IV)** Autorização para aquisição Sistemas de Informatização no valor de R\$ 1.400.000,00, estando em desacordo a Cláusula 4.6.7 do Anexo I – Informações sobre a Unidade de Saúde, do Chamamento Público – Edital de Seleção nº 004/SES/2011/MT, que torna obrigatório a Contratada “a instalação da rede de informática, bem como a aquisição de sistema e programas e o encaminhamento dos relatórios a SES/MT”, requerendo obrigatoriamente a restituição do valor de R\$ 402.000,00, aos cofres públicos e o não repasse do valor de R\$ 998.000,00, relativo a parcela 2/2 de investimentos não repassados, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(V)** Contratação da Associação Congregação de Santa Catarina por meio do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011, em dissonância com as normas estabelecidas no Chamamento Público – Edital de Seleção nº 004/SES/MT/2011. Tal conduta caracteriza a infração ao disposto no artigo 41, caput, da Lei nº 8666/1993, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(VI)** Manutenção do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011, e a não aplicação das penalidades prevista na Cláusula Décima Quarta do referido contrato, no tocante a conduta irregular realizada pela Associação Congregação de Santa Catarina, observada nos itens a seguir relacionados, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; **(VII)** Não validação, pela

CEAACG, dos relatórios trimestrais e consolidado anual da execução dos contratos de gestão elaborados pela CPCG. Tal conduta afronta a Cláusula 9.5 do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; (VIII) Ausência de monitoramento, controle e avaliação periódicos da execução do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011, através da Comissão Especial de Acompanhamento e Avaliação dos Contratos de Gestão. Tal conduta revela o descumprimento da Cláusula 2.2.4 do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; (IX) Não pagamento da parcela 2/2 – Investimentos no valor de R\$ 998.000,00 para a Associação Congregação Santa Catarina, conforme o disposto no inciso III da Cláusula Sexta – do Pagamento do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011, que determina o pagamento do referido valor será juntamente com terceira parcela de custeio, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público; (X) Pagamento do valor de R\$ 3.597.408,97 a Associação Congregação Santa Catarina referente à 1ª parcela do Contrato nº 004/SES/MT/2011 sem a contraprestação de serviços, caracterizando transferência gratuita de recursos e enriquecimento sem causa da Organização Social, afrontando aos princípios que norteiam a Administração Pública, e os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, sendo obrigatório sua devolução aos cofres

públicos, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público.

Ao processo de Qualificação, Contratação e Execução Contratual da do **Instituto Social Fibra**, com vistas à gestão do **Hospital Regional de Colíder**, foi tecnicamente apontada a ocorrência de **6 (seis) irregularidades**, consubstanciadas nos seguintes achados de auditoria, conforme descrição da Equipe Técnica: **(I)** Não realização de estudos prévios adequados e suficientes para demonstrar a viabilidade da contratação (custos, quantitativo efetivo de procedimentos, valores dos procedimentos, demandas), objetivando fundamentar o procedimento licitatório e o contrato de gestão para o Hospital Regional de Colíder. Infração aos artigos 7º, §2º, inciso III e, 46, §§1º e 2º da Lei nº 8666/1993, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(II)** Não deliberação, por parte do Conselho Estadual de Saúde - CES, sobre a contratação de Organizações Sociais para celebrar Contrato de Gestão, para o Gerenciamento, Operacionalização e Execução das Ações e Serviços de Saúde, contrariando o disposto no §2º do artigo 1º da Lei nº 8142/1990 e no inciso IV, do artigo 17 da Lei Complementar Estadual nº 22/1992, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(III)** Ausência de justificativas adequadas da Secretaria de Estado de Saúde quanto aos preços contratados e ao quantitativo de serviços, caracterizando a falta de elementos

adequados e suficientes para aferir a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da Contratação de Organizações Sociais para gerir o Hospital Regional de Colíder, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(IV)** Qualificação do Instituto Social Fibra como Organização Social, mesmo com o não cumprimento do disposto no parágrafo único do artigo 3º da LC nº 150/2004 e da alínea “f” da Cláusula 5.3 do Chamamento Público – Edital de Seleção nº 005/SES/MT/2011 que exigia a comprovação de possuir serviços dirigidos à saúde, Irregularidade sem classificação; **(V)** Contratação do Instituto Social Fibra para gerir o Hospital Regional de Colíder - Chamamento Público – Edital de Seleção nº 005/SES/MT/2011, por R\$ 2.600.000,00/mês, totalizando o valor de R\$ 31.200,000,00/ano, para custeio, quando o valor efetivo de gastos era de R\$ 1.840.343,10/mês, totalizando o valor de R\$ 22.084.117,20/ano, perfazendo uma diferença mensal de R\$ 759.656,90, e anual de R\$ 9.115,882,80, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(VI)** Autorização para aquisição de Sistema de Gestão Hospitalar no valor de R\$ 1.477.004,48, em desacordo a Cláusula 4.6.7 do Anexo I – Informações sobre a Unidade de Saúde, do Chamamento Público – Edital de Seleção nº 005/SES/MT/2011, que torna obrigatório a Contratada “a instalação da rede de informática, bem como a aquisição de sistema e programas e o encaminhamento dos relatórios a SES/MT”, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público.

Ao processo de Qualificação, Contratação e Execução Contratual com o **Instituto Social Fibra**, com vistas à gestão do **Hospital Regional de Alta Floresta**, foi tecnicamente apontada a ocorrência de **13 (treze) irregularidades**, consubstanciadas nos seguintes achados de auditoria, conforme descrição da Equipe Técnica: **(I)** Não realização de estudos prévios adequados e suficientes para demonstrar a viabilidade da contratação (custos, quantitativo efetivo de procedimentos, valores dos procedimentos, demandas) de Organizações Sociais, objetivando fundamentar o procedimento licitatório e o contrato de gestão para gerir o Hospital Regional de Alta Floresta. Tal postura caracterizou infração aos artigos 7º, §2º, inciso III e, 46, §§1º e 2º da Lei nº 8666/1993, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(II)** Não deliberação, por parte do Conselho Estadual de Saúde - CES, sobre a contratação de Organizações Sociais para celebrar Contrato de Gestão com Organizações Sociais, para o Gerenciamento, Operacionalização e Execução das Ações e Serviços de Saúde no Hospital Regional de Alta Floresta, contrariando o disposto no §2º do artigo 1º da Lei nº 8142/1990 e no inciso IV, do artigo 17 da Lei Complementar Estadual nº 22/1992, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(III)** Ausência de justificativas adequadas da Secretaria de Estado de Saúde quanto aos preços contratados e ao quantitativo de serviços, caracterizando a falta de elementos adequados e suficientes para aferir a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade na contratação de Organizações Sociais para gerir o Hospital Regional de Alta Floresta, caracterizador da irregularidade

legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(IV)** Qualificação do Instituto Social Fibra como Organização Social, para participar Chamamento Público – Edital de Seleção nº 006/SES/MT/2011, mesmo com o não cumprimento do disposto no parágrafo único do artigo 3º da LC nº 150/2004 que exigia a comprovação de possuir serviços dirigidos à saúde, Irregularidade sem classificação; **(V)** Contratação do Instituto Social Fibra por R\$ 2.500.000,00/mês, totalizando o valor de R\$ 30.000.000,00/ano para custeio, quando o valor efetivo de gastos era de R\$ 1.233.370,36/mês, totalizando o valor de R\$ 14.800.444,32/ano, perfazendo uma diferença mensal de R\$ 1.266.629,64, e anual de R\$ 15.199.555,68, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(VI)** Autorização para aquisição de Sistema de Gestão Hospitalar no valor de R\$ 1.477.004,48, em desacordo a Cláusula 4.6.7 do Anexo I – Informações sobre a Unidade de Saúde, do Chamamento Público – Edital de Seleção nº 006/SES/MT/2011, que torna obrigatório a Contratada “a instalação da rede de informática, bem como a aquisição de sistema e programas e o encaminhamento dos relatórios a SES/MT”, caracterizador da irregularidade legalmente classificada como “HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”; **(VII)** Qualificação do Instituto Social Fibra como Organização Social, mesmo com o não cumprimento do disposto no parágrafo único do artigo 3º da LC nº 150/2004 e alínea “f” da Cláusula 5.3 do Chamamento Público – Edital de Seleção nº 005/SES/MT/2011, que exigia a comprovação de possuir serviços dirigidos à saúde, Irregularidade sem

classificação; **(VIII)** Descumprimento do Acórdão nº 3.299/2010-TCE/MT, relativo a Elaboração de um Plano de Trabalho eficaz visando reduzir o índice de demandas judiciais, Irregularidade sem classificação; **(IX)** Descumprimento do Acórdão nº 3.299/2010-TCE/MT, relativo à Prática de atos necessários para garantir um Sistema de Controle Interno eficiente voltado para compras, licitações e contratos, objetivando planejar adequadamente as despesas e utilizar sempre a modalidade licitatória adequada, cumprindo assim a Lei nº 8666/1993, a Lei nº 4320/1964 e os mandamentos constitucionais pertinentes ao tema, Irregularidade sem classificação; **(X)** Descumprimento do Acórdão nº 3.299/2010-TCE/MT, relativo à Encaminhamento, no prazo de 30 (trinta) dias, da conclusão dos 19 (dezenove) procedimentos administrativos em andamento quando da análise das Contas de 2009, citados nas razões do voto do Conselheiro Relator de tais Contas, Irregularidade sem classificação; **(XI)** Descumprimento do Acórdão nº 3.299/2010-TCE/MT, relativo à Instauração, no prazo de 60 (sessenta) dias, de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pelo pagamento de multas por atraso no pagamento das contas de telefone da Brasil Telecom, conforme manifestação no item 12 das razões do voto do Conselheiro Relator das Contas de 2009, Irregularidade sem classificação; **(XII)** Descumprimento do Acórdão nº 3.299/2010-TCE/MT, relativo à Instauração, no prazo de 60 (sessenta) dias, de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pela ausência de prestação de contas de diárias, no valor de R\$ 6.435,00, conforme FIP 002 (fl. 2753/TC), conforme manifestação no item 23 das razões do voto do Conselheiro Relator das Contas de 2009, Irregularidade Sem Classificação; **(XIII)** Instauração, no prazo de 60 (sessenta) dias, de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pela ausência de

comprovantes idôneos de gastos que comprovem que as despesas foram destinadas para a finalidade solicitada, conforme manifestação no item 25 das razões do voto do Conselheiro Relator das Contas de 2009, Irregularidade Sem Classificação.

Faço esta compilação tão somente para demonstrar que a auditoria realizada pela Equipe Técnica desta Relatoria foi zelosa em observar singularmente cada processo de contratação, bem como para destacar o elevado índice de irregularidades em cada qual destes processos.

Todavia, considerando que muitas das irregularidades guardam semelhanças fáticas e jurídicas, e que o cerne deste julgamento é analisar os atos de gestão do FES-MT, por meio de seus Gestores e servidores, analisarei referidas irregularidades por grupos temáticos, conforme exposto no proêmio deste Voto.

### **7.1 Gestão da Competência Administrativa de Qualificar Organizações Sociais (Itens 6 a 12 e 18 a 21 do Relatório Técnico)**

Conforme o conceito proposto pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado:

*“organizações sociais (OS) são um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse*

*público*<sup>28</sup>”.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal bem sintetizou os principais aspectos destas Organizações ao asseverar que:

*“O processo de publicização das atividades desempenhadas por determinado órgão ou entidade estatal consiste, basicamente, em três etapas: (I) extinção do órgão ou entidade; (II) qualificação de entidade não-estatal (associação ou fundação de direito privado) como organização social; e (III) absorção das atividades pela organização social mediante a celebração de contrato de gestão. Em síntese, as organizações sociais são caracterizadas, segundo essa concepção, pelo seguinte: (I) têm personalidade jurídica de direito privado, organizando-se sob a roupagem de fundações ou associações civis sem fins lucrativos; (II) a propriedade é do tipo pública não-estatal ; (III) estão orientadas para o atendimento do interesse público; (IV) têm autonomia administrativa muito maior do que a dos órgãos e entidades integrantes do aparelho do Estado, não estando sujeitas às normas que regulam a gestão de recursos humanos, orçamento e finanças, compras e contratos na administração pública; (V) seus funcionários são contratados mediante as regras da CLT, podendo utilizar, pela forma de cessão, em caráter temporário, os servidores da unidade estatal extinta; (VI) podem receber recursos financeiros do governo (via dotação orçamentária global) e administrar bens e equipamentos do Estado, mediante “permissão de uso”; (VII) a relação entre as OS e o Estado é mais profunda e permanente do que um simples convênio, pois caberá a elas um papel decisivo na implementação das políticas sociais do Estado (saúde, educação, cultura, meio ambiente etc.); (VIII) têm como órgão de deliberação superior um conselho composto de representantes da associação/fundação, da sociedade e do governo, com mandato por prazo certo; · serão controladas pelo Ministério supervisor ou órgão equivalente da área de atuação*

<sup>28</sup> Cadernos MARE da reforma do estado. Caderno 2. 5ª ed. Brasília. 1998

*da entidade, o qual avaliará o desempenho da OS, com base nos objetivos, metas e respectivos indicadores estabelecidos no contrato de gestão, sem prejuízo da fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo”<sup>29</sup>.*

**Anoto que não há que se confundir a entidade qualificada como OSCIP ou OS com a própria qualificação.** Sérgio de Andréa Ferreira deixa clara essa distinção ao asseverar que:

*“A primeira característica, na fixação da identidade das OS, é que, como assinalado, o status de organização social advém de uma qualificação, de uma forma, portanto, de habilitação, que pode ser cassada (arts. 1º e 16 e §§), sem que a pessoa jurídica deixe de existir, podendo vir a desenvolver atividades outras”.*

A bem da verdade, pretende-se com a concessão às entidades privadas títulos jurídicos especiais a certificação - a fim de distingui-las, a padronização no tratamento normativo e o controle jurídico sobre as atividades.

*In casu*, como dito alhures, são 04 (quatro) as Associações que lograram êxito em serem qualificadas pelo Governo do Estado de Mato Grosso como Organizações Sociais, as quais, nestes autos, tem o processo de suas respectivas qualificações tecnicamente questionado.

Em geral, cinco são os requisitos exigidos pela Lei nº 9.637/1998 e pela

<sup>29</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. Contratos de gestão : metodologia de acompanhamento e controle e sua aplicação. Brasília : Seção de Documentação, 2004.

LC Estadual nº. 150/2004<sup>30</sup> que no entender técnico não restaram observadas no processo de qualificação das Organizações Sociais. São eles: **(I)** ausência de disposição contratual no ato constitutivo da Associação prevendo a incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação da entidade, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito do Estado, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio do Estado, na proporção dos recursos e bens por este alocados; em afronta à alínea “h” do inciso I do artigo 3º a LC Estadual nº. 150/2004 (Item 6, 8 e 10 do relatório Técnico); **(II)** ausência de disposição contratual no ato constitutivo da Associação prevendo a obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial do Estado, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão, em afronta à alínea “e” do inciso I do artigo 3º da LC Estadual nº.

<sup>30</sup> Art. 3º São **requisitos** específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior **habilitem-se à qualificação como organização social**, no âmbito do Poder Executivo:

I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

- a) natureza social de seus objetivos;
- b) finalidade não lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) previsão expressa de ter a entidade, órgão de direção definido nos termos do estatuto;
- d) composição e atribuições da Diretoria da entidade;
- e) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial do Estado, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;
- f) em caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;
- g) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;
- h) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação da entidade, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito do Estado, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio do Estado, na proporção dos recursos e bens por este alocados;
- i) comprovação da regularidade jurídico-fiscal e da boa situação econômico-financeira da entidade;
- j) a comprovação da boa situação financeira da entidade, prevista na alínea "i" deste artigo, far-se-á através do cálculo de índices contábeis usualmente aceito;

II - ter a entidade recebido aprovação em parecer favorável, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, da Secretaria de Estado correspondente.

150/2004 (Item 7 e 11 do Relatório Técnico); **(III)** ausência de disposição contratual no ato constitutivo da Associação prevendo a comprovação da regularidade jurídico-fiscal e da boa situação econômico-financeira da entidade, em afronta à alínea 'i', inciso I do artigo 3º da LC nº 150/2004 (Item 9 do Relatório Técnico); **(IV)** ausência de efetiva comprovação possuir serviços próprios dirigidos à saúde, em afronta ao parágrafo único do artigo 3º da LC Estadual nº. 150/2004 (Item 12 do Relatório Técnico); **(V)** ausência de aprovação da Secretaria de Estado de Saúde, em parecer favorável, quanto à conveniência e oportunidade de qualificação da Associação como organização social, em afronta ao inciso II do artigo 3º da LC Estadual nº. 150/2004 (Item 18 e 21).

O **primeiro achado** supra citado, consistente na alegada violação à alínea 'h', inciso I do artigo 3º da LC nº 150/2004, em razão da alegada “*ausência de disposição contratual no ato constitutivo da Associação prevendo a incorporação integral do patrimônio (...) em caso de extinção ou desqualificação da entidade, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito do Estado, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio do Estado (...)*”, foi tecnicamente imputado ao **processo de qualificação do IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência a Saúde**, ao processo de qualificação da **Sociedade Beneficente São Camilo**, e ao processo de qualificação da **Associação Congregação de Santa Catarina**.

Sobre este achado, os Gestores, em alinhado entendimento invocam o poder discricionário da Administração para defender a conveniência e oportunidade de qualificar todas as mencionadas Organizações (7968/8141-TCENT e fls. 7294/7422-TCENT).

A Equipe de Auditoria manteve seu apontamento inicial, sob o entendimento de que “a defesa não adentrou ao mérito do não cumprimento do disposto na alínea 'h', inciso I do artigo 3º da LC nº 150/2004”, com o que anuiu o Ministério Público de Contas.

Verifico que a irregularidade em comento não procede.

O Estatuto Social do IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência a Saúde encontra-se às fls. 3321/3241-TCENT, o Estatuto Social da Sociedade Beneficente São Camilo encontra-se às fls. 3302/3305-TCENT, e o Estatuto Social da Associação Congregação de Santa Catarina encontra-se às fls. 3353/3355-TCENT, podendo deles se extrair a previsão estatutária da disposição legal citadas, conforme abaixo transcrevo:

*IPAS - “Na ocorrência de extinção ou dissolução do IPAS – INSTITUTO PERNABUCANO DE ASSISTENCIA E SAUDE- o patrimônio remanescente, líquido e acervos decorrentes da operacionalidade administrativa será destinado integralmente uma entidade associativa civil, beneficente devidamente regularizada e registrada no CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. Art. 56º Na eventual ocorrência de extinção ou dissolução da entidade, deverá o responsável pelo ato, criar comissão formada por 5(cinco) membros composto de: 02 (dois) membros do conselho fiscal, 01(um) membro do conselho de administração; 01(um) membro da diretoria institucional e 1(hum) membro da diretoria executiva para os prosseguimentos legais que perdurem os trabalhos e subsequente encerramento das atividades sociais.”  
(Estatuto Social IPAS, constante às fls.3328/3329)*

São Camilo: “Artigo 37. Extinta a SBSC nos termos deste estatuto social, o seu patrimônio líquido respeitadas as doações legalmente

constituída no Brasil, com atividades preponderantes no Estado de São Paulo e devidamente registrada no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS ou a uma entidade pública, para que o mesmo seja utilizado em finalidade semelhante às especificadas no artigo 3º deste instrumento.” (Fls. 3303)  
*(Estatuto Social São Camilo, constante às fls. 3302 a 3305)*

Santa Catarina - “Artigo 37. Extinta ou dissolvida a ASSOCIAÇÃO nos termos do presente estatuto, seu patrimônio social líquido será destinado a uma instituição registrada no Conselho Nacional de Assistência Social, ou a o órgão federal que por ventura vier a sucedê-lo, ou entidade pública.” (Fl. 3353 verso)  
*(Estatuto Social Santa Catarina – Estatuto – Fls. 3353 a 3355)*

Isto posto, entendo **não configuradas as irregularidades.**

O **segundo achado** supra citado, consistente na alegada violação à alínea “e” do inciso I do artigo 3º da LC Estadual nº. 150/2004, em razão da alegada *“obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial do Estado, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão”*, foi tecnicamente imputado ao **processo de qualificação da Sociedade Beneficente São Camilo**, e ao processo de qualificação da **Associação Congregação de Santa Catarina**.

Da leitura dos supramencionados Estatutos Sociais (atos constitutivos devidamente registrados), não é possível entrever qualquer cláusula dispendo acerca da *“obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial do Estado, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão”*, por parte das citadas

## Associações.

Sobre este achado, os Gestores, em alinhado entendimento invocam o poder discricionário da Administração para defender a conveniência e oportunidade de qualificar todas as mencionadas Organizações (7968/8141-TCEMT e fls. 7294/7422-TCEMT).

A Equipe de Auditoria manteve seu apontamento inicial, sob o entendimento de que *“a defesa não adentrou ao mérito do não cumprimento do disposto na alínea 'e', inciso I do artigo 3º da LC nº 150/2004”*, com o que anuiu o Ministério Público de Contas.

Não se discute aqui a criticada discricionariedade conferida pelo inciso II, do art. 2º da Lei nº 9.637/1998, e pelo inciso II do artigo 3º da LC nº. 150/2004.

Por força deste inciso II do art. 2º da Lei nº 9.637/1998, que assume nítido caráter subjetivo, se exige das pessoas jurídicas interessadas em receber o título especial a *“aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro do Estado da Administração Federal e Reforma do Estado”*.

Ocorre que para se seguir a esta fase discricionária é preciso que previamente a pessoa jurídica sem fins lucrativos cumpra todos os requisitos objetivamente contidos no art. 2º, I, da Lei 9.637/1998, reproduzidos pelo inciso II do

artigo 3º da LC Estadual nº. 150/2004.

Enquanto o inciso II encerra hipótese de discricionariedade, o inciso I trata de típico ato vinculado, o qual não cumprido enseja configuração de ilegalidade.

Isto posto, não tendo sido atendido requisito previsto em lei entendo configurada a irregularidade em apreço, cuja consequência será ao final esclarecida.

O **terceiro achado** supra citado, consistente na alegada violação à alínea 'i', inciso I do artigo 3º da LC nº 150/2004 (Item 9 do Relatório Técnico), em razão da alegada *“ausência de disposição contratual no ato constitutivo da Associação prevendo a comprovação da regularidade jurídico-fiscal e da boa situação econômico-financeira da entidade”*, foi tecnicamente imputado **tão somente ao processo de qualificação da Sociedade Beneficente São Camilo.**

Sobre este achado, os Gestores, em alinhado entendimento invocam o poder discricionário da Administração para defender a conveniência e oportunidade de qualificar da mencionada Organização (7968/8141-TCEMT e fls. 7294/7422-TCEMT).

A Equipe de Auditoria manteve seu apontamento inicial, sob o entendimento de que *“a defesa não adentrou ao mérito do não cumprimento do disposto na alínea 'i', inciso I do artigo 3º da LC nº 150/2004”*, com o que anuiu o Ministério Público de Contas.

Também neste caso procede a alegação técnica, na medida em que não

se colhe da leitura dos respectivos atos constitutivos de quaisquer das 04 (quatro) Organizações Sociais que os mesmos disponhas sobre comprovação da regularidade jurídico-fiscal e da boa situação econômico-financeira da entidade, configurando-se, pois, a irregularidade.

O **quarto achado** supra citado, consistente na alegada violação ao parágrafo único do artigo 3º da LC Estadual nº. 150/2004, em razão da alegada “*ausência de efetiva comprovação de possuir serviços próprios dirigidos à saúde*”, foi tecnicamente imputado tão somente ao **processo de qualificação do Instituto Fibra**

Sobre este achado, os Gestores, em alinhado entendimento invocam mais uma vez o poder discricionário da Administração para defender a conveniência e oportunidade de qualificar a mencionada Organização (7968/8141-TCENT e fls. 7294/7422-TCENT).

A Equipe de Auditoria manteve seu apontamento inicial, sob o entendimento de que “*a defesa não adentrou ao mérito do não cumprimento do disposto no parágrafo único do artigo 3º da LC nº 150/2004*”, com o que anuiu o Ministério Público de Contas.

### **A irregularidade remanesce.**

Dos autos colho que a discussão sobre o cumprimento deste requisito foi administrativamente travada posto que a Superintendente de Atenção à Saúde havia exigido do referido Instituto, a título de comprovação da prestação efetiva de serviços

próprios de saúde, o fornecimento do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) em que o Instituto fosse a mantenedora da unidade prestadora de serviços de saúde, bem como escritura ou documentação equivalente probatória de posse do imóvel de unidade de saúde em funcionamento em nome e sob o gerenciamento do Instituto.

Em sequência, o Instituto colacionou aos autos do seu processo de qualificação seu Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) (fls. 34663468-TCEMT), bem como cópia de contratos de gestão que mantinha com a Prefeitura Municipal de Arujá (fls. 3471/3480-TCEMT), e com a Prefeitura do Rio de Janeiro (fls. 3481/3493-TCEMT).

Sob o entendimento de que se encontrava atendido o requisito, o Sr. Vander Fernandes, na qualidade de Secretário Adjunto de Saúde emitiu parecer técnico favorável alegando que se encontrava *“caracterizado que o Instituto Social Fibra possui serviços próprios de saúde”* (fls. 3498-TCEMT).

A Equipe de Auditoria alegou que do aludido Cadastro não se extraem elementos suficientes para caracterizar o Instituto Fibra como mantenedora da unidade de saúde, nem mesmo para classificá-lo como entidade sem fins lucrativos.

O *status* jurídico de uma entidade como sendo sem fins lucrativos advém de seu próprio estatuto social, e é pragmaticamente comprovada pela ausência de distribuição de lucros entre os membros ao final de cada exercício.

*In casu*, o Estatuto Social do referido Instituto é claro em evidenciar tratar-

se de entidade sem fins lucrativos (fls.3399-TCEMT).

Noutro norte, porém, o que almeja a legislação estadual é permitir a contratação tão somente de entidades civis que sejam ordinariamente prestadoras de serviço de saúde, o que não restou administrativamente pelo Instituto. Olvidou o Instituto em juntar a documentação que atestasse ser ele possuidor ou proprietário do imóvel em que efetivamente funciona unidade de saúde em nome e sob o gerenciamento do dele.

Sua atuação como gestora de outras unidades de saúde de entes da federação, embora atestem que a mesma preste serviços de saúde, não atesta ser esta sua atividade institucional ordinária, particular, privada.

O **quinto achado** supra citado, consistente na alegada inciso II do artigo 3º da LC Estadual nº. 150/2004, em razão da alegada *“ausência de aprovação da Secretaria de Estado de Saúde, em parecer favorável, quanto à conveniência e oportunidade de qualificação da Associação como organização social”*, foi tecnicamente imputado tanto ao **processo de qualificação do Instituto Fibra**, quanto ao processo de qualificação da **Sociedade Beneficente São Camilo**, da **Associação Congregação de Santa Catarina** e do **IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência a Saúde** (Item 18 e 19 do Relatório Técnico).

Todos os responsáveis, em alinhado entendimento, informaram que após o recebimento do pedido de qualificação o processo é encaminhado para análise da regularidade contábil e posteriormente para a Assessoria Jurídica para emissão do parecer jurídico.

Após sanadas possíveis irregularidades, o processo é enviado a Procuradoria Geral do Estado – PGE para “*análise quanto a finalidade precípua do objeto da legislação que cria as “OSS”, e que “por fim o processo é enviado à Casa Civil para sua publicação e reconhecimento da entidade como Organização Social”*”.

Dos autos colho que a todas as Associações foram emitidas pareceres da Procuradoria Geral do Estado favoráveis à suas respectivas qualificações, não se manifestando acerca deles o Secretário de Saúde da época, Sr. Pedro Henry Neto.

Não é possível acolher a tese da defesa. Quando a normativa estadual exige a emissão de parecer prévio favorável à qualificação da Secretaria originalmente responsável pelos serviços a que se está a contratar, está a exigir que o ato de qualificar seja justificado em primazia ao princípio da motivação dos atos administrativos.

Da análise dos processos de qualificação das Associações não se colhe qualquer parecer favorável à qualificação das mesmas expedido pelo então Secretário da época Sr. Pedro Henry Neto, razão pela qual somada esta irregularidade às demais acima examinadas, conclui-se que o processo de qualificação das 04 (quatro) Organizações Sociais encontra-se eivados de vícios que maculam sua legitimidade e legalidade.

Ante as consequências de qualificar ilegalmente Associações que não se encontravam aptas a tanto, proponho a aplicação de multa ao Sr. Pedro Henry no valor equivalente a 20 UPFs/MT em razão da **qualificação da Sociedade Beneficente São Camilo** como Organização Social, em violação às alíneas “e” e “i” do inciso I e ao inciso II

do artigo 3º da LC Estadual nº. 150/2004; acrescida da multa no valor equivalente a 20 UPFs/MT em razão da **qualificação da Associação Congregação de Santa Catarina** como Organização Social, em violação à alínea “e” do inciso I do artigo 3º da LC Estadual nº. 150/2004; acrescida da multa no valor equivalente a 20 UPFs/MT em razão da **qualificação do Instituto Fibra como Organização Social** em violação ao parágrafo único e ao inciso II do artigo 3º da LC Estadual nº. 150/2004; acrescida da multa no valor equivalente a 20 UPFs/MT em razão da **qualificação da Associação Congregação de Santa Catarina** como Organização Social, em afronta ao inciso II do artigo 3º da LC Estadual nº. 150/2004; acrescida da multa no valor equivalente a 20 UPFs/MT em razão da **qualificação do IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência a Saúde** como Organização Social, em afronta ao inciso II do artigo 3º da LC Estadual nº. 150/2004, todas aplicadas com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “b” c/c §§ 1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCENT.

## **7.2 Gestão Contratual da Atividade de Fomento com as Organizações Sociais (Contratos de Gestão)**

No Brasil, o movimento recente de adoção de instrumentos de contratualização de resultados ganhou lastro constitucional com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, que no § 8º do art. 37, estabeleceu que a autonomia gerencial orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante o estabelecimento de contrato de gestão, instrumento que deverá definir metas de desempenho para o órgão ou entidade:

*"§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:*

- I - o prazo de duração do contrato;*
- II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;*
- III - a remuneração do pessoal."*

Segundo a definição da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, contratualização é o procedimento de ajuste de condições específicas no relacionamento entre o Poder Público e seus órgãos e entidades de direito público e privado ou entre o Poder Público e entidades da sociedade civil, em que há a negociação e o estabelecimento de metas de desempenho.

*In casu*, o processo de contratação das Organizações retro analisado, culminou na celebração de 05 (cinco) contratos de gestão, os quais, por sua vez, também se encontram marcados por um rol de inúmeras irregularidades tecnicamente apontadas, a exemplo de vícios na formação, na execução e na prestação de contas dos contratos de gestão com as Associações que foram irregularmente qualificadas como Organizações Sociais, como visto acima.

Passo à análise destas irregularidades tendo por conta, pois, este três aspectos fulcrais: a formação dos contratos de gestão, a execução dos contratos de gestão e a prestação de contas da execução dos contratos de gestão.

### **7.2.1 Gestão da Formalização dos Contratos com as Organizações Sociais (Itens 1, 16, 22, 25, 26, 35, 42, 43 e 44 do Relatório Técnico)**

*“Não se deve perder de vista que o que a Administração Pública está procurando é um parceiro, o que não se viabiliza por meio da associação com entidades livres de qualquer controle ou regramento jurídico mínimo na prática de suas ações. Se por um lado há por parte do Estado o compromisso de liberar recursos, por parte da entidade favorecida deve existir o ônus de comprovar a adequada utilização dos meios, o que a obriga a observar um elenco de regras e procedimentos mínimos”.*  
Ministro José Jorge - TCU

Ao âmbito da formação/celebração dos contratos de gestão avulta-se um rol de 30 irregularidades tecnicamente apontadas.

Início pela análise das irregularidades relacionadas aos atos preliminares à celebração dos contratos de gestão, tais como: (I) a não realização de estudos prévios adequados e suficientes para demonstrar a viabilidade da contratação de Organizações Sociais para gerir hospitais; (II) a ausência de justificativas adequadas da SES quanto aos preços contratados e aos quantitativos de serviços; e (III) a não deliberação, por parte do Conselho Estadual de Saúde - CES, sobre a contratação de Organizações Sociais para celebrar contrato de gestão, para o Gerenciamento, Operacionalização e Execução das Ações e Serviços de Saúde.

O **primeiro achado** consistiu na alegada “*não realização de estudos*”

***prévios adequados e suficientes para demonstrar a viabilidade da contratação (...) de Organizações Sociais***” para gerir o Hospital Metropolitano de Várzea Grande (**item 1.1 do Relatório Técnico**), o Hospital Regional de Rondonópolis (**Item 1.5 do Relatório Técnico**), o Hospital Regional de Cáceres (**Item 26.2 do Relatório Técnico**), o Hospital Regional de Colíder (**Item 35.1 do Relatório Técnico**) e o Hospital Regional de Alta Floresta (**Item 42.1 do Relatório Técnico**), estudos cuja finalidade era fundamentar os procedimentos licitatórios e os Contratos de Gestão, em atendimento ao disposto nos artigos 7º, §2º, inciso III e, 46, §§1º e 2º da Lei nº 8.666/1993.

Sobre este achado a defesa informou que “*a decisão do Governo em transferir o gerenciamento das Unidades de Saúde do Estado para Organizações Sociais, devidamente qualificadas no âmbito do Estado de Mato Grosso, foi tomada após a emissão do Relatório e Recomendações da Comissão Parlamentar de Inquérito da Saúde (...)*”.

Ademais, ponderou que “*a forma de contratação das Organizações Sociais e dos Contratos de Gestão, é definida por lei específica do Estado de Mato Grosso, mais precisamente nos artigos 4º a 6º da Lei Complementar nº 150/2004, e em nenhum momento a mencionada lei exige qualquer estudo prévio para a contratação de Organização Social*”.

Continuou a defesa: “*importante mencionar, ainda, que esta SES/MT utilizou como parâmetro os valores dos Hospitais de São Paulo para planejamento do custo do Hospital Metropolitano de Várzea Grande, tendo em vista que este Hospital é novo e não existe outro Hospital Público do Estado semelhante, ou seja, com o mesmo*

*perfil de atendimento para que pudéssemos realizar qualquer comparativo. Em relação aos Hospitais Regionais de Rondonópolis, Cáceres e Colíder, foi realizado por esta SES/MT levantamento do custo desses Hospitais nos anos que antecederam aos Contratos de Gestão, conforme planilhas Anexas. Contudo, é importante esclarecer que esses valores não podem ser considerados reais, mas sim estimados (...).”*

Por fim, concluiu que *“quanto ao Hospital Regional de Alta Floresta, informamos que era uma unidade de saúde do Município de Alta Floresta e teve sua gestão transferida ao Estado em janeiro deste ano e esta SES/MT não tinha um histórico dos custos dessa unidade para servir de parâmetro sendo este considerado semelhante ao do Hospital de Colíder”*.

A Equipe de Auditoria procedeu à análise da defesa e concluiu pela manutenção da irregularidade com relação a todos os Hospitais acima mencionados, sob os argumentos de que não foram apresentadas as planilhas de custos de São Paulo para serem comparadas e de quais hospitais foram coletadas as informações para subsidiar a decisão da SES/MT.

Com relação ao Hospital Metropolitano de Várzea Grande (Chamamento Público nº 001/SES/MT/2011), a Equipe Técnica constatou um aumento de 50,54% entre o valor obtido pela relação quantitativo x valor por procedimento no Termo de Referência (R\$ 1.405.227,96) e o contratado (R\$ 2.115.500,00), conforme a seguir:

Nomenclatura	Valor Mensal	Valor Anual
Calculo dos valores (quantitativo x valor por procedimento)	1.405.227,96	16.862.735,52
Estimado - Termo de Referência - inicial	2.000.000,00	24.000.000,00
Planilha Estimativa de Custo Operacional anexa ao processo	1.682.759,65	20.193.115,80

Proposta apresentada pelo IPAS	2.115.500,00	25.386.000,00
Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011	2.115.500,00	25.386.000,00

No que tange ao Hospital Regional de Rondonópolis (Chamamento Público nº 002/SES/MT/2011), a SECEX concluiu que ocorreu um aumento de 31,97% entre o valor obtido pela relação quantitativo x valor por procedimento no Termo de Referência (R\$ 2.388.351,50) e o contratado (R\$ 3.152.000,00), conforme a seguir:

Nomenclatura	Valor Mensal	Valor Anual
Calculo dos valores (quantitativo x valor por procedimento)	2.388.351,50	28.659.786,00
Estimado - Termo de Referência - inicial	2.500.000,00	30.000.000,00
Proposta apresentada pela Sociedade Beneficente São Camilo	3.500.000,00	42.000.000,00
Apresentado pela CICGSS, porém não consta planilha nos autos	3.253.439,00	39.041.268,00
Contrato de Gestão nº 002/SES/MT/2011	3.152.000,00	37.824.000,00

Destacou, também, que a defesa apenas demonstrou os custos dos preços contratados, *“deixando de se manifestar quanto ao quantitativo efetivo de procedimentos e demandas de serviços a serem realizados no Hospital Regional de Cáceres. Diante de todo o exposto, conclui-se que não houve a realização de estudos prévios (custos, quantitativo efetivo de procedimentos, valores dos procedimentos, demandas) adequados e suficientes para demonstrar a viabilidade da contratação de Organizações Sociais para gerir o Hospital Regional de Cáceres”*.

Quanto ao Hospital Regional de Colíder (Chamamento Público nº 005/SES/MT/2011), a ausência de estudos prévios dificultou a estipulação pela SES/MT dos valores estimados para a realização do Chamamento Público nº 005/SES/MT/2011, conforme a seguir:

Nomenclatura	Valor Mensal	Valor Anual
Termo de Referência - inicial	2.089.342,25	27.072.107,00

Termo de Referência – após a rerratificação contratual	2.166.211,10	27.994.533,20
Planilha Estimativa de Custo Operacional anexa ao processo	2.585.594,95	31.027.139,40
Proposta apresentada pelo Instituto Social Fibra	2.894.694,72	34.736.336,64
Contrato de Gestão nº 005/SES/MT/2011	2.600.000,00	31.200.000,00

Por fim, o Hospital Regional de Alta Floresta (Chamamento Público nº 006/SES/MT/2011) teve um aumento de 82,05% entre o valor estabelecido inicialmente no Termo de Referência (R\$ 1.373.282,47) e o contratado (R\$ 2.500.000,00), conforme a seguir:

Nomenclatura	Valor Mensal	Valor Anual
Termo de Referência - inicial	1.373.282,47	16.479.389,64
Planilha Estimativa de Custo Operacional anexa ao processo	2.265.169,66	27.182.035,90
Estimado pela SES, porém não constam planilhas anexadas ao processo	1.914.432,75	22.969.593,00
Proposta apresentada pelo Instituto Social Fibra	2.838.927,59	34.067.131,08
Contrato de Gestão nº 006/SES/MT/2011	2.500.000,00	30.000.000,00

O Ministério Público de Contas manifestou-se no sentido de que *“restou evidente a dificuldade encontrada pela SES/MT em estipular os valores estimados nos contratos de gestão celebrados com as Organizações Sociais”*. Concluiu, por derradeiro, que *“não merecem as falhas em questão serem desconsideradas, devendo os responsáveis solidários, no limite de suas atribuições, serem penalizados nos moldes previstos no art. 75, III, da LC nº 269/07 c/c o art. 289, II do RITCE/MT”*.

Prefacialmente, registro que a análise desta irregularidade não se atém ao *quantum* apontado pela SECEX resultante da comparação dos valores estabelecidos inicialmente nos Termos de Referência e os efetivamente contratados, o que será mais adiante analisado. Atém-se, sim, a analisar se há no bojo dos processos administrativos de contratualização dos resultados dos serviços de saúde dos Hospitais retro

mencionados estudo prévio suficiente a embasar a decisão política de não apenas contratar as referidas Organizações Sociais, mas de contratá-las pelo quantitativo de serviços e resultados, e pelo correspondente montante de contraprestação dos resultados almejados.

O estudo prévio tem por finalidade auxiliar a Administração Pública a observar os custos, o quantitativo efetivo de cada procedimento e os seus valores, as demandas, com o intuito de verificar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a economicidade da contratação de Organizações Sociais.

Isto porque o contrato de gestão foi concebido como um instrumento de fixação de metas para realização destas, **o que pressupõe, necessariamente, o planejamento da ação administrativa a partir do diagnóstico da situação existente, de forma a viabilizar o estabelecimento das metas almejadas,** e assegurar a qualidade e efetividade dos serviços, o que por sua vez, também pressupõe a competência ou capacidade operacional da OS adequada à dimensão dos serviços a serem prestados e o alcance dos resultados pretendidos. Ademais, a relação custo/benefício deve ser razoável em termos de economicidade.

*In casu*, o Relatório e Recomendações da Comissão Parlamentar de Inquérito da Saúde não constituem estudo prévio da Secretária de Saúde acerca da viabilidade técnica, econômica e institucional da própria Secretaria de Saúde para realizar esta atividade administrativa-econômica de fomento com base em dados e estimativas seguras.

O fato de haver lei estadual disciplinando o processo de qualificação de Organizações Sociais e a celebração de contratos de gestão também não configura a realização de estudo prévio, mas tão somente a existência de lastro jurídico para adoção da medida após responsável planejamento da mesma.

Outrossim, a alegada adoção dos valores dos Hospitais de São Paulo como parâmetro do planejamento do custo do Hospital Metropolitano de Várzea Grande não comporta acolhimento, a uma porque, como bem destacou a Equipe de Auditoria, *“não foram apresentadas as planilhas de custos de São Paulo para serem comparadas e nem esclarecidos de quais hospitais foram coletadas as informações para subsidiar a decisão da SES/MT”*; a duas porque, ainda que se quisesse adotar como parâmetro de preço de contratação as supostas planilhas de custo de São Paulo, se faria necessário estudo documentalmente comprovado de que os quadros da demanda por quantitativo e tipo de serviços públicos de saúde fossem semelhantes, bem como que houvesse semelhança entre o porte e finalidade do Hospital paradigma com o Hospital de Várzea Grande.

Não há também nos autos, e em especial no processo de contratação das Organizações Sociais para gerenciar os Hospitais Regionais de Rondonópolis, Cáceres e Colíder, qualquer prova documental idônea e adequada para demonstrar que os levantamentos dos custos desses Hospitais foram realizados a partir de dados dos anos que antecederam aos Contratos de Gestão, eis que as planilhas anexas aos Termos de Referência e Plano de Trabalho não trazem a discriminação do ano a que se referem aqueles quantitativos de atendimentos discriminados. Tampouco há prova de que tenham sido calculadas médias anuais de atendimento, e não há também documentos que

demonstrem a fonte dos quantitativos e valores ali discriminados, ou exarcação de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados.

A propósito, as tais “estimativas”, como denominadas pela defesa, afiguraram-se tão precárias, porque desacompanhadas de estudos idôneos e documentalmente lastreados, que, como será demonstrado adiante, em nenhum dos contratos de gestão celebrados pela SES/FES seus valores e quantitativos de serviços foram observados.

Acerca da importância da estimativa de valor da contratação, destaco notas do C. TCU:

*“As contratações públicas somente poderão ser efetivadas após estimativa prévia do seu valor, que deve obrigatoriamente ser juntada ao processo de contratação e, quando for o caso, ao edital ou convite.*

*§ O valor estimado da contratação será o principal fator para escolha da modalidade de licitação a ser realizada, exceto quanto ao pregão;*

*§ a estimativa levará em conta todo o período de vigência do contrato a ser firmado, consideradas ainda todas as prorrogações previstas para a contratação;*

*§ no caso de compras, a estimativa total considerará a soma dos preços unitários (multiplicados pelas quantidades de cada item);*

*§ no caso de obras / serviços a serem contratados, a estimativa será detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, ou seja, em orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;*

*§ deve ser elaborada com base nos preços correntes no mercado onde será realizada a licitação – local, regional ou nacional;*

*§ pode ser feita também com base em preços fixados por órgão off*

*cial competente ou com os constantes do sistema de registro de preços, ou ainda preços para o mesmo objeto vigentes em outros órgãos, desde que em condições semelhantes;  
§ serve para verificar se existem recursos orçamentários suficientes para pagamento da despesa com a contratação;  
§ serve de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas desconformes ou incompatíveis, e conseqüente declaração de inexecutabilidade das propostas etc”.*

Noutro giro, não olvida este Relator que a opção pela fixação de preço estimado<sup>31</sup> ou máximo<sup>32</sup> para a contratação, como regra, é inerente à discricionariedade administrativa. Contudo, esta regra cede às disposições legais em contrário como o faz §1º do artigo 46 da Lei nº. 8.666/1993.

Ainda que não seja pacífico o entendimento da aplicabilidade da Lei nº 8.666/1993 no âmbito das Organizações Sociais, a complexidade das contratações auditadas, em observância ao Princípio da Eficiência e da Economicidade, exige o máximo de planejamento prévio responsável pelo ente jurisdicionado, tendo em vista a ocorrência da cessão de bens, de servidores e de repasses.

Entendo que não restou configurada a irregularidade pela incidência do art. 46, §2º, da Lei nº 8.666/1993, mas apenas pelo descumprimento do §1º, ao passo

<sup>31</sup> Preço estimado é aquele definido tendo em vista os preços de mercado, mas que não estabelece um limite rígido para fins de julgamento, ou seja, é parâmetro de análise dos preços das propostas, mas pode ser ultrapassado dependendo da situação concreta. Trata-se de um valor de referência.

<sup>32</sup> Já o preço máximo é aquele fixado no instrumento convocatório pela Administração, o qual não poderá ser ultrapassado, pois qualquer proposta com preço superior ao estabelecido como máximo deverá ser desclassificada. É fixado com base no valor estimado pela Administração. O estabelecimento do preço máximo deve nortear-se por padrões de cautela, exigindo que a Administração mantenha um adequado e regular acompanhamento dos preços praticados no mercado.

que os certames foram realizadas pela “melhor técnica” e não pela “melhor técnica e preço”. Ademais, o Estado ao invés de fixar o valor máximo nos editais de chamamento, fixou meramente o valor estimado.

*Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4o do artigo anterior. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*§ 1o Nas licitações do tipo "melhor técnica" será adotado o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório, o qual fixará o preço máximo que a Administração se propõe a pagar:*

*I - serão abertos os envelopes contendo as propostas técnicas exclusivamente dos licitantes previamente qualificados e feita então a avaliação e classificação destas propostas de acordo com os critérios pertinentes e adequados ao objeto licitado, definidos com clareza e objetividade no instrumento convocatório e que considerem a capacitação e a experiência do proponente, a qualidade técnica da proposta, compreendendo metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos, e a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução;*

*II - uma vez classificadas as propostas técnicas, proceder-se-á à abertura das propostas de preço dos licitantes que tenham atingido a valorização mínima estabelecida no instrumento convocatório e à negociação das condições propostas, com a proponente melhor classificada, com base nos orçamentos detalhados apresentados e respectivos preços unitários e tendo como referência o limite representado pela proposta de menor preço entre os licitantes que obtiveram a valorização mínima;*

*III - no caso de impasse na negociação anterior, procedimento idêntico será adotado, sucessivamente, com os demais*

*proponentes, pela ordem de classificação, até a consecução de acordo para a contratação;*

*IV - as propostas de preços serão devolvidas intactas aos licitantes que não forem preliminarmente habilitados ou que não obtiverem a valorização mínima estabelecida para a proposta técnica.*

*Mutatis mutandis, como já anotou a Advocacia Geral da União “os atos que antecedem qualquer hipótese de contratação direta não recebem um tratamento diferenciado, nem simplificador, daqueles que precedem a contratação mediante o procedimento licitatório”, e continua:*

“ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 17 AGU

*“A RAZOABILIDADE DO VALOR DAS CONTRATAÇÕES DECORRENTES DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PODERÁ SER AFERIDA POR MEIO DA COMPARAÇÃO DA PROPOSTA APRESENTADA COM OS PREÇOS PRATICADOS PELA FUTURA CONTRATADA JUNTO A OUTROS ENTES PÚBLICOS E/OU PRIVADOS, OU OUTROS MEIOS IGUALMENTE IDÔNEOS.*

*(...) O agente público está obrigado a seguir um procedimento administrativo destinado a assegurar a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais aplicáveis a toda contratação pública. Permanece o dever de buscar e concretizar a melhor contratação possível. A contratação direta não significa eliminação do dever de demonstrar a regularidade da despesa, prevista no art. 113 da Lei Geral de Licitações. Todos os meios possíveis e idôneos devem ser considerados pelo agente público para demonstrar que o preço cobrado*

*do fornecedor exclusivo é razoável.*

*Cumpre-se, assim, o princípio administrativo da motivação necessária e confere-se segurança ao negócio jurídico que se formalizará, sobretudo em relação à norma do art. 113 da Lei nº 8.666/1993, que determina incumbir aos órgãos e entidades públicos a demonstração da legalidade e regularidade da despesa e da execução, clara inversão do ônus probatório que afeta a presunção de legalidade e legitimidade atribuída aos atos administrativos em geral.*

Oportuno trazer à colação, destacando que ainda não houve a configuração e proclamação do resultado, os argumentos lançados pelo Ministro Relator, Carlos Ayres Britto, em seu voto proferido na ADI 1923/DF, em 31/03/2011:

*“É preciso, porém, fazer a seguinte ressalva: a desnecessidade do procedimento licitatório:*

*a) não afasta o dever da abertura de processo administrativo que demonstre, objetivamente, **em que o regime da parceria com a iniciativa privada se revele como de superior qualidade** frente à atuação isolada ou solitária do próprio Estado enquanto titular da atividade em questão;*

*b) não libera a Administração da rigorosa observância dos princípios constitucionais da publicidade, da moralidade, da impessoalidade, da eficiência e, por conseguinte, 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 afasta a motivação administrativa quanto à seleção de uma determinada pessoa privada, e não outra, se outra houver com idêntica pretensão de emparceiramento com o Poder Público;*

*d) não dispensa a desembaraçada incidência dos mecanismos de controle interno e externo sobre o serviço ou atividade em concreto regime de parceria com a iniciativa privada.*

(...)

*A opção por se adotar o regime jurídico-privado para prestar o serviço, ao se classificar uma entidade como 'organização social', não indica que o momento lógico anterior a essa prestação deve também representar a expressão de um lado autônomo do Poder Público. **A Administração não passa, a partir da edição da Lei 9.637/1998, a deter autonomia – na melhor acepção de direito privado – para escolher a condução de suas ações. Caberá ao gestor percorrer todo o caminho jurídico e administrativo para que, ao fim, obtenha decisão construída num ambiente propício ao controle de suas razões.**" (Grifos nossos).*

Portanto, verifico configurada a irregularidade decorrente da ausência de estudos prévios adequados e suficientes para demonstrar a viabilidade da contratação de Organizações Sociais para gerir o Hospital Metropolitano de Várzea Grande, o Hospital Regional de Rondonópolis, o Hospital Regional de Cáceres, o Hospital Regional de

Colíder e o Hospital Regional de Alta Floresta.

Assim, considero caracterizada a irregularidade. Como adiante exposto, não proporei nestes autos a aplicação de sanções pecuniárias ou a emissão de determinações, tendo em vista a proposta de realização de Tomada de Contas.

O **segundo achado** consistiu na alegada **“ausência de justificativas adequadas da Secretaria de Estado de Saúde - SES quanto aos preços contratados e ao quantitativo de serviços”**, caracterizando a falta de elementos adequados e suficientes para aferir a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da contratação de organizações sociais para o Gerenciamento, Operacionalização e Execução das Ações e Serviços de Saúde”, imputada às irregularidades nas contratações com o Hospital Metropolitano de Várzea Grande **(Subitem 1.2 do Relatório Técnico)**, o Hospital Regional de Rondonópolis **(Subitem 1.6 do Relatório Técnico)**, da CEADIS – Central de Abastecimento de Insumos Saúde **(Subitem 1.7 do Relatório Técnico)**, o Hospital Regional de Cáceres **(Subitem 26.1 do Relatório Técnico)**, o Hospital Regional de Colíder **(Subitem 35.2 do Relatório Técnico)** e o Hospital Regional de Alta Floresta **(Subitem 42.2 do Relatório Técnico)**.

Prefacialmente, registro que a defesa apresentada pelo Sr. Vander Fernandes acostada às fls. 7968-8141/TCE, pelo Sr. Pedro Henry Neto às fls. 7294-7422/TCE, pela Sra. Samiha Galvin Mohamad às fls. 7968-8141/TCE, pelo Sr. Edson Paulino de Oliveira às fls. 10265-10280/TCE e pela Sra. Gleids Duarte Martins de Souza às fls. 10338-10343/TCE, guardam relação de semelhança, motivo pelo qual serão analisadas em conjunto.

Sobre este achado a defesa informou que *“as transferências de recursos financeiros às Entidades, qualificadas no âmbito do Estado como Organizações Sociais, por meio do Contrato de Gestão, são efetuadas antes da execução dos serviços, ou seja, estas recebem o recurso antecipado para que possa gerenciar as unidades de saúde, executando o objeto contratual”*.

Ademais, ponderou que *“a natureza dos Contratos de Gestão se difere do Contrato de Prestação de Serviços previsto na Lei de Licitações n. 8.666/1993, onde as empresas contratadas prestam os serviços com recursos próprios e somente depois recebem pelos serviços prestados”*.

Por fim, concluiu que *“tudo que esta SES/MT poderia fazer para estimar o valor mais próximo do que seria legítimo para custear as unidade de saúde, diante das metas planejadas e propostas por esta SES/MT foi feito, o que deve ficar claro é que os valores constantes nos termos de referência, nas planilhas de custo e planos de trabalho foram apenas 'estimados', exatamente devido à ausência de banco de dados e centro de custos, contendo todas as informações necessárias para se avaliar o 'real' dispêndio dessas unidades”*.

A Equipe de Auditoria procedeu à análise da defesa e concluiu pela manutenção das irregularidades sob o argumento de que os defendentes reconheceram *“a dificuldade encontrada pela SES para se chegar a valores próximos da realidade. Deixando, claro, portanto, a necessidade da realização de estudos prévios adequados e suficientes para aferir a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da contratação*

*de organizações sociais. Destaca-se, ainda, que os defendentes apenas apresentaram suas defesas quanto aos custos dos preços contratados, deixando de se manifestar quanto ao quantitativo de serviços a serem realizados”.*

O Ministério Público ficou-se inerte.

A ausência de justificativas adequadas com relação aos preços contratados e ao quantitativo de serviços é decorrente da ausência de estudo prévio tratado na primeira irregularidade. A Administração Pública não tinha subsídios necessários e suficientes para justificar o porte de contratação, o que demonstra a falta de gerência e de gestão para, de fato, se aferir a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da contratação de Organizações Sociais.

Como se extrai dos Termos de Referência, os valores foram apenas estimados, sem uma real visão da efetiva necessidade da contratação, seja para mais, seja para menos. É inadmissível aceitar que contratos dessa envergadura sejam celebrados sem um respaldo contundente de argumentos fáticos e até jurídicos.

**Ademais entre os Termos de Referência e as Planilhas de Estimativa de** Custeio dos Contratos de Gestão há disparidades de valores, sem qualquer justificativa administrativa para tanto, com exceção do Termo e Planilha do processo de seleção pública nº. 004/2011 da Associação Santa Catarina, conforme tabela resumida das informações constantes nestes documentos abaixo:

Contrato de Gestão	Planilha de Estimativa de Custeio (Custeio total / mês)	Termo de Referência (Custeio total / mês)	Diferença
--------------------	---	---	-----------

<b>001/2011 IPAS</b>	R\$ 1.682.759,65	R\$ 2.000.000,00	<b>R\$ 317.240,35/mês</b>
<b>002/2011 São Camilo</b>	<b>R\$ 2.388.451,30</b>	R\$ 2.500.000,00	<b>R\$ 111.548,70/mês</b>
<b>003/2011 IPAS</b>	R\$	R\$ 500.000,00	
<b>004/2011 Santa Catarina</b>	R\$ 3.940.246,46	R\$ 3.940.246,46	<b>R\$ 0,00</b>
<b>005/2011 FIBRA</b>	R\$ 2.089.342,25	R\$ 2.089.342,25	<b>R\$ 0,00</b>
	R\$ 2.585.594,95 (Reratificação do Edital)	R\$ 2.166.211,10 (Reratificação do Edital)	<b>R\$ 419.383,85/mês</b>
<b>006/2011 FIBRA</b>	R\$ 2.265.169,66	R\$ 1.373.282,47	<b>R\$ 891.887,19/mês</b>

Ora, se os gestores do Fundo defendem que foram realizados estudos prévios para a quantificação dos serviços e a valoração de suas respectivas prestações, não poderiam adotar nos Termos de Referência valores e quantitativos distintos, sem que outros dados de natureza técnica, documentalmente comprovados, e oriundos de semelhante estudo prévio apontassem a necessidade de se demandar tal alteração.

Considerando-se que aos contratos de gestão também são aplicáveis os princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública tenho por certo e razoável que a irregularidade encontra-se configurada.

Como bem anota a pacífica doutrina acerca do assunto, o contrato de gestão, enquanto instrumento-chave que regula o relacionamento entre ministérios e entidades (estatais ou não-estatais) executoras de atividades sob sua supervisão, destina-se, principalmente, a: clarificar o foco da instituição, interna e externamente; oferecer uma base para se proceder à comparação entre o atual desempenho da instituição e o desempenho

desejado; definir níveis de responsabilidade e responsabilização; possibilitar os controles social, por resultados e por comparação com outras instituições.

*In casu*, o oferecimento de uma base para se proceder à comparação entre o atual desempenho da SES/FES e o desempenho desejado restou prejudicado.

Se por um lado, os Termos de Referência não se pautaram nas Planilhas de Estimativa de Custeio para fixar os quantitativos e valores mensais dos serviços alegadamente necessários, também os aludidos Termos de Referência (fls. 2096, 4731, 3537, 4445, 3985, 4083, 4220, 4216-TCENT) de todos os Contratos de Gestão celebrados pela SES/FES não foram observados, motivadamente, quer no processo de seleção pública das Organizações Sociais, quer no processo de celebração dos respectivos contratos com as Organizações classificadas no processo de seleção pública, conforme se deduz do quadro a seguir:

Contrato de Gestão	Termo de Referência (Custeio total / mês)	Contrato (Custeio total / mês)	Diferença
001/2011 IPAS	R\$ 2.000.000,00	R\$ 2.115.500,00	<b>R\$ 115.000,00</b>
002/2011 São Camilo	R\$ 2.500.000,00	R\$ 3.152.000,00	<b>R\$ 652.000,00</b>
003/2011 IPAS	R\$ 500.000,00	R\$ 584.300,00	<b>R\$ 84.300,00</b>
004/2011 Santa Catarina	R\$ 3.940.246,46	R\$ 3.597.408,47	<b>-R\$ 342.837,99</b>
005/2011 FIBRA	R\$ 2.089.342,25	R\$ 2.600.000,00	<b>R\$ 433.788,90</b>
	R\$ 2.166.211,10 (Reratificação do Edital)		
006/2011 FIBRA	R\$ 1.373.282,47	R\$ 2.500.000,00	<b>R\$ 1.126.717,53</b>

Como é de todo cediço, “o *Termo de referência estabelece a conexão entre a Contratação e o Planejamento existente, expondo o alinhamento da contratação à estratégia do negócio. O dever de planejar é concebido tanto no âmbito jurídico constitucional, ao estar intrinsecamente constituído no princípio da Eficiência (art. 37 da CF/88), quanto no jurídico-legal art. 6º, I, 7º e 10º § 47, 7º do Decreto-Lei 200/1967. A inobservância jurídica desse dever ofende, portanto, o Princípio da legalidade. (CNJ- relatório de inspeção do TJPR)*”.

Assim, invoco os Princípios Constitucionais que norteiam a Administração Pública para caracterizar a irregularidade, pois não é porque o contrato é de gestão que não devam ser atendidos os fundamentos basilares e principiológicos que norteiam o Estado.

Em decorrência, entendo caracterizada a irregularidade. Como adiante exposto, nesta oportunidade não irei propor a aplicação de sanções pecuniárias ou a emissão de determinações, tendo em vista a proposta de realização de Tomada de Contas.

Ante a ausência de um adequado planejamento para a contratação das Organizações Sociais em exame, a Equipe de Auditoria constatou uma série de divergências entre os valores e quantitativos descritos nas Planilhas de Estimativa de Custo Operacional elaboradas pela SES, nos Termos de Referência e Planos de Trabalho, nas Propostas formuladas pelas Organizações Sociais e nos contratos firmados entre a SES/FES e as já

mencionadas Organizações Sociais, conforme resumidamente se pode depreender do quadro abaixo, elaborado por este Relator a partir dos documentos cujas folhas também se encontram abaixo transcritas:

Processo de Seleção Pública	Dados Técnicos	PLANO DE TRABALHO	TERMO DE REFERÊNCIA	ESTIMATIVA DE CUSTEIO OPERACIONAL	PROPOSTA DA OS	CONTRATO DE GESTÃO
Chamamento 001/2011 IPAS*	quantitativos	61524	61524		44579	36168
	custeio/ano	R\$ 24.000.000,00	R\$ 24.000.000,00	R\$ 20.193.115,80	R\$ 25.386.000,00	R\$ 25.386.000,00
	custeio/mês	R\$ 1.405.227,96	R\$ 2.000.000,00	R\$ 1.682.759,65	R\$ 2.115.500,00	R\$ 2.115.500,00
	investimento	R\$ 4.000.000,00	R\$ 4.000.000,00	NC	R\$ 5.000.000,00	R\$ 6.000.000,00
	valor global	R\$ 28.000.000,00	R\$ 28.000.000,00	NC	R\$ 30.386.000,00	R\$ 31.386.000,00
	páginas	Vol. XIII; fls. 5099	Vol. XIII; fls. 5096	Vol. XIII; fls. 5.108	Vol. XIV; fls. 5242	Vol. XIV; fls. 5367
Chamamento 002/2011 São Camilo**	quantitativos	131964	131964			94728
	custeio/ano	R\$ 30.000.000,00	R\$ 30.000.000,00	R\$ 28.661.415,60	R\$	R\$ 37.824.000,00
	custeio/mês	R\$ 2.500.000,00	R\$ 2.500.000,00	R\$ 2.388.451,30	R\$	R\$ 3.152.000,00
	investimento	R\$ 2.000.000,00	R\$ 2.000.000,00	NC	R\$	R\$ 2.066.000,00
	valor global	R\$ 32.000.000,00	R\$ 32.000.000,00	NC	R\$	R\$ 39.890.000,00
	páginas	Vol. XII; fls. 4.734	Vol. XII; fls. 4.731	Vol. XII; fls. 4.749	Vol. XIII; fls. 4.823	Vol. XIII; fls. 4.892
Chamamento 003/2011 IPAS	quantitativos					
	custeio/ano	R\$ 6.000.000,00	R\$ 6.000.000,00	R\$	R\$	R\$ 7.011.600,00
	custeio/mês	R\$ 500.000,00	R\$ 500.000,00	R\$	R\$	R\$ 584.300,00
	investimento	-----	-----	NC	-----	-----
	valor global	R\$ 6.000.000,00	R\$ 6.000.000,00	NC	R\$	R\$ 7.011.600,00
	páginas	Vol. IX; fls. 3.541	Vol. IX; fls. 3.537	Vol. IX; fls. 3.558	Vol. X; fls. 3.750	Vol. X; fls. 3.698
Chamamento 004/2011 Santa Catarina***	quantitativos	213588	213588			
	custeio/ano	R\$ 47.282.957,00	R\$ 47.282.957,00	R\$ 47.282.957,00	R\$	R\$ 43.168.901,64
	custeio/mês	R\$ 3.940.246,46	R\$ 3.940.246,46	R\$ 3.940.246,46	R\$	R\$ 3.597.408,47
	investimento	R\$ 2.000.000,00	R\$ 2.000.000,00	NC	R\$	R\$ 1.996.000,00
	valor global	R\$ 49.282.957,52	R\$ 49.282.957,52	NC	R\$	R\$ 45.164.901,64
	páginas	Vol. XII; fls. 4.449	Vol. XII; fls. 4.445	Vol. XII; fls. 4.448	Vol. XII; fls. 4.522	Vol. XII; fls. 4.590

Chamamento 005/2011  FIBRA****	quantitativos	182940	182940	107844				
	custeio/ano	R\$ 25.072.107,00	R\$ 25.072.107,00	R\$ 25.994.533,20	R\$ 25.072.107,00	R\$ 31.027.139,40	R\$	R\$ 31.200.000,00
	custeio/mês	R\$ 2.089.342,25	R\$ 2.089.342,25	R\$ 2.166.211,10	R\$ 2.089.342,25	R\$ 2.585.594,95	R\$	R\$ 2.600.000,00
	investimento	R\$ 2.000.000,00	R\$ 2.000.000,00	R\$ 2.000.000,00	NC	NC	R\$	R\$ 1.844.194,48
	valor global	R\$ 27.072.107,00	R\$ 27.072.107,00	R\$ 27.994.533,20	NC	NC	R\$	R\$ 33.044.194,48
	páginas	Vol. X; fls. 3.989	Vol. X; fls. 3.985	Vol. XI; fls. 4.083	Vol. X; fls. 3.928	Vol. XI; fls. 4.081	Vol. XI; fls. 4.093	Vol. XI; fls. 4.154
Chamamento 006/2011  FIBRA	quantitativos	149784	149784					
	custeio/ano	R\$ 16.479.389,64	R\$ 16.479.389,64		R\$ 27.182.035,90	R\$	R\$ 30.000.000,00	
	custeio/mês	R\$ 1.373.282,47	R\$ 1.373.282,47		R\$ 2.265.169,66	R\$	R\$ 2.500.000,00	
	investimento	R\$ 2.000.000,00	R\$ 2.000.000,00		NC	R\$	R\$ 1.844.194,48	
	valor global	R\$ 18.749.389,64	R\$ 18.749.389,64		NC	R\$	R\$ 31.844.194,48	
	páginas	Vol. XI; fls. 4.220	Vol. XI; fls. 4.216		Vol. XI; fls. 4.219	Vol. XI; fls.	Vol. XI; fls. 4.349	

A partir destas constatações, a Equipe de Auditoria consignou os seguintes achados: **(I)** divergência entre o valor de R\$ 2.000.000,00/mês estimado para o custeio dos serviços de saúde como base do Chamamento Público – Edital de Seleção nº 001/SES/MT/2011, em relação ao valor de R\$ 1.405.227,96/mês calculado com base nos quantitativos e valores do Termo de Referência e Plano de Trabalho, totalizando mensalmente a diferença de R\$ 594.772,04 **(Item 1.3 do relatório Técnico)**; **(II)** divergência entre o valor de R\$ 2.500.000,00/mês estimado para o custeio dos serviços de saúde como base do Chamamento Público – Edital de Seleção nº 002/SES/MT/2011, em relação ao valor de R\$ 2.388.351,50, calculado com base nos quantitativos e valores do Termo de Referência e Plano de Trabalho, totalizando mensalmente a diferença de R\$ 111.648,50/mês **(Item 25.1 do Relatório Técnico)**; **(III)** contratação do Instituto Pernambucano de Assistência e

Saúde – IPAS por R\$ 6.000.000,00 referente a investimentos, quando o valor estimado pela Secretaria de Estado de Saúde era de R\$ 4.000.000,00 e o proposto pelo próprio IPAS de R\$ 5.000.000,00 **(Item 1.4 do Relatório Técnico)**; **(IV)** contratação do Instituto Social Fibra para gerir o Hospital Regional de Colíder - Chamamento Público – Edital de Seleção nº 005/SES/MT/2011, por R\$ 2.600.000,00/mês, totalizando o valor de R\$ 31.200.000,00, para custeio, quando o valor efetivo de gastos era de R\$ 1.840.343,10, totalizando o valor de R\$ 22.084.117,20, perfazendo uma diferença mensal de R\$ 759.656,90, e anual de R\$ 9.115.882,80 **(Item 22.1 do Relatório Técnico)**; e **(V)** contratação do Instituto Social Fibra para gerir o Hospital Regional de Alta Floresta por R\$ 2.500.000,00/mês, totalizando o valor de R\$ 30.000.000,00 para custeio, quando o valor efetivo de gastos era de R\$ 1.233.370,36, totalizando o valor de R\$ 14.800.444,32, perfazendo uma diferença mensal de R\$ 1.266.629,64, e anual de R\$ 15.199.555,68 **(Item 22.3 do Relatório Técnico)**, todas elas caracterizadoras, segundo o entendimento técnico, da irregularidade legalmente classificada como “*HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público*”.

Consignou, ainda, os seguintes achados: **(I)** Contratação do Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS por R\$ 2.115.500,00/mês (R\$ 25.386.000,00/ano) quando o valor calculado, com base nos quantitativos contratados, em relação aos preços estabelecidos no Anexo I – Plano de Trabalho (fl. 5107/TC), perfaz o valor de R\$ 1.558.104,76/mês, totalizando mensalmente uma diferença de R\$ 557.395,24. **(Item 2.1 do Relatório Técnico)**; e **(II)** Contratação da Sociedade Beneficente São Camilo por R\$ 3.152.000,00/mês (R\$ 37.824.000/ano) quando o valor calculado, com base nos quantitativos do Contrato nº 002/SES/MT/2011, em relação aos preços estabelecidos pela

SES (fl. 4749/TC), perfaz o valor de R\$ 2.388.351,50/mês, totalizando mensalmente uma diferença de R\$ 763.648,50 (**Item 2.8 do Relatório Técnico**); ambas, segundo entendimento técnico, caracterizadoras da irregularidade legalmente classificada como “*HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público*”.

Procedo à **reclassificação** destes dois últimos achados de auditoria, na medida em que a alegada contratação com base em valor divergente do valor estimado em Termo de Referência constitui uma irregularidade atinente à formalização do contrato e não à sua execução. Assim tenho que ambos os achados de auditoria enquadram-se, em tese, na hipótese da irregularidade legalmente descrita como “*HB 11 – Contrato Grave – Irregularidades na contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público*”.

Destaco que a alteração da classificação da irregularidade não importa em alteração dos fatos descritos no Relatório Inicial da Equipe de Auditoria, nem implica em possibilidade de aumento de eventual penalidade pecuniária<sup>33</sup>.

Em sede de análise de defesa, a Equipe de Auditoria manteve todos os apontamentos técnicos iniciais retirando tão somente o apontamento de que as diferenças constatadas

---

<sup>33</sup> *Mutatis mutandis*, tal qual ocorre no processo penal o instituto da *emendatio libelli*, que é um instrumento jurídico previsto no art. 383 do Código de Processo Penal, e definido como o ato judicial, praticado na sentença, pelo qual se atribui definição jurídica diversa da que consta na peça acusatória, denúncia ou queixa, dos fatos nela contidos, mesmo que se deva aplicar pena mais grave. (Art. 383. O juiz, sem modificar a descrição do fato contida na denúncia ou queixa, poderá atribuir-lhe definição jurídica diversa, ainda que, em consequência, tenha de aplicar pena mais grave).

entre os valores fixados entre os Termos de Referência e os Contratos deveriam ser objeto de restituição ao erário estadual.

Passo à análise de cada qual à luz dos precisos termos constantes nas Planilhas de Custo Operacional, nos Planos de Trabalho, nos Termos de Referência, nas Propostas de Seleção Pública e nos Contratos de Gestão.

Primeiramente analiso os achados atinentes à alegada divergência entre os valores de custeio de contratos de gestão constantes nas **Planilhas de Estimativas de Custeio Operacional** em face dos valores de custeio registrados nos **Termos de Referência e Planos de Trabalho**. Neste rol de divergências são 02 (cinco) os achados de auditoria, a saber: **(I)** a divergência mensal de R\$ 112.000,00, decorrente da diferença entre o valor de R\$ 2.388.351,50 estimado e o valor de R\$ 2.500.000,00, fixado no Termo de Referência do Edital nº. 002/SES/2011, em que foi selecionada a Sociedade São Camilo (Item 25.1 do Relatório Técnico); e **(II)** a divergência mensal de R\$ 594.772,04, decorrente da diferença entre o valor de R\$ 1.405.227,96 estimado e o valor de R\$ 2.000.000,00, fixado no Termo de Referência do Edital de Seleção nº. 001/SES/2011, em que foi selecionado o IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência Saúde (Item 1.3 do Relatório Técnico).

Acerca deste ponto a defesa reproduz a tese argumentativa exposta em sede de contestação da já apreciada ausência de justificativa para os preços contratados, explanando os dados de que se utilizou para formação original dos preços, olvidando, porém, manifestar-se especificamente acerca da divergência dos valores de custeio consignados na Planilha de Estimativa de Custo e nos Termos de Referência, razão pela

qual a Equipe de Auditoria manteve o seu apontamento inicial.

As divergências tecnicamente constatadas procedem. Contudo, faço uma retificação do valor da alegada divergência entre a **Planilha de Estimativa de Custeio Operacional** e o valor constante no Termo de Referência e Planos de Trabalho do Processo de Chamamento Público nº. 001/SES/2011, na medida em que verifico que o valor de R\$ 1.405.227,96 mencionado pela Equipe de Auditoria refere-se aos cálculos realizados no corpo do Termo de Referência de fls. 5107-TCEMT, os quais refletem, como já enfrentado alhures, a alegada pesquisa de preços que o Fundo realizou junto ao Estado de São Paulo.

Às fls. 5108-TCEMT é possível entrever a planilha de estimativa de custeio operacional do Hospital Metropolitano de Várzea Grande elaborada pela SES/FES, da qual se extrai uma estimativa de R\$ 1.682.759,65 para custeio mensal do citado Hospital.

Assim, a divergência entre o valor estimado e o valor fixado no Termo de Referência do Edital de Seleção nº. 001/SES/2011 não é de R\$ 594.772,04, mas sim de R\$ 317.240,35, decorrente da diferença entre o valor de R\$ 1.682.759,65 estimado e o valor de R\$ 2.000.000,00 fixado no Termo de Referência do Edital de Seleção nº. 001/SES/2011 em que foi selecionado o IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência Saúde.

Estas divergências, contudo, embora evidenciem deficiência de planejamento, já anteriormente julgada, não dão azo à imediata e direta conclusão de ocorrência de sobrepreço, embora sugira indícios, demandando, para tanto, a realização de Tomada de Contas específica.

Isto posto, entendo configuradas ambas as irregularidades, deixando de fixar pena pecuniária sob o entendimento de que a mesma já foi fixada quando da apreciação da consequência destas divergências, sem prejuízo, contudo, da emissão de ordem de Tomada de Contas a seguir melhor detalhada.

Enfrento agora a alegada **divergência entre os valores de custeio/investimento** constantes nas **Planilhas de Estimativas de Custeio Operacional** face os valores de custeio pactuados nos **Contratos de Gestão celebrados**. Neste rol de divergências são 06 (seis) os achados de auditoria, a saber: **(I)** a divergência mensal no valor de R\$ 557.395,24, decorrente da **diferença entre o valor de R\$ 1.558.104,76 estimado e o valor de R\$ 2.115.500,00 pelo qual foi contratado o IPAS** – Instituto Pernambucano de Assistência Saúde no Processo de Chamamento Público nº. 001/SES/2011 (Item 2.1 do Relatório Técnico); **(II)** a divergência mensal de R\$ 736.649,00, decorrente da **diferença entre o valor de R\$ R\$ 2.388.351,00 estimado e o valor de R\$ 3.152.000,00 pelo qual foi contratada a Associação São Camilo** (Item 2.8 do Relatório Técnico); **(III)** a divergência mensal de R\$ 759.656,90, decorrente da **diferença entre o valor de R\$ 1.840.343,10 estimado e o valor de R\$ 2.600.000,00 pelo qual o Instituto Fibra** foi contratado para gerir o Hospital Regional de Colíder no Processo de Chamamento Público nº. 002/SES/2011 (Item 22.1 do Relatório Técnico); **(IV)** a divergência mensal de R\$ 1.266.629,64, decorrente da **diferença entre o valor de R\$ 1.233.370,36 estimado e o valor de R\$ 2.500.000,00 pelo qual foi contrato do Instituto Fibra** para gerir o Hospital Regional de Alta Floresta no Processo de Chamamento Público nº. 006/SES/2011 (Item 22.3 do Relatório Técnico); **(V)** a divergência mensal no valor de R\$ 84.300,00, decorrente da **diferença entre o valor de R\$ 500.000,00 estimado e o valor**

**de R\$ 584.300,00 pelo qual foi contratado o IPAS** – Instituto Pernambucano de Assistência Saúde no Processo de Chamamento Público nº. 003/SES/2011 (Item 1.8 do Relatório Técnico); e **(VI)** a divergência mensal de R\$ 2.000.000,00, decorrente da **diferença entre o valor de R\$ 4.000.000,00 estimado e o valor de R\$ 6.000.000,00**, a título de investimentos no Hospital de Várzea Grande, **pelo qual foi contratado o IPAS** – Instituto Pernambucano de Assistência Saúde no Processo de Chamamento Público nº. 001/SES/2011 (Item 1.4 do Relatório Técnico).

Em relação às quatro primeiras divergências, a defesa mais uma vez reproduziu a tese argumentativa exposta em sede de contestação da já apreciada ausência de justificativa para os preços contratados, explanando os dados de que se utilizou para formação original dos preços, olvidando, porém, manifestar-se especificamente acerca da divergência entre os valores de custeio consignados nas respectivas Planilhas de Estimativa de Custo e nos Contratos de Gestão celebrados, razão pela qual a Equipe de Auditoria manteve seu apontamento inicial.

Aqui também as divergências tecnicamente constatadas procedem. Contudo, faço duas retificações. A primeira refere-se ao valor da alegada divergência mensal de R\$ 759.656,90, decorrente da **diferença entre o valor de R\$ 1.840.343,10 estimado e o valor de R\$ 2.600.000,00 pelo qual o Instituto Fibra** foi contratado para gerir o Hospital Regional de Colíder no Processo de Chamamento Público nº. 002/SES/2011 (Item 22.1 do Relatório Técnico).

A Equipe de Auditoria adotou o valor de R\$ 1.840.343,10 como sendo o montante estimado na Planilha de Estimativa de Custo Operacional do Hospital Regional de Colíder

(Contrato de Gestão nº. 005/SES/2011) sob o entendimento de que ao se proceder à Rerratificação do Chamamento Público nº. 005/SES/MT/2011 (fls. 4068/4079-TCENT) houve a redução dos quantitativos de serviços almejados, razão pela qual se calculados estes novos quantitativos com os valores da primeira planilha de estimativa de custo operacional, constante às fls. 3988-TCENT, chegar-se-ia a este valor, como demonstra tabela 4.104, elaborada pela Equipe de Auditoria, abaixo transcrita:

**Tabela 4.104: Comparativo entre os quantitativos/valores do Plano de Trabalho e os novos quantitativos da Rerratificação do Edital**

Procedimentos	Plano de Trabalho/Edital Seleção			Rerratificação Edital			Diferenças	
	Quant.	Valor	Valor Total	Quant.	Valor	Valor Total	Quant.	Valor Total
	mês	unitário		mês	unitário			
Clínica Médica	540	390,00	210.600,00	441	390,00	171.990,00	-99	-38.610,00
Obstetrícia	270	316,00	85.320,00	210	316,00	66.360,00	-60	-18.960,00
Pediatria	324	455,00	147.420,00	252	455,00	114.660,00	-72	-32.760,00
Clínica Cirúrgica Geral	135	546,25	73.743,75	210	546,25	114.712,50	75	40.968,75
Clínica Cirúrgica Ortopédica	135	615,00	83.025,00	105	615,00	64.575,00	-30	-18.450,00
UTI Adulto	216	1.338,75	289.170,00	216	1.338,75	289.170,00	0	0,00
UTI Pediátrica	54	1.187,50	64.125,00	54	1.187,50	64.125,00	0	0,00
UTI Neonatal	216	850,00	183.600,00	216	850,00	183.600,00	0	0,00
Emergência Adulto	270	320,00	86.400,00	270	320,00	86.400,00	0	0,00
RPA <sup>34</sup>	225	499,00	112.275,00	63	499,00	31.437,00	-162	-80.838,00
Urgência e Emergência <sup>35</sup>	3.000	177,73	533.175,00	2.800	177,73	497.644,00	-200	-35.531,00
Ambulatório	1.200	75,83	90.990,00	1.100	75,83	83.413,00	-100	-7.577,00
Patologia Clínica	6.600	5,63	37.125,00	1.400	5,63	7.882,00	-5.200	-29.243,00
Endoscopia	40	262,46	10.498,50	10	262,46	2.624,60	-30	-7.873,90
Tomografia	160	162,50	26.000,00	80	162,50	13.000,00	-80	-13.000,00
Mamografia	100	56,25	5.625,00	110	56,25	6.187,50	10	562,50
Colonoscopia	10	337,50	3.375,00	10	337,50	3.375,00	0	0,00
Ultrassonografia	150	50,00	7.500,00	150	50,00	7.500,00	0	0,00

<sup>34</sup> RPA: Recuperação pós anestésica.

<sup>35</sup> Emergência Médica: quadro grave, clínico ou cirúrgico ou misto, de aparecimento ou agravamento súbito e imprevisto, causando risco de vida ou grande sofrimento ao paciente e necessitando de solução imediata, a fim de evitar mal irreversível ou morte.

Urgência Médica: quadro grave, clínico ou cirúrgico ou misto, de aparecimento ou agravamento rápido, mas não necessariamente imprevisto e súbito, podendo causar risco de vida ou grande sofrimento para o paciente, necessitando de tratamento em curto prazo, a fim de evitar mal irreversível ou morte.

Radiologia	1.500	25,00	37.500,00	1.200	25,00	30.000,00	-300	-7.500,00
ECG	100	18,75	1.875,00	90	18,75	1.687,50	-10	187,50
<b>Totais</b>	<b>15.245</b>	<b>-</b>	<b>2.089.342,25</b>	<b>8.987</b>	<b>-</b>	<b>1.840.343,10</b>	<b>-</b>	<b>248.999,15</b>

Ocorre que, ao se fazer a aludida Rerratificação do Chamamento Público nº. 005/SES/MT, não apenas reduziu-se o quantitativo dos serviços a serem contratados, como também se elevou o valor unitário de cada qual dos serviços, conforme se colhe das informações contidas na Planilha de Estimativa de Custo Operacional reelaborada e instrutiva do Termo de Referência datado de 17/11/2011, acostados às fls. 4081/4082-TCENT.

Do cotejo desta nova Estimativa de Custo com o Termo de Referência de fls. 4083/4085-TCENT, é possível entrever que, enquanto a nova estimativa fixava custo operacional do Hospital de Colíder em R\$ 2.585.594,95 mensais, o Termo de Referência excluindo o serviço de Unidade de Coleta de Transfusão, no valor unitário de R\$ 108.275,00, e excluindo o serviço de Transporte Intermunicipal, no valor unitário de R\$ 43.000,00, previstos na nova Planilha de Estimativa de Custo Operacional (fls. 4081-TCENT), fixou o custo operacional do Hospital de Colíder em R\$ 2.166.211,00 mensais, avultando uma divergência de R\$ R\$ 419.333,95 entre os mesmos. Ademais, consigne-se que com a exclusão dos citados serviços o valor total do custo operacional fixado no Termo de Referência não deveria ser de R\$ 2.166.211,00, mas sim de R\$ 2.434.269,95, conforme demonstro em tabela abaixo:

Procedimentos	Estimativa de Custo Operacional (fls. 4081-TCENT)			Termo de Referência (Fls. 4083/4085-TCENT)		
	Quant. mês	Valor unitário	Valor Total	Quant. mês	Valor unitário	Valor Total
Clínica Médica	441	675,00	297.675,00	441	675,00	297.675,00
Obstetrícia	210	590,00	123.900,00	210	590,00	123.900,00
Pediatria	252	590,00	148.680,00	252	590,00	148.680,00
Clínica Cirúrgica Geral	210	738,45	155.074,50	210	738,45	155.074,50
Clínica Cirúrgica Ortopédica	105	738,45	77.537,25	105	738,45	77.537,25

UTI Adulto	216	1.210,00	261.360,00	216	1.210,00	261.360,00
UTI Pediátrica	54	1.100,00	59.400,00	54	1.100,00	59.400,00
UTI Neonatal	216	1.100,00	237.600,00	216	1.100,00	237.600,00
Emergência Adulto	270	495,00	133.600,00	270	495,00	133.600,00
RPA <sup>36</sup>	63	604,80	38.102,40	63	604,80	38.102,40
Urgência e Emergência <sup>37</sup>	2.800	245,00	686.000,00	2.800	245,00	686.000,00
Ambulatório	1.100	97,81	107.591,00	1.100	97,81	107.591,00
Patologia Clínica	1.400	7,20	10.080,00	1.400	7,20	10.080,00
Endoscopia	10	338,57	3.385,70	10	338,57	3.385,70
Tomografia	80	209,63	16.770,40	80	209,63	16.770,40
Mamografia	110	177,38	19.511,80	110	177,38	19.511,80
Colonoscopia	10	435,38	4.353,80	10	435,38	4.353,80
Ultrassonografia	150	64,50	9.675,00	150	64,50	9.675,00
Radiologia	1.200	34,83	41.796,00	1.200	34,83	41.796,00
ECG	90	24,19	2.177,10	90	24,19	2.177,10
<b>UCT – Unidade de Coleta de Transusão</b>	<b>1</b>	<b>108275</b>	<b>108.275,00</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>
<b>Transporte Intermunicipal</b>	<b>1</b>	<b>43000</b>	<b>43.000,00</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>
<b>Totais</b>	<b>8.989</b>		<b>2.585.544,95</b>	<b>8.987</b>		<b>2.434.269,95</b>

Assim, a divergência entre o valor estimado e o valor pelo qual o Instituto Fibra foi contratado para gerir o Hospital Regional de Colíder no Processo de Chamamento Público nº. 002/SES/2011 não é de R\$ 759.656,90, mas sim de R\$ 14.405,05 mensais, decorrente da diferença entre o valor de R\$ 2.585.594,95 estimado (fls. 4081-TCEMT) e o valor de R\$ 2.600.000,00 pelo qual o Instituto Fibra foi efetivamente contratado (fls. 4154/4192-TCEMT).

A segunda retificação de divergência refere-se ao valor da alegada divergência mensal

<sup>36</sup> RPA: Recuperação pós anestésica.

<sup>37</sup> Emergência Médica: quadro grave, clínico ou cirúrgico ou misto, de aparecimento ou agravamento súbito e imprevisto, causando risco de vida ou grande sofrimento ao paciente e necessitando de solução imediata, a fim de evitar mal irreversível ou morte.

Urgência Médica: quadro grave, clínico ou cirúrgico ou misto, de aparecimento ou agravamento rápido, mas não necessariamente imprevisto e súbito, podendo causar risco de vida ou grande sofrimento para o paciente, necessitando de tratamento em curto prazo, a fim de evitar mal irreversível ou morte.

de R\$ 1.266.629,64, decorrente da **diferença entre o valor de R\$ 1.233.370,36 estimado e o valor de R\$ 2.500.000,00 pelo qual foi contratado o Instituto Fibra** para gerir o Hospital Regional de Alta Floresta no Processo de Chamamento Público nº. 006/SES/2011 (Item 22.3 do Relatório Técnico)

A Equipe de Auditoria adotou o valor de **R\$ 1.233.370,36** como sendo o montante mensal estimado na Planilha de Estimativa de Custo Operacional do Hospital Regional de Alta Floresta (Contrato de Gestão nº. 006/SES/2011) sob o entendimento de que o Hospital Regional de Alta Floresta não possui UTI Adulto, nem há no CNES leito cadastrado quer de UTI Adulto e quer de UTI Neonatal, razão pela qual as estimativas dos quantitativos e respectivos valores destes serviços, nos valores de R\$ 139.912,11 e R\$ 147.957,84, respectivamente, deveriam ser excluídas do cômputo total da estimativa constante do Termo de Referência de fls. 4235-TCEMT, no valor de R\$ 1.373.282,47.

Ocorre que ao fazer o cálculo a Equipe de Auditoria laborou em três equívocos.

O primeiro refere-se à omissão da dedução dos valores estimados com o custo da UTI Neonatal, no valor de R\$ 147.957,84. Ao tomar o valor de R\$ 1.373.282,47 como referência de estimativa, a Equipe de Auditoria procedeu tão somente à dedução do valor de R\$ 139.912,11 referente à estimativa do Custo Operacional da UTI Adulta, chegando ao valor de **R\$ 1.233.370,36. Ocorre que, se tomada esta premissa e deduzido o valor da estimativa do Custo Operacional da UTI Neonatal chegar-se-á ao valor de R\$ 1.085.412,52.**

O segundo equívoco refere-se à própria iniciativa de dedução destes valores sem que

antes se aprecie a indiciosa ocorrência de contratação de serviços inexistentes. Esta irregularidade não foi explicitamente formulada pela Equipe Técnica no rol de imputações aos Gestores nem ao Instituto Fibra, que na abstrata hipótese, então, teria sido contratado, e possivelmente recebido, por serviços que, diante do perfil do Hospital que gerencia, não existem. Tais fatos devem ser objeto de Tomada de Contas Especial específica, adiante proposta.

O terceiro equívoco foi adotar o montante descrito no Termo de Referência de fls. 4235-TCEMT como valor base para seu cálculo. O cálculo estimativo do custo operacional geral do Hospital de Alta Floresta, tal qual os dos demais Hospitais, foi feito pela SES em “Planilha de Estimativa de Custo Operacional”, a qual, para o caso em exame, encontra-se às fls. 4219-TCEMT, e da qual se extrai o montante de R\$ 2.265.169,66 mensais de custo operacional do citado Hospital.

Ante a constatação destes valores tão dispares e da indiciosa existência de serviços contratados sem a correspondente existência dos mesmos por incompatibilidade do perfil do Hospital, tenho por razoável e indeclinável a determinação de adoção de Tomada de Contas para se apurar os fortes indícios de dano ao erário decorrente de sobrepreço dos serviços contratados mediante a pactuação dos Contratos de Gestão nº. 001/SES/2011, nº. 002/SES/2011, nº. 003/2011, nº. 005/2011 e nº. 006/SES/2011, na medida em que da planilha que apresentei acima é possível inclusive constatar contratos de gestão celebrados com valores superiores aos ofertados pela própria Organização Social.

Em relação à divergência de valores da parcela paga pela SES/FES ao IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência Saúde, a título de investimentos no Hospital Metropolitano

de Várzea Grande, a defesa esclareceu que a alteração do valor originalmente estimado em R\$ 4.000.000,00 para R\$ 6.000.000,00 decorreu do fato de que *“a proposta do IPAS foi de R\$ 5.500.000,00 de repasses para investimentos em equipamentos e R\$ 500.000,00 de repasses para reformas e adequações”*, vez que *“o Hospital Metropolitano foi projetado com perfil diferente do atual, onde inicialmente foi previsto serviços de pediatria, ginecologia e obstetrícia”*.

Alegou, ainda, que em razão das *“demandas reprimidas e as necessidades regionais o perfil de atendimento a ser prestado no Hospital Metropolitano de Várzea Grande foi modificado, passando a atender ortopedia e ofertar leitos de UTI Adulto”*, ofertas de serviços estas que, segundo alega, demandaram alteração na planilha de equipamentos inicialmente planejados pela SES-MT.

Ante os documentos de fls. 8194/8219-TCEMT colacionados pela defesa, entendeu a Equipe de Auditoria que a irregularidade não remanesceu configurada.

Não compartilho do entendimento técnico.

Dos autos colho que a estimativa de **preço dos valores de investimentos** no Hospital Metropolitano de Várzea Grande, no valor de R\$ 4.000.000,00, foi realizada e fixada em 22 e fevereiro de 2011 (fls. 5097-TCEMT); a proposta do IPAS foi oferecida em 28 de março de 2011 no valor de R\$ 5.000.000,00 (fls. 5271/5272-TCEMT); e o contrato nº. 001/SES/2011 foi celebrado entre o IPAS e a SES/FES na data de 28 de abril de 2011.

Deste histórico administrativo do Processo de Chamamento Público nº. 001/SES/2011, é

possível verificar o curto espaço de tempo em que se formularam os diferentes valores de investimento.

Ademais, não houve alteração do perfil do Hospital neste interregno de tempo, como afirmado pela defesa, eis que o perfil do Hospital Metropolitano de Várzea Grande para “*atender ortopedia e ofertar leitos de UTI Adulto*” já estava previsto desde os trabalhos de estimativa de custo. Esta circunstância pode ser aferida da simples leitura do Termo de Referência, do Plano de Trabalho e da Planilha de Custo Operacional constantes, respectivamente, às fls. 5096/5098-TCEMT, 5099/5110-TCEMT e 5108-TCEMT. De igual modo, pode ser aferida da simples leitura do Anexo I e do Anexo II do Edital nº. 001/SES/2011, nos quais consta que o Hospital Metropolitano de Várzea Grande “*está estruturado com perfil de hospital de médio porte com (...) 10 leitos de UTI Adulto*”.

Desta forma, em divergência com o entendimento técnico, entendo configurada a irregularidade em apreço, excluindo, todavia, o Sr. Vander Fernandes do polo passivo da demanda, neste ponto, na medida em que ao tempo da celebração do Contrato nº. 001/SES/2011 com o IPAS não figurava ele como Gestor do órgão, não tendo inclusive assinado o aludido contrato (fls. 5384-TCEMT).

Ante os fortes indícios de dano ao erário decorrente de possíveis práticas de sobrepreço na contratação do IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência Saúde por meio do Contrato de Gestão nº. 001/SES/MT/2011, na contratação do IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência Saúde por meio do Contrato de Gestão nº. 003/SES/MT/2011; na contratação da Sociedade Beneficente São Camilo por meio do Contrato de Gestão nº. 002/SES/MT/2011; na contratação do Instituto Social Fibra por

meio do Contrato de Gestão nº. 005/SES/MT/2011; e na contratação do Instituto Social Fibra por meio do Contrato de Gestão nº. 006/SES/MT/2011; **determino** a inclusão destes apontamentos no âmbito da Tomada de Contas a ser instaurada, assim como a indiciosa ocorrência de contratação do Instituto Social Fibras, por meio do Contrato de Gestão nº. 006/SES/MT/2011, para prestação de serviços UTI Adulto e UTI Neonatal inexistentes no Hospital Regional de Alta Floresta, de modo que se verifique a existência e o quantum atualizado do dano ao erário decorrente de eventual pagamento de serviço inexistente, por conseguinte não prestado.

Enfrento, ainda, nesta seara de considerações, a alegada divergência entre os valores de custeio originalmente pactuados nos Contratos de Gestão celebrados em relação aos quantitativos e aos valores alegadamente repactuados em Termos Aditivos aos Contratos de Gestão. Neste rol de divergências são 02 (dois) os achados de auditoria, a saber: **(I)** a divergência mensal de R\$ 902.981,53, decorrente da diferença entre o valor de R\$ 2.115.500,00/mês originalmente pactuado para prestação geral de 5.905 atendimentos, e o valor de R\$ 1.212.518,47/mês pactuado por força do 2º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº. 001/SES/2011 (Item 2.2 do Relatório Técnico); e **(II)** a divergência mensal de R\$ 1.221.168,50, decorrente da diferença entre o valor de R\$ 3.152.000,00/mês originalmente pactuado no Contrato de Gestão nº. 002/SES/2011, e o valor de R\$ 1.930.831,50/mês pactuado por força do 2º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº. 002/SES/2011.

Como já dito alhures, a celebração de ambos os contratos de gestão foi realizada à revelia da real necessidade de serviços de saúde pública, razão pela qual tanto o valor de R\$ 2.115.500,00, quanto o de R\$ 3.152.000,00 constituem valores superiores ao quanto

estimado pela SES/FES (Item 2.9 do Relatório Técnico).

*In casu*, a tese da Equipe de Auditoria parte do pressuposto de que “a Secretaria de Estado de Saúde – SES continuou efetuando o pagamento de R\$ 2.115.500,00 para o IPAS no mês de dezembro/2011, quando o valor de pagamento deveria ser de R\$ 1.212.518,47/mês calculado, isto com base nos novos quantitativos contratados no 2º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão”, bem como que “a Secretaria de Estado de Saúde – SES continuou efetuando o pagamento de R\$ 3.152.000,00 para a Sociedade Beneficente São Camilo no mês de dezembro/2011, quando o valor de pagamento deveria ser de R\$ 1.930.831,50/mês, isto com base nos novos quantitativos contratados no 3º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão”.

Mais uma vez, a defesa reproduziu a tese argumentativa exposta em sede de contestação da já apreciada ausência de justificativa para os preços contratados, explanando os dados de que se utilizou para formação original dos preços, olvidando, porém, manifestar-se especificamente acerca da divergência entre os valores de custeio consignados originalmente nos Contratos de Gestão nº. 001/SES/2011 e nº. 002/SES/2011 e aqueles que deveriam, segundo alegação técnica estar consignados nos referidos Termos Aditivos destes contratos.

A irregularidade merece prosperar, a despeito da tabela de cálculo inserida pela Equipe de Auditoria no Relatório Preliminar sob o nº. 4.36 apresentar lançamentos de quantitativos que não correspondem aos respectivos quantitativos previstos no Contrato de Gestão originalmente celebrado, nem no Termo Aditivo de fls. 5423. Como exemplo, destaco o registro do quantitativo de 270 procedimentos de UTI Adulto, consignado na

Tabela 4.36, como sendo o quantitativo descrito no Contrato de Gestão nº. 001/2011 quando, em verdade, não há nem no aludido contrato, nem em seu termo aditivo, qualquer registro deste procedimento. Destaco, ainda, que enquanto o quantitativo dos procedimentos “clínica cirúrgica” e “clínica ortopédica” são tomados pelos seus respectivos quantitativos anuais, os procedimentos “clínica hospital dia” e “endoscopia” são considerados por seus respectivos quantitativos mensais.

É que, embora o cálculo apresentado pela Equipe de Auditoria contenha dados equivocados, é possível, a partir da leitura sistêmica da Planilha de Custo, do Plano de Trabalho, do Termo de Referência, da Proposta de Trabalho formulada pelo IPAS e do Contrato nº. 001/2011, constatar e atestar que houve redução do quantitativo de resultados e metas a serem alcançados, pelo IPAS, mediante prestação de procedimentos de saúde sem a correspondente redução da contraprestação do resultado auferido. Demonstro na tabela abaixo:

Procedimentos	Valor Unitário	Contrato de Gestão		2º Termo Aditivo		DIFERENÇAS	
		Quant.	Valor Total	Quant.	Valor Total	Quant.	Valor Total
<b>2.1 Saídas Hospitalares</b>							
Clínica Cirúrgica	611,80	107	65.462,60	107	65.462,60	0	0,00
Clínica Ortopédica	688,80	77	53.037,60	77	53.037,60	0	0,00
Clínica Hospital Dia	589,40	255	150.297,00	230	135.562,00	-25	-14.735,00
Clínica Médica	655,20	0	0,00	25	16.380,00	25	16.380,00
RPA	698,60	0	0,00	0	0,00	0	0,00
UTI Adulto	1.499,40	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Emergência Adulto	448,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
<b>SUB-TOTAL – 2.1</b>		<b>439</b>	<b>268.797,20</b>	<b>439</b>	<b>270.442,20</b>	<b>0</b>	<b>1.645,00</b>
<b>2.2 Atendimento Ambulatorial</b>							
Ambulatório	101,63	530	53.863,90	1.000	101.630,00	470	47.766,10
<b>SUB-TOTAL 2.2</b>		<b>530</b>	<b>53.863,90</b>	<b>1.464</b>	<b>101.630,00</b>	<b>495</b>	<b>47.766,10</b>

<b>2.3. Serviço de Apoio Diagnóstico Terapêutico</b>							
Endoscopia	226,96	336	76.258,56	180	40.852,80	-156	-35.405,76
Colonoscopia	378,00	168	63.504,00	94	35.532,00	-74	-27.972,00
Broncoscopia	630,00	40	25.200,00	20	12.600,00	-20	-12.600,00
Colangio Retrograda (CPRE)	957,78	8	7.662,24	8	7.662,24	0	0,00
Diag. Laboratório Clínico	6,36	0	0,00	1.719	10.932,84	1.719	10.932,84
Anatomia Patológica	172,20	0	0,00	22	3.788,40	22	3.788,40
Radiologia	31,36	0	0,00	688	21.575,68	688	21.575,68
Ultrassonografia	56,00	0	0,00	238	13.328,00	238	13.328,00
Eletrocardiograma	39,20	0	0,00	86	3.371,20	86	3.371,20
Tomografia	156,85	0	0,00	100	15.685,00	100	15.685,00
Biópsia Tireóide	59,33	0	0,00	25	1.483,25	25	1.483,25
Biópsia Mama	102,65	0	0,00	50	5.132,50	50	5.132,50
Biópsia de Rim	69,29	0	0,00	16	1.108,64	16	1.108,64
Biópsia Próstata	138,57	0	0,00	100	13.857,00	100	13.857,00
<b>SUB-TOTAL 2.3</b>		<b>552</b>	<b>172.624,80</b>	<b>3.346</b>	<b>186.909,55</b>	<b>2.794</b>	<b>14.284,75</b>
<b>2.4. Atendimentos às Urgências e Emergências</b>							
Urgência e Emergência	205,52	3.000	616.560,00	0	0,00	-3.000	-616.560,00
<b>SUB-TOTAL 2.4</b>		<b>3.000</b>	<b>616.560,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>-3.000</b>	<b>-616.560,00</b>
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>4.521</b>	<b>1.111.845,90</b>	<b>5.249</b>	<b>558.981,75</b>	<b>289</b>	<b>-552.864,15</b>

Acerca desta prática, ratifico as considerações travadas pelo Conselheiro Maurício Faria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo quando da apreciação Contrato de Gestão SMS nº 09/2008 e dos Termos de Aditamento nºs 1/2008, 2/2008 e 3/2008, celebrados entre a Secretaria Municipal da Saúde e o Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo – SECONCI, cujo objeto é o gerenciamento e a execução de serviços de saúde no território Penha-Ermelino Matarazzo:

*“(...) Em relação às aquisições e contratações, os argumentos trazidos nas peças de defesa, no sentido de que o plano de trabalho*

e as metas estabelecidas nos Contratos de Gestão não estão submetidos ao regime da Lei Geral de Licitações e que, conseqüentemente, não se submetem aos limites quantitativos para alterações posteriores, não podem ser aceitos como um cheque em branco. É evidente que **os contratos são passíveis de ajustes**, tanto as contratações típicas como os acordos de natureza colaborativa. **Porém, exigem o estabelecimento claro de parâmetros prévios que determinem objetivos traçados a partir de um adequado planejamento, a ponto de não ser o Termo Aditivo o instrumento que verdadeiramente define a configuração "a posteriori" do objeto.** Daí surge justamente a imbricação entre plano de trabalho e resultado. A demonstração de que os objetivos definidos no Contrato de Gestão serviram para orientar a realização dos serviços não deve ser encarada como algo protocolar ou formal. Deve, sim, representar verdadeiro divisor de águas para o julgamento da regularidade ou irregularidade do contrato. Nesse contexto, mais uma vez utilizando as próprias palavras da Origem, quando assevera que **'o ajuste de metas é um recurso importante e necessário para que o contrato espelhe a relação factível entre a capacidade operacional e a demanda regional constatada', extrai-se, "a contrario sensu", que o contrato, ao tempo de sua assinatura, não atendia a uma relação factível entre a demanda da microrregião e a capacidade operacional da Organização Social, o que, então, só poderia vir a ser buscado depois, por meio do que se denominou ajuste de metas, pela via dos Termos Aditivos.** É possível concluir, portanto, que houve indiscutível prejuízo na definição e/ou avaliação dos indicadores e metas estabelecidos no Contrato de Gestão/Plano de Trabalho, ocasionando a impossibilidade de os objetivos primeiramente definidos na contratação servirem de efetivos parâmetros para a avaliação dos serviços depois realizados”.

(TCMSP. TC nº 72-001.870.09-80. Relator: Conselheiro Maurício Faria)

É muito comum que durante a execução do contrato haja alterações no escopo do

projeto, pequenas ou grandes. Para tanto, o inciso I do art. 65 da Lei Federal 8.666/1993, prevê a possibilidade de o contrato ser alterado unilateralmente com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

*I – unilateralmente pela Administração*

*a) Quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;*

*b) Quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimos ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei.*

*§ 1º - O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.*

*§ 2º - Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, ...*

Em casos excepcionais pode-se superar o limite de 25% do valor do contrato de acordo.

Neste sentido:

*“as condições em que sem qualquer violação das normas constitucionais, os contratos administrativos admitem alteração, para acréscimo de quantidades, acima de 25% do valor original (ou 50%, no caso de reforma” pode ser feita sob a seguinte forma:*

*a) deve-se tratar de contrato de obras ou serviço;*

*b) a alteração há de ser feita por acordo de vontades;*

*c) não pode haver mudança na natureza da prestação prevista no contrato;*

*d) não pode haver ampliação da dimensão do objeto contratado, mas apenas aumento da quantidade de trabalhos necessários à sua*

*cabal execução;*

*e) os trabalhos a serem acrescidos devem ser motivados por dificuldades de ordem técnica não previstas e razoavelmente imprevisíveis desde o início;*

*f) os novos trabalhos devem ser necessários e indispensáveis à completa execução do objeto original do contrato<sup>38</sup>.*

Acerca das alterações contratuais e seus limites colaciono relevante jurisprudência do C. TCU:

***DECISÃO TCU N° 215/99 - Plenário***

*"8.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, § 2º, da Lei nº 8.443/92, e no art. 216, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, responder à Consulta formulada pelo ex-Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho, nos seguintes termos:*

*a) tanto as alterações contratuais quantitativas que modificam a dimensão do objeto quanto as unilaterais qualitativas que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;*

*b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos: I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da*

*elaboração de um novo procedimento licitatório; II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado; III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos; V - ser necessária à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes; VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as conseqüências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência”.*

Isto posto, considero configurada a irregularidade, cabendo à Tomada de Contas a ser instaurada apurar o dano ao erário decorrente do aditamento de quantitativo de serviços (metas/resultados) a serem prestados pelo IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência Saúde em decorrência do 2º Termo Aditivo nº. 001/SES/2011 ao Contrato de Gestão nº. 001/SES/2011, sem a correspondente redução proporcional do valor mensal de custeio dos referidos serviços, bem como do aditamento de quantitativo de serviços (metas/resultados) a serem prestados pela Sociedade Beneficente São Camilo em decorrência do 3º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº. 002/SES/2011, sem a correspondente redução proporcional do valor mensal de custeio dos referidos serviços.

Há ainda, outro espectro de divergência apontado pela Equipe Técnica. Trata-se da alegada divergência entre o quantitativo de procedimentos previstos no Edital de Chamamento Público nº. 004/SES/2011 e o quantitativo de procedimentos previstos no

contrato dele decorrente, o Contrato de Gestão nº. 004/SES/2011 celebrado com a Associação Congregação de Santa Catarina para a gestão do Hospital Regional de Cáceres (item 01, subitem 1.9), conforme quadro a seguir:

Tabela 5: Comparativo de leitos disponíveis com base no Edital nº 004/2011, em relação ao Contrato nº 004/2011

Descrição	Edital nº 004/SES/MT/2011	Contrato nº 004/SES/MT/2011	Diferença
Total de Leitos de Internação	124	108	16
Leitos de observação no Pronto Socorro	27	10	17
Enfermarias	81	82	-1
Atendimentos: Urgência e Emergência	8.000	1.000	7.000

Para a Equipe de Auditoria, tamanha divergência de quantitativos configura violação às normas estabelecidas no Chamamento Público – Edital de Seleção nº 004/SES/MT/2011, bem como ao disposto no art. 41, *caput*, da Lei nº 8.666/1993.

Por fim, ponderou que não houve qualquer informação acerca da alteração nos valores relacionados ao total de leitos de internação e leitos de observação no pronto socorro ou nas enfermarias.

As defesas apresentadas pelo Sr. Vander Fernandes acostadas às fls. 7968-8141/TCE e pelo Sr. Pedro Henry Neto às fls. 7294-7422/TCE guardam relação de semelhança, motivo pelo qual serão analisadas em conjunto.

De acordo com os defendentes “no decorrer do Chamamento Público – Edital de Seleção nº 004/SES/MT/2011, foi retirado o percentual de 7.000 atendimentos de urgência e emergência, bem como 17 leitos de urgência e emergência, tendo em vista

*que esses usuários seriam referenciados ao Pronto Socorro Municipal de Cáceres, que não passou para a Gestão do Estado de Mato Grosso em tempo hábil, ocorrendo a consequente redução de 8.000 para 1.000 atendimentos de urgência e emergência mês”.*

*Afirmaram, ainda, que “em relação às diferenças no total de 16 leitos de internação, 17 leitos de observação no Pronto Socorro e os 7.000 atendimentos de urgência e emergência, vimos esclarecer que o quantitativo de 125 leitos descritos no Edital refere-se ao total de leitos disponíveis no Hospital (108) e os do pronto Socorro Municipal (17) e não apenas leitos de internação conforme considerado por esse Tribunal, pois quando foram excluídos os 7.000 atendimentos de urgência e emergência, por continuar sob a gestão municipal, consequentemente também foram excluídos os 17 leitos de observação do Pronto Socorro”.*

*Em sede de Relatório Conclusivo, a Equipe de Auditoria manifestou-se no sentido de que “a Planilha de Custo Operacional considerada para efeito do valor estimado para o gerenciamento do Hospital Regional de Cáceres considerou o quantitativo de leitos constante no Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011, todavia, não considerou a redução de 8.000 para 1.000 atendimentos, havendo, portanto, superfaturamento do valor estimado”.*

*Consequentemente, afirmaram que “não constam no processo como a SES/MT chegou a esse valor, referente à redução dos valores da urgência e emergência de 8.000 atendimentos/mês para 1.000 atendimentos/mês, apenas consta uma justificativa acostadas às fls. 2319-2320, assinada pelo Sr. Pedro Henry Neto – Secretário de Saúde e Sr. Vander Fernandes – Secretário Adjunto de Saúde, nos seguintes termos:*

*'devido à redução dos serviços correspondentes ao Pronto Socorro Municipal de Cáceres, para a devida formalização do Contrato de Gestão, deverá ser descontado do valor anual proposto e aprovado pela Comissão a ordem de R\$ 1.800.000,00 (um milhão e oitocentos mil reais)''.*

O Ministério Público de Contas não opinou quanto a esta irregularidade.

Em que pese a justificativa dos gestores, não há como acatar os argumentos colacionados nestes autos, em virtude da ilegalidade dos atos praticados pela Administração Pública consubstanciados na inobservância dos ditames principiológicos e legais dispostos na Lei nº 8.666/1993.

***“Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.”***

*“Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.*

*§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.*

***§ 2º Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta.”***

Acerca do princípio da vinculação ao edital, o doutrinador Hely Lopes

Meirelles ensina:

**“A vinculação ao edital significa que a Administração e os licitantes FICAM SEMPRE ADSTRITOS AOS TERMOS DO PEDIDO OU DO PERMITIDO NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO DA LICITAÇÃO, QUER QUANTO AO PROCEDIMENTO, QUER QUANTO A DOCUMENTAÇÃO, às propostas, ao julgamento e ao contrato. EM OUTRAS PALAVRAS, ESTABELECIDAS AS REGRAS DO CERTAME, TORNAM-SE OBRIGATÓRIAS PARA AQUELA LICITAÇÃO DURANTE TODO O PROCEDIMENTO E PARA TODOS OS SEUS PARTICIPANTES, INCLUSIVE PARA O ÓRGÃO OU ENTIDADE LICITADORA”. (Licitação e Contratos Administrativos. Ed. Malheiros. São Paulo. 1999. 12ª ed., p. 31).**

Neste mesmo lance, a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro pondera que:

**“O Edital é o ato pelo qual a Administração divulga a abertura da concorrência, fixa os requisitos para participação, define o objeto e as condições básicas do contrato e convida a todos os interessados para que apresentem suas propostas. Em síntese, o edital é o ato pela qual a administração faz uma oferta de contrato a todos os interessados que atendam às exigências nele estabelecidas. Costuma-se dizer que o edital é a lei da licitação; diríamos que é a lei da licitação e do contrato, pois o que nele se contiver deve ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade; trata-se de aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório...” (Direito Administrativo. 3. ed., p. 243).**

O instrumento convocatório vincula a Administração Pública tanto às regras descritas no seu bojo quanto às regras legais e procedimentais previstas na Lei de Licitações e Contratos. Portanto, o edital é fundamento de validade dos atos

administrativos praticados no curso da licitação e na celebração do contrato na medida em que seu descumprimento acarreta a nulidade dos atos eivados de vício.

Ressalto que, “*ao descumprir normas constantes do edital, a Administração Pública frustra a própria razão de ser da licitação*”<sup>39</sup>, ao passo que ocorrerá a quebra do princípio basilar da legalidade, da moralidade e da isonomia.

A inobservância ao instrumento convocatório é de tamanha gravidade que, mesmo quando verificado algum vício nas regras editalícias, a Administração não pode simplesmente ignorá-lo ou alterá-lo. Necessário se faz a anulação ou a revogação, quando o vício for de legalidade ou de discricionariedade, respectivamente. Todavia, tais atos acarretarão o refazimento do edital, com a invalidação da licitação já realizada. Significa dizer que uma nova licitação deverá ser feita, cumprindo todas as novas regras publicadas no instrumento convocatório e todas as regras legalmente instituídas para a condução do certame.

Neste sentido, já julgou o Superior Tribunal de Justiça:

**“EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL COMO INSTRUMENTO VINCULATÓRIO DAS PARTES. ALTERAÇÃO COM DESCUMPRIMENTO DA LEI. SEGURANÇA CONCEDIDA.**

*É entendimento correntio na doutrina, como na jurisprudência, que o Edital, no procedimento licitatório, constitui lei entre as partes e é instrumento de validade dos atos praticados no curso da licitação.*

**Ao descumprir normas editalícias, a Administração frustra a própria razão de ser da licitação e viola os princípios que**

<sup>39</sup> Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

**direcionam a atividade administrativa, tais como: o da legalidade, da moralidade e da isonomia.**

**A administração, segundo os ditames da lei, pode, no curso do procedimento, alterar as condições inseridas no instrumento convocatório, desde que, se houver reflexos nas propostas já formuladas, renove a publicação (do Edital) com igual prazo daquele inicialmente estabelecido, desservindo, para tal fim, meros avisos internos informadores da modificação.**

*Se o Edital dispensou às empresas recém-criadas da apresentação do balanço de abertura, defeso era à Administração valer-se de meras irregularidades desse documento para inabilitar a proponente (impetrante que, antes, preenchia os requisitos da lei).*

*Em face da lei brasileira, a elaboração e assinatura do balanço é atribuição de contador habilitado, dispensada a assinatura do Diretor da empresa respectiva.*

*Segurança concedida. Decisão unânime.”*

*(STJ, MS nº 5.597/DF, Rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJU 01.06.1998)*

Dessuma-se dos autos que Edital de Seleção nº 004/SES/MT/2011, Anexo II (Metas de Produção), item 2, dispõe que a “Assistência Urgência e Emergência: *deverá manter o serviço de urgência/emergência em funcionamento nas 24 horas do dia, todos os dias da semana, com produção mensal progressivamente maior, atingindo 8.000 atendimentos/mês, a partir do início das atividades, observando a variação*” de 15% para mais ou para menos (fls. 4.485-TCE). Em contrapartida, o Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011, Anexo I (Descrição de Serviços), item 2.3, dispõe que o hospital deverá realizar atendimentos de urgência e emergência na ordem de 1.000 (hum mil) atendimentos/mês (fls. 4.615-TCE).

A dissonância entre o ato convocatório e o contrato de gestão fere, como

dito anteriormente, o princípio da isonomia, na medida em que não se garantiu o livre acesso de todo e qualquer interessado à disputa pela contratação com a Administração em decorrência da amplitude do objeto licitado, mesmo sendo por dispensa.

O edital publicado descreveu o objeto em dimensão bem maior daquela necessária para a região de influência pelo Hospital de Cáceres, ao passo que foi celebrado contrato com objeto muito menor do que aquele exigido pelo instrumento convocatório. Neste caso, verifico que a Administração restringiu em demasia a concorrência, uma vez que, possivelmente, outras Organizações Sociais teriam condições técnicas para cumprir o real objeto exigido.

Portanto, a escolha de um particular sem a prévia observância de um processo seletivo justo, legal e, principalmente, que atenda às necessidades do interesse público é totalmente vedado. De todo o exposto, **mantém-se a irregularidade.**

Considerado que a celebração do contrato de gestão nº. 004/SES/2011 com a Associação Santa Catarina ocorreu em 03/10/2011 quando se encontrava em exercício na qualidade de Secretário de Saúde o Sr. Vander Fernandes (fls. 4609-TCEMT) tenho por justo a exclusão do ex-Secretário Pedro Henry Neto do polo passivo desta irregularidade.

Outro aspecto a ser objeto de análise da Tomada de Contas a ser instaurada é que ao se reduzir a previsão de 8.000 (oito mil) de atendimentos urgência e emergência para 1.000 (hum mil) atendimentos mensais, não houve a redução proporcional dos valores contratuais, evidenciando a possibilidade de significativo

sobrepreço na celebração do Contrato de Gestão nº. 004/SES/2011 com a Associação Santa Catarina.

Noutro giro, passo à análise da alegada **“não deliberação, por parte do Conselho Estadual de Saúde - CES, sobre a contratação de Organizações Sociais para celebrar contrato de gestão, para o Gerenciamento, Operacionalização e Execução das Ações e Serviços de Saúde no Hospital Metropolitano de Várzea Grande, no Hospital Regional de Rondonópolis, no Hospital Regional de Cáceres, no Hospital Regional de Colíder e no Hospital Regional de Alta Floresta, contrariando o disposto no §2º do artigo 1º da Lei nº 8142/1990 e no inciso IV, do artigo 17 da LC Estadual nº 22/1992 (Item 16, Subitem 16. a 16.4 e Subitem 22.2 do Relatório Técnico).**

Ao analisar a documentação enviada pelo Sr. Pedro Henry Neto, acostada às fls. 7294-7422/TC, verifico que não constam os documentos comprobatórios do cumprimento do citado dispositivo, quais sejam, as Atas do Conselho Estadual de Saúde – CES deliberando sobre a contratação de Organizações Sociais para celebrar Contrato de Gestão para o Gerenciamento, Operacionalização e Execução das Ações e Serviços de Saúde no Hospital Metropolitano de Várzea Grande; no Hospital Regional de Rondonópolis; no Hospital Regional de Cáceres; e no Hospital Regional de Colíder.

Destarte, entendo caracterizada a irregularidade. Conforme já mencionado, nesta oportunidade não irei propor a aplicação de sanções pecuniárias ou a emissão de determinações, tendo em vista a proposta de realização de Tomada de Contas.

Em relação à **consecução do processo do Chamamento Público nº. 001/SES/2011**, a Equipe de Auditoria constatou irregularidades relacionadas à **habilitação do IPAS** – Instituto Pernambucano de Assistência à Saúde, evidenciadas pelo **descumprimento** por parte do mesmo das cláusulas 4.1.1; 4.7, alíneas “b” e “e”; e 5.3 alíneas “k” e “o”, contidas no **Editais do citado Chamamento Público nº. 001/SES/2011**, razão pela qual, no seu entender a habilitação do referido Instituto é irregular, consoante imputações técnicas contidas no Item 43, Subitens 43.1 a 43.6 do Relatório Técnico.

Para a Equipe de Auditoria o **IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência Saúde deixou de comprovar**, para sua regular habilitação no citado Processo Seletivo: **(I)** registro no Conselho Regional de Medicina de Mato Grosso até a assinatura do contrato; **(II)** adimplência fiscal com o Estado de Mato Grosso; **(III)** apresentação de seu Balanço Patrimonial e Demonstrações de Resultado do exercício de 2010; **(IV)** experiência mínima de 01 (um) ano em prestação de serviços de saúde via termos de parcerias; **(V)** experiência profissional de ser corpo diretivo nas áreas relacionadas ao objeto da Seleção Pública; e **(VI)** que seus dirigentes e associados não eram servidores da Administração, direta ou indireta.

Tais irregularidades relacionadas à habilitação do IPAS apesar dos alegados descumprimentos de cláusulas editalícias foram tecnicamente imputadas ao Sr. Vander Fernandes (Secretário de Estado de Saúde), à Sra. Samiha Galvin Mohamad (Comissão Interna de Contratos de Gestão em Serviços de Saúde), à Sra. Gleids Duarte Martins de Sousa (Comissão Interna de Contratos de Gestão em Serviços de Saúde), à Sra. Ivana Mara Mattos Mello (Comissão Interna de Contratos de Gestão em Serviços de

Saúde), ao Sr. Milton Alves Pedrozo (Comissão Interna de Contratos de Gestão em Serviços de Saúde), à Sra. Maria Conceição da Encarnação Villa (Comissão Interna de Contratos de Gestão em Serviços de Saúde), e à Sra. Karen Rubin (Comissão Permanente de Licitação).

Em sede de defesa, todas as partes envolvidas alegaram, em alinhado entendimento e tese, que: **(I)** nos termos da Lei nº. 6.839/1980 e da Resolução nº. 997/1980 do Conselho Federal de Medicina, deve ser registrado primeiramente o Estabelecimento de Saúde e só depois de escolhido o responsável técnico pelo estabelecimento é que este deve ser registrado como tal junto ao Conselho Regional de Medicinal de Mato Grosso, aduzindo que tal procedimento já foi realizado conforme Certificado de fls. 10219-TCENT; **(II)** o Edital de Chamamento Público nº. 001/SES/2011 não exigiu a apresentação de certidão das condições estabelecidas na cláusula 4.7 do citado Edital como documento obrigatório para a habilitação; **(III)** nos termos do artigo 1.078 do Código Civil, a data limite para a apresentação do Balanço Patrimonial é 30 de abril do ano subsequente ao exercício social encerrado, e o prazo para entrega da documentação da Seleção era 27 de março, razão pela qual lícita a apresentação do Balanço do exercício anterior; **(IV)** o IPAS apresentou cópia de contrato de gestão anteriormente firmado com o Estado de Pernambuco para gerenciamento da UPA IMBIRIBEIRA, comprovando, assim, experiência anterior na área de assistência à saúde; **(V)** a intenção da previsão da alínea “o” da Cláusula 5.3 do citado Edital é que o corpo diretivo de unidades de saúde gerenciadas pelas entidades proponentes tenha experiência gerencial e não o corpo diretivo da respectiva entidade proponente; e **(VI)** o objetivo da inclusão da alínea “b” da Cláusula 4.7 do citado Edital de Seleção era “vedar a participação dos servidores públicos da administração direta e indireta do Estado de Mato

Grosso”, conforme o disposto na alínea X do artigo 144 da LC 04/1990.

Por ocasião da análise de defesa, a Equipe de Auditoria entendeu que o alegado descumprimento da alínea “e” da Cláusula 4.7 do citado Edital não havia restado configurado, com o que anui este Relator na medida em que, embora a alínea “g” da Cláusula 5.3 exigisse prova da regularidade fiscal por parte das proponentes, não há indícios nestes autos de que tal comprovação não tenha sido feita no bojo daquele processo seletivo. A irregularidade tecnicamente apontada restringia-se à alegada ausência de declaração de adimplência do IPAS para com o Estado de Mato Grosso, a que não tendo sido exigida no edital não pode ser tida como irregular por este E. Tribunal.

Ainda em sede de análise de defesa, a Equipe de Auditoria entendeu que o alegado descumprimento da alínea “b” da Cláusula 4.7 também não restou configurado, com o que anui este Relator na medida em que a Sra. Maria da Graças Mendes da Silva, membro do quadro diretivo do IPAS, era servidora da Prefeitura de Agrestina – PE à época da habilitação do IPAS, e não do Estado de Mato Grosso ou de Várzea Grande, e a finalidade da previsão editalícia foi evitar a participação dos servidores públicos da administração direta e indireta do Estado de Mato Grosso.

Em relação ao descumprimento da Cláusula 4.1.1, ante a alegada ausência de registro do IPAS no Conselho Regional de Medicina de Mato Grosso, verifico que as condições impostas no Edital eram legalmente inexequíveis não só pelo IPAS como por todo e qualquer outro proponente que ali buscasse se habilitar, razão pela qual a falha foi na elaboração do edital e não na decisão de habilitação do IPAS a despeito do aludido registro.

Afasto a conclusão técnica de que a irregularidade remanesce por alegado comprometimento da competitividade do certame na medida em que constitui inovação de tese após a defesa ofertada pelas partes, o que importaria em cerceamento de defesa.

Em relação ao alegado descumprimento da **alínea “k” da Cláusula 5.3**, ante a omissão do IPAS em proceder à apresentação do Balanço Patrimonial e Demonstrações de Resultado do Exercício de 2010, tenho que a tese da defesa merece ser acolhida, pois não se pode aplicar às entidades privadas o disposto no artigo 112 da Lei nº. 4320/1964 que é claramente dirigido aos entes federados.

Ademais, *in casu*, o IPAS apresentou o Balanço Patrimonial e Demonstrações de Resultados do exercício de 2009 (fls. 5170/5176-TCENT), e a normativa regente destas entidades privadas, Código Civil - Lei Federal nº. 10.406/2002, estabelece que o prazo para apresentação, formalização e registro do balanço (Livro Diário, no órgão de registro do comércio: Junta Comercial) é até o quarto mês seguinte ao término do exercício, ou seja, se a empresa elegeu o ano civil (de 1º./Jan a 31/Dez) para estabelecer o exercício financeiro, o prazo limite seria até o final de abril.

Desta feita, se a data de apresentação da documentação para habilitação era anterior ao prazo final que a entidade tinha para aprovar os demonstrativos de 2010 (abril de 2011), não se poderia da mesma exigir conduta diversa.

Ademais, a jurisprudência caminha no sentido de que “*não existe*

*obrigação legal a exigir que os concorrentes esgotem todos os incisos do artigo 31, da Lei 8.666/1993” para comprovação da qualificação econômico-financeira”, in verbis:*

**“RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL. ALEGATIVA DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 27, III E 31, I, DA LEI 8.666/1993. NÃO COMETIMENTO. REQUISITO DE COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA CUMPRIDA DE ACORDO COM A EXIGÊNCIA DO EDITAL. RECURSO DESPROVIDO.**

**1. A comprovação de qualificação econômico-financeira das empresas licitantes pode ser aferida mediante a apresentação de outros documentos. A Lei de Licitações não obriga a Administração a exigir, especificamente, para o cumprimento do referido requisito, que seja apresentado o balanço patrimonial e demonstrações contábeis, relativo ao último exercício social previsto na lei de licitações (art. 31, inc. I), para fins de habilitação.**

**2. "In casu", a capacidade econômico-financeira foi comprovada por meio da apresentação da Certidão de Registro Cadastral e certidões de falência e concordata pela empresa vencedora do Certame em conformidade com o exigido pelo Edital.**

**3. Sem amparo jurídico a pretensão da recorrente de ser obrigatória a apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, por expressa previsão legal. Na verdade, não existe obrigação legal a exigir que os concorrentes esgotem todos os incisos do artigo 31, da Lei 8.666/1993.**

**4. A impetrante, outrossim, não impugnou as exigências do edital e acatou, sem qualquer protesto, a habilitação de todas as concorrentes.**

**5. Impossível, pelo efeito da preclusão, insurgir-se após o julgamento das propostas, contra as regras da licitação.**

**6. Recurso improvido.**

**(REsp 402.711/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/06/2002, DJ 19/08/2002, p. 145)**

Acresça-se que da documentação que instrui o processo seletivo do IPAS, colacionado aos autos pela Equipe de Auditoria, é possível constatar também o Balanço Patrimonial e demais Demonstrativos referentes ao exercício de 2010 (fls.5178/5189-TCE-MT).

Em decorrência, **não considero configurada a irregularidade.**

Em relação ao descumprimento da **alínea “o” da Cláusula 5.3**, ante a alegada omissão do IPAS em apresentar atestado de capacidade técnica, comprovado mediante prévia celebração de termos de parceria, que atestassem sua experiência mínima de 01 (um) ano na prestação de serviços à saúde, entendo que a argumentação da defesa deve ser recepcionada com ressalvas.

Como bem destacado pela Equipe de Auditoria, “o IPAS apresentou diversas cópias de Termos de Parcerias celebrados para comprovar o disposto na alínea “o” da cláusula 5.3 do Chamamento Público – Edital de Seleção nº 001/SES/MT/2011 (...), em nome do Instituto Alcides D’Andrade Lima-IAAL – Hospital Memorial Guararapes (...) conforme tabela abaixo:

Tabela 6: Termos de Parcerias celebrados em nome do IAAL

Data	Conveniente	Conveniada	Objeto
18/11/04	Faculdade Maurício de Nassau	Instituto Alcides D’Andrade Lima	Convênio de Cooperação Técnica na área de ensino, pesquisa e estágio
13/09/02	Universidade Federal de Pernambuco	Hospital Guararapes Memorial	Parceria para desenvolvimento de programas de estágio curricular para o curso de Medicina;
22/10/07	SOCEC – Sociedade Capibaribe de Educação e Cultura S/A,	Instituto Alcides D’Andrade Lima – Hospital Memorial	Promovendo a cooperação Acadêmica Educacional, Técnica, Científica e

	mantenedora da Faculdade Guararapes	Guararapes	Cultural;
16/10/06	Fundação de Ensino Superior de Olinda – FUNESO	Hospital Memorial Guararapes	Intercâmbio científico e cultural na parte acadêmica do curso de enfermagem;
26/09/08	Centro de Integração Empresa Escola de Pernambuco – CIEE	Instituto Alcides D'Andrade Lima – Hospital Memorial Guararapes	Integração ao mercado de trabalho e a formação para o trabalho;
09/10/09	Escola Profissionalizante de Enfermagem Santa Helena	Instituto Alcides D'Andrade Lima – Hospital Memorial Guararapes	Estabelecer a condições indispensáveis para a realização de estágios
15/09/09	Escola Técnica Regional	Instituto Alcides D'Andrade Lima – Hospital Memorial Guararapes	Promovendo o desenvolvimento técnico do curso de nutrição (nível técnico)

A Equipe de Auditoria registrou que enviou “*diversos ofícios às entidades supracitadas, questionando a respeito dos termos de parcerias apresentados pelo IPAS*”, tendo recebido resposta da Sociedade Capibaribe de Educação e Cultura S/A – SOCEC, da Fundação de Ensino Superior de Olinda – FUNESO, do Centro de Integração Empresa Escola de Pernambuco – CIEE/PE e da Escola Técnica Regional, no sentido de que tais entidades “*não possuem registro ou informação de qualquer convênio firmado com a Liga Pami – Liga de Proteção e Assistência à Maternidade e à Infância de Agrestina ou com o IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde*”.

Verifico que estas suposta fraude de atestados constitui fato novo, posterior ao processo de habilitação do IPAS, razão pela qual não se me afigura razoável penalizar os membros da Comissão por fatos até então alheios ao seu espectro cognitivo. Entendo que a melhor postura diante do achado é a abertura de processo administrativo para reanálise dos documentos atinentes ao atestado de capacidade técnica do IPAS, bem como análise mais apurada no âmbito da Tomada de Contas a ser proposta.

Ademais, não merece prosperar a tese da Equipe de Auditoria de que os contratos de gestão firmados entre o IPAS e o Município de Santana do Ipanema para gerir o Hospital Regional de Clodolfo Rodrigues de Melo e entre o IPAS e Estado de Pernambuco para gerir a UPA Imbiribeira não conferem lastro à experiência de mais de 01 (um) ano do Instituto, na medida em que se tratam de contratos celebrados em 12 de agosto de 2010 e 01 de março de 2010, respectivamente, datas estas que antecedem em 01 (um) ano a data de abertura das propostas do Chamamento Público nº. 001/SES/2011, qual seja, 28 de março de 2011.

Noutro norte, alegar que gerenciar uma UPA não é experiência que atesta capacidade técnica compatível com o objeto do Contrato de Gestão do Edital nº. 001/SES/2011 constitui inovação de tese após a defesa ofertada pelas partes, o que importaria em cerceamento de defesa.

Destarte, considero **não configurada a irregularidade** em comento. No entanto, ante os fortes indícios de falsidade dos atestados de capacidade técnica, bem como a questionável compatibilidade do atestado de fls. 5223-TCENT com o objeto do Contrato de Gestão do Edital nº. 001/SES/2011, os quais, pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, não podem passar ignorados por este Relator, proponho que tais fatos sejam apurados no âmbito da Tomada de Contas a ser proposta ao final deste tópico.

Em relação ao alegado descumprimento da **alínea “o” da Cláusula 5.3**, ante a omissão do IPAS em comprovar a experiência profissional, pertinente e compatível

com objeto do Contrato de Gestão, de seu corpo diretivo, a Equipe de Auditoria assinalou que “o IPAS, para a comprovação de experiência gerencial mediante qualificação do corpo diretivo (...) apresentou fichas funcionais e atestados das seguintes pessoas: Valdir Ribeiro Borba – Diretor de Projetos; Marcelo Aurélio Maldonado Mingati – Diretor Administrativo; Marco Antônio Calderon de Moura – Administrador; João Carlos Florentino da Silva – Administrador; Alberes Amorim Marinho – Diretor Médico e Cristina Azevedo Melo – Coordenadora Geral de Administração”, corpo este que, no seu entender, trata-se do corpo técnico do IPAS e não do corpo diretivo, o qual à época era composto pela Sra. Maria das Graças Mendes da Silva – Presidente; Sr. José Pedro da Silva – Vice-Presidente; Sr. Pedro Marinho da Silva – Diretor; Sra. Ivoneide Maria Vieira Vieira – Diretora; e Sra. Maria do Carmo Barros Oliveira Silva – Diretora.

Assim, no entender técnico “*não há (...) no processo licitatório nenhuma documentação que comprove a experiência gerencial do corpo diretivo do IPAS*”.

Tenho que **a irregularidade não remanesce configurada.**

Para uma melhor análise, transcrevo a alínea “o” da Cláusula 5.3 do Chamamento Público nº 001/SES/MT/2011, *in verbis*:

*“o) Atestado de capacidade técnica visando à comprovação de experiências anteriores de no mínimo 01 (um) ano, pertinentes e compatíveis com o objeto do Contrato de Gestão, inclusive comprovando a celebração de termos de parceria na área de saúde e/ou atestados(s) fornecidos por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado **e/ou** comprovação de experiência gerencial através da qualificação de seu corpo diretivo, através de atestado(s)*

*fornecidos por pessoas(s) jurídica(s) de direito público ou privado”*

Da redação da alínea “o” da citada Cláusula 5.3 extrai-se que a necessidade de apresentar a “*comprovação de experiência gerencial através da qualificação de seu corpo diretivo, através de atestado(s) fornecidos por pessoas(s) jurídica(s) de direito público ou privado*” não é necessariamente cumulativa com a necessidade de apresentação de atestado de capacidade técnica dada a utilização da conjunção<sup>40</sup> “e<sup>41</sup>/ou<sup>42</sup>” utilizada no texto.

Ainda, relacionado ao processo de habilitação das Organizações Sociais nos processos de Chamamento Público, a Equipe de Auditoria apontou que o **Instituto Fibra**, em razão do não cumprimento do artigo 3º, parágrafo único da LC Estadual nº. 150/2004, não apenas não poderia ter sido qualificado como Organização Social, como também, por força da exigência contida na alínea “f” da Cláusula 5.3 do Edital nº. 005/SES/2011, **não poderia ter sido habilitado no processo do Chamamento Público nº. 005/SES/2011**, de vez que não comprovou que possuía serviços próprios na área de saúde, por pelo menos 01 (um) ano, consoante imputações técnicas contidas nos Itens 45 e 46 do Relatório Técnico.

Com vistas a não incorrer em *bis in idem*, julgo prejudicada a análise da

<sup>40</sup> "As conjunções são palavras invariáveis que unem termos de uma oração ou unem orações. As conjunções podem relacionar termos de mesmo valor sintático ou orações sintaticamente equivalentes – as chamadas orações coordenadas – ou podem relacionar uma oração com outra que nela desempenha função sintática – respectivamente, uma oração principal e uma oração subordinada". ("Estudo das Conjunções" – Gramática da Língua Portuguesa – Pasquele & Ulisses – Editora Scipione – 1ª edição – 1997 – pág. 325).

<sup>41</sup> A conjunção "e" serve para unir, por exemplo, dois termos equivalentes.

<sup>42</sup> A conjunção "ou" é classificada em CONJUNÇÃO ALTERNATIVA (exprime alternância ou exclusão).

irregularidade descrita no item 46 do Relatório Técnico, *“Irregularidade sem classificação – Qualificação do Instituto Social Fibra como Organização Social, para participar Chamamento Público – Edital de Seleção nº 006/SES/MT/2011, mesmo com o não cumprimento do disposto no parágrafo único do artigo 3º da LC nº 150/2004, que exigia a comprovação de possuir serviços dirigidos à saúde.”*, na medida em que tal juízo de valor já foi por este Relator exarado quando da análise do processo de qualificação do Instituto Fibra como Organização Social, oportunidade em que considerei irregular sua classificação como Organização Social por descumprimento do citado preceito.

Passo à análise do alegado descumprimento da alínea “f” da Cláusula 5.3 do Edital nº. 005/SES/2011.

Como bem ponderado pela Equipe de Auditoria, a alínea “f” da Cláusula 5.3 do Chamamento Público - Edital de Seleção nº 005/SES/MT/2011, prescreve que a participante deveria *“comprovar possuir serviços próprios na área de saúde, por pelo menos 01 (um) ano, da seguintes forma: (i) por meio do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde CNES, em que a entidade seja mantenedora dos serviços<sup>43</sup>; e (ii) através de escritura ou documento equivalente que comprove que a entidade detém a posse da unidade de saúde em funcionamento”*.

Como já debatido em sede de análise do processo de qualificação do Instituto como Organização Social, seu Cadastro junto ao CNES sob nº 6403255 de 11/12/2009, atualizado em 15/06/2011, dá conta de que **o mesmo possui uma única unidade de prestação de serviços de saúde do tipo “consultório isolado”; sem**

<sup>43</sup> Mantenedora é a pessoa jurídica de direito público ou privado ou pessoa física que provê os recursos necessários para o funcionamento de outras entidades.

**leitos cadastrados, sem mantenedora cadastrada; sem contratos de gestão cadastrados; sem equipes cadastradas na referida unidade**, razão pela qual, como pertinentemente ponderou a Equipe de Auditoria, não há documentos que deem lastro à conclusão de que o referido Instituto possua **“serviços próprios na área da saúde”**, seja **a título de mantenedora**, seja **a título de detentora da posse da unidade de saúde em funcionamento**.

Repiso: o que se almeja é a *“contratação tão somente de entidades civis que sejam ordinariamente prestadoras ou mantenedoras de serviço de saúde”*, o que não restou demonstrado pelo Instituto Fibra.

Verifico dos autos que o Instituto Fibra foi originalmente considerado inabilitado pela Comissão Interna de Contratos de Gestão justamente pelo não cumprimento do disposto na alínea “f” da Cláusula 5.3 do citado Edital, consoante se colhe da Ata de Abertura de Envelopes, às fls. 4088/4089-TCEMT.

Não obstante, em ato subsequente foi considerado qualificado com base unicamente em atestados de capacidade técnica (fls. 4097/4109-TCEMT).

Não há que se confundir atestado de capacidade técnica com as exigências descritas na alínea “f” da Cláusula 53 do Edital (fls. 4012-TCEMT).

Entendo que a irregularidade está caracterizada, mas, conforme já apontado, nesta oportunidade não irei propor a aplicação de sanções pecuniárias ou a emissão de determinações, tendo em vista a proposta de realização de Tomada de

Contas, que propiciará análise mais profunda do conjunto de elementos presentes neste tópico..

Por derradeiro, analiso a alegada **ausência de assinatura do Relatório nº 003/SES/MT/2011 por parte dos membros da CICGSS - Comissão Interna de Contratos de Gestão em Serviços de Saúde**, referente ao Edital de Chamamento Público nº 003-A/SES/MT/2011 – Assistência Farmacêutica, em afronta aos incisos I, IV, V e § 1º, do art. 43, da Lei nº 8.666/1993, irregularidade esta tecnicamente imputada ao Sr. **Vander Fernandes** (Secretário Adjunto de Saúde), à Sra. **Gleids Duarte Martins de Souza** (Assessora Jurídica), ao Sr. **Edson Henrique Bérغامo** (Coordenador da CAF), à Sra. **Ivana Mara Mattos Mello** (Superintendente de Regulação, Controle e Avaliação), à Sra. **Maria Conceição da Encarnação Villa** (Secretaria Adjunta de Gestão Estratégica), à Sra. Samiha Galvin Mohamad (Assessora Técnica de Gabinete), à Sra. **Cleide Souza Amaral** (Coordenadora de Assistência Farmacêutica), e ao Sr. **Milton Alves Pedroso** (Gerência de Prestação de Contas) (Subitem 44.1 do Relatório Técnico).

Em sede de defesa, todas as partes envolvidas, em uníssona tese, alegaram que foram emitidas duas vias do Relatório nº 003/SES/MT/2011, e a via sem assinatura foi equivocadamente enviada à Equipe de Auditoria para análise e juntada a estes autos. Colacionaram aos autos a via alegadamente correta e regularmente assinada por todos os membros da Comissão, consoante documento de fls. 10246/10256-TCENT.

Com a defesa não anui a Equipe de Auditoria, sob o argumento de que “a cópia apresentada pelos defendentes para sanar a irregularidade diverge da cópia extraída dos autos pela Equipe de Auditoria, conforme cópias anexadas às fls. 3679-

3689/TC e 6457-6467/TC”, quedando-se o Ministério Público inerte a respeito.

A partir de um cotejo comparativo do Relatório originariamente disponibilizado à Equipe de Auditoria, o qual não conta com a assinatura dos membros da Comissão (fls. 3679/3689-TCEMT), com o Relatório colacionado pela defesa, o qual conta com a assinatura dos membros da Comissão (fls. 6457/6467-TCEMT), é possível entrever que após o 1º parágrafo da décima página dos referidos Relatórios há no Relatório colacionado pela defesa a previsão de um parágrafo não constante no Relatório despido e assinatura (fls. 3679/3689-TCEMT) assim transcrito:

*“não obstante a isso, esta Comissão verificou na proposta de trabalho e orçamentária fls. 145, que foi incluído a atividade para 'Centralização de Compras' no valor de R\$ 59.000,00 (cinquenta e nove mil reais) mensais, sendo que este serviço não será executado pela entidade proponente. Diante disso, recomendamos a subtração deste valor da proposta apresentada, ficando esta no valor de R\$ 525.300,00 (quinhentos e vinte e cinco mil e trezentos reais).”*

Com efeito, a disparidade redacional retira do Relatório da Comissão a fidedignidade, a transparência e a segurança almejadas de todo e qualquer documento público, o que, não tendo sido tecnicamente apontado deixou de ser objeto de defesa pelas partes, merecendo deste Relator o apontamento de que tal fato deverá constar da pauta de trabalho da Tomada de Contas a ser instaurada.

*In casu*, as partes envolvidas e a atual Gestão do Fundo reconhecem que o Relatório Oficial é o colacionado por eles aos autos em sede de defesa. Assim, não

havendo prova nos autos de que o Relatório de fls. 3679/3689-TCEMT seja de fato o Relatório oficial do processo de Chamamento Público nº. 003-A/SES/MT/2011 – Assistência Farmacêutica, não há lastro fático ou documental para refutar o Relatório ratificado pelas partes envolvidas e pela atual Gestão do Fundo.

Ademais, ainda que se tomasse o Relatório originariamente enviado pelo Fundo como sendo o Oficial e, portanto, irregular dada a ausência da assinatura dos membros da Comissão, tratar-se-ia, em princípio de irregularidade eminentemente formal passível de ser suprida por posterior ratificação dos atos.

*Mutatis mutandis*, nesse sentido:

**ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO – FORMALIDADES:  
CONSEQÜÊNCIAS**

1. *Repudia-se o formalismo quando é inteiramente desimportante para a configuração do ato.*
2. Falta de assinatura nas planilhas de proposta da licitação não invalida o certame, porque rubricadas devidamente.
3. Contrato já celebrado e cumprido por outra empresa concorrente, impossibilitando o desfazimento da licitação, sendo de efeito declaratório o mandado de segurança.
4. Recurso provido.  
(STJ. 2ª Turma: RMS nº 15.530/RS, rel. Ministra ELIANA CALMON, 01/12/2003) (sem grifos no original)

Em princípio, o vício consubstanciado na falta de assinatura no relatório do Edital de Chamamento Público não prejudicaria, per si, a consecução dos demais atos administrativos correlacionados ao citado Chamamento Público, nem mesmo haveria nos

autos notícia de que tivesse havido por causa disto qualquer prejuízo à competitividade do Chamamento Público.

Diante de todo o exposto, considero **não configurada a irregularidade.**

**7.2.2 Gestão da Execução dos Contratos com as Organizações Sociais (Itens 2.5, 2.6, 2.7, 2.10, 2.11, 2.12, 2.13, 2.14, 2.15, 2.16, 2.17, 13, 14, 17.1, 23.1, 23.2, 23.3, 23.4, 23.5, 23.6, 24, 36.1, 37.2, 37.3, 37.5, 37.6, 39.1, e 41.1 do Relatório Técnico)**

Na seara da Gestão da Execução dos Contratos com as Organizações Sociais, o Relatório Técnico de Auditoria apontou um rol de 28 irregularidades, dentre as quais se destacam irregularidades relacionadas a: **(I)** descumprimento de condições editalícias (Item 41.1 do Relatório Técnico); **(II)** estabelecimento de divisão de leitos hospitalares em descumprimento do artigo 196 da CF/88 (Item 23.1 do Relatório Técnico); **(III)** cessão de servidor comissionado para prestação de serviço junto à Organização Social contratada (Item 17.1); **(IV)** omissão na estipulação de doação de bens adquiridos pelas Organizações Sociais contratadas em favor da SES-MT (Item 37.3 do Relatório Técnico); **(V)** omissão Organização Social na contratação de seguro de bens a ela cedidos (Item 37.6 do Relatório Técnico); **(VI)** aquisição de tomógrafo por Organização Social com recursos públicos destinados à custeio de Hospital e não à investimento (Item 36.1 do Relatório Técnico); **(VII)** ausência de instituição da Comissão de Contratos de Gestão (Item 2.6 e 2.13 do Relatório Técnico); **(VIII)** ausência de validação de relatórios trimestral e anual de Contrato de Gestão pela respectiva Comissão Especial de

Acompanhamento e Avaliação de Contrato de Gestão (Item 2.7, 2.11, 2.14 e 2.16 do Relatório Técnico); **(IX)** ausência de monitoramento periódico da execução de contratos de gestão (Item 2.17 e 37.2 do Relatório Técnico); **(X)** inobservância de recomendações técnicas da Auditoria Geral do Estado (Item 13, 14 e 24 do Relatório Técnico); **(XI)** ausência de pagamento de parcela de repasse de investimento (Item 41.1 do Relatório Técnico); **(XII)** ausência de dedução de custos referente a serviços repassados à Organização Social (Item 37.5 e 39.1 do Relatório Técnico); **(XIII)** aquisição de rede de informática com recursos públicos repassados (Item 23.2, 23.3, 23.5, e 23.6 do Relatório Técnico); e **(XIV)** manutenção de contratos de gestão inadimplidos por Organizações Sociais (Item 2.5, 2.10, 2.12 e 2.15 do Relatório Técnico)

Início a apreciação dos citados achados de auditoria na ordem retro apresentada.

A Equipe Técnica alegou o descumprimento, por parte da Secretaria de Estado de Saúde, do disposto no Anexo Técnico I, do Contrato nº 001/SES/MT/2011 (Descrição de Serviços), *“por enviar aproximadamente 2.000 laudos ao Hospital Metropolitano de Várzea Grande nos meses de agosto, setembro e outubro, sem obedecer à ordem de prioridade estabelecida no instrumento regulatório e deixando a cargo do IPAS o provisionamento e seleção dos usuários a serem atendidos”*. A responsabilidade por este apontamento foi atribuída à Sra. Ivana Mara Mattos Melo (Item 41, Subitem 41.1 do Relatório Técnico).

A Secretaria de Controle Externo, em sede de Relatório de Auditoria Preliminar, aduziu que *“devido a demanda reprimida de alguns procedimentos e por*

*determinação da Central de Regulação Estadual, a Central de Regulação Municipal de Cuiabá enviou aproximadamente 2.000 laudos ao HMVG nos meses de agosto, setembro e outubro, sem obedecer a ordem de prioridade estabelecida pelo mecanismo regulatório e deixando a cargo do IPAS o provisionamento e a seleção dos usuários a serem atendidos”.*

Concluiu no sentido de que *“esse proceder não seguiu o previsto no Anexo Técnico I – Descrição de Serviços do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, que estabelece que ‘o Hospital Metropolitano de Várzea Grande receberá usuários encaminhados pela Central de Regulação Estadual e SAMU” e que “no exercício de 2011 não houve usuários encaminhados pelo Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU ao Hospital Metropolitano de Várzea Grande, conforme Ofício nº 003/202-DG/SAMU de 28/06/2012, porque o HMVG não está configurado como “porta aberta” para atendimento de urgência e emergência”.*

Em sede de defesa, acostada às fls. 10.191/10.202/TCE, a Sra. Ivana Mara Mattos Melo alegou que *“após a assinatura do pacto pela gestão o Município de Cuiabá tornou-se gestor pleno em seu território” e, portanto, “cabe a Central de Regulação de Cuiabá provisionar a regulação da demanda e oferta dos serviços”* nesta região.

Continuou suas alegações afirmando que *“o HMVG foi a primeira unidade hospitalar com gestão de regulação estadual, sendo assim a Central Estadual não guardava consigo os laudos de AIH tampouco lista de espera de consultas especializadas”.*

Por fim, *“nos meses de agosto, setembro e outubro, foram remetidos ao Hospital Metropolitano os laudos e as demandas reprimidas conforme perfil da unidade, onde os pacientes há meses aguardavam a realização de consultas e cirurgias sem qualquer previsão de agendamento por parte da SMS de Cuiabá”*.

Da análise dos argumentos, a Equipe Técnica conclui pela manutenção do apontamento, sob a alegação de que a SES/MT afrontou os princípios previstos no art. 196 da Constituição da República e no Anexo Técnico I do Contrato nº 001/SES/MT/2011.

O Ministério Público de Contas ficou inerte com relação a este apontamento.

Não encontro razões fáticas ou jurídicas para aderir ao entendimento esposado no Relatório Técnico de Defesa, na medida em que a SES/MT, por intermédio da Superintendente de Regulação Controle e Avaliação, Sra. Ivana Mara Mattos Melo, encaminhou à Central Municipal de Regulação de Cuiabá o Ofício nº 002045/2011/SURCA/SES (fls. 10.204/10.205-TCE) solicitando *“que sejam remetidas as demandas reprimidas dos Municípios relacionados à região de abrangência”* diretamente à Superintendência de Regulação.

Ao analisar o Anexo Técnico I (Descrição de Serviços), constatei apenas no item I, referente ao Hospital Metropolitano de Várzea Grande, que este *“receberá usuários encaminhados pela Central de Regulação Estadual e SAMU”*, bem como no item 3, referente ao Atendimento Ambulatorial, que serão disponibilizados consultas

ambulatoriais e cirúrgicas para *“usuários egressos do próprio hospital e também encaminhados pela Central de Regulação Estadual respeitando o limite da capacidade operacional do ambulatório”* (fls. 5.385/5.389-TCE).

Não vislumbro qualquer afronta aos princípios esculpidos no art. 196, da Constituição da República, frente ao encaminhamento dos laudos ao HMVG pela Central de Regulação Municipal de Cuiabá. Em contrapartida, entrevejo a atuação do complexo regulador estadual em atuação conjunta com centrais regionais de regulação.

Vale ressaltar que os complexos reguladores têm como resultado de sua operação funcionar como um “observatório privilegiado” dos serviços de saúde, ao trazer a informação da assistência à saúde pela ótica da necessidade do usuário, com informações importantes para subsidiar o planejamento e possibilitar mudanças na prestação dos serviços assistenciais.<sup>44</sup>

A iniciativa da Superintendente em solicitar à Central de Regulação do Município de Cuiabá para encaminhar os cidadãos necessitados do atendimento público de saúde demonstrou a essência do novo sistema de prestação de serviços públicos, ao passo que privilegiou a organização efetiva de uma rede pública articulada hierarquicamente.

Consoante se depreende do texto da Constituição da República, todos os cidadãos têm o direito ao acesso universal e integral aos cuidados de saúde, tendo por

<sup>44</sup> [http://www.saude.mt.gov.br/upload/documento/104/o-complexo-regulador-como-instrumento-de-gestao-do-sus-em-mato-grosso-um-estudo-de-caso-\[104-020810-SES-MT\].pdf](http://www.saude.mt.gov.br/upload/documento/104/o-complexo-regulador-como-instrumento-de-gestao-do-sus-em-mato-grosso-um-estudo-de-caso-[104-020810-SES-MT].pdf)

iniciativa primeira a descentralização das ações de saúde para os Estados e para os Municípios.

Conforme os dizeres da socióloga Janice Dornelles de Castra, “a prestação de serviços na área da saúde apresenta-se como um dos setores mais problemáticos para o exercício da regulação pelo Estado. As falhas de mercado que ocorrem no setor saúde justificam a regulação pelo Estado para alcançar a otimização na alocação e na distribuição dos recursos”<sup>45</sup>

Portanto, não é porque o HMVG pertence ao quadro de gestão estadual que não poderá atender demandas dos hospitais municipais, quando aquele tiver disponibilidade para tanto.

Ante o exposto, considero **não configurada** a irregularidade em comento.

Passo à análise da alegada restrição de acesso ao serviço público de saúde, caracterizado, segundo apontamentos técnicos, pela divisão dos leitos hospitalares realizada pela SES-MT. Tal apontamento foi atribuído à responsabilidade exclusiva do Sr. Vander Fernandes (Item 23, Subitem 23.1 do Relatório Técnico).

A Equipe Técnica ressaltou que “a demanda reprimida de alguns procedimentos e por determinação da Central de Regulação Estadual, a Central de Regulação Municipal de Cuiabá enviou aproximadamente 2.000 laudos ao HMVG nos meses de agosto, setembro e outubro, sem obedecer a ordem de prioridade estabelecida

<sup>45</sup> CASTRO, Janice Dornelles de. Regulação em saúde: análise de conceitos fundamentais. Sociologias, jan. /jun. 2002.

*pele mecanismo regulatório e deixando a cargo do IPAS o provisionamento e a seleção dos usuários a serem atendidos”.*

*Ponderou, ainda, que “esse proceder não seguiu o previsto no Anexo Técnico I – Descrição de Serviços do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, que estabelece que o Hospital Metropolitano de Várzea Grande receberá usuários encaminhados pela Central de Regulação Estadual e SAMU”.*

Para subsidiar a sua alegação, a Equipe de Auditoria colacionou à argumentação notícias veiculadas na internet acerca desse apontamento de irregularidade, conforme a seguir:

Site:<http://reportmt.com.br/cotidiano/noticia/13916>)

*“O Metropolitano escolhe os pacientes como se escolhesse tomates, ou seja, só entra lá os casos mais simples. O grupo contesta também o valor pago pelas OSs, que cobra três vezes a mais da tabela do SUS” (Noticiado em 28/11/2011 no site:*

Site: <http://circuitomt.com.br/editorias/geral/16986-oss-e-um-verdadeiro-fiasco-em-mato-grosso>).

*“Como se não bastasse, o hospital está muito aquém das expectativas – executar cirurgias ortopédicas, em especial as de alta complexidade e média complexidade: as 500 cirurgias prometidas podem até ser executadas, mas algumas nem deveriam ser contabilizadas como tais.*

*Trata-se de pequenos procedimentos ortopédicos e até cirurgias de baixa complexidade, como retiradas de apêndices, que são considerados – e principalmente, pagos – da mesma forma que as complicadas cirurgias. A abrangência das cláusulas contratuais, que*

*não estipulam a complexidade dos procedimentos ofertados pela OS, permite tais abusos e a má aplicação do dinheiro público.*

*Médico do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) Celso Vargas afirma que o comportamento é “digno” de uma instituição privada que, como tal, visa lucros e “dispensa maiores complicações”. “As OSS evitam o paciente que traz complicações. Pois os gastos são maiores”.*

*O servidor acusa que o Hospital Metropolitano não tem recebido pacientes de alta complexidade. “Eles ganham um incentivo maior do Sistema Único de Saúde e alegam que só entra paciente regulado, mas não entendemos essa liberdade que eles têm de selecionar pacientes”*

Por derradeiro, concluiu que “as informações veiculadas nos diversos Sites e Jornais da Grande Cuiabá e Várzea Grande demonstram fortes indícios que o Hospital Metropolitano de Várzea Grande, gerido pelo IPAS está escolhendo pacientes” e que “isso pode ser comprovado pelo Ofício nº 01720/2012/GABSES-APOIO JUDICIAL/CIRCULAR datado de 21/05/2012, assinado pelo Sr. Vander Fernandes – Secretário de Estado de Saúde, o qual dispõe:

*“Fica estabelecido a seguinte divisão dos leitos Hospitalares:*

<i>10 leitos</i>	<i>Pacientes regulados pela SES/MT (demandas judiciais e afins) e sem resolutividade no interior do Estado;</i>
<i>08 leitos</i>	<i>Pacientes agudos (até 03 semanas de evolução não infectados) referenciados pelo Hospital e Pronto Socorro Municipal de Várzea Grande;</i>
<i>8 leitos</i>	<i>Pacientes agudos (até 03 semanas de evolução não infectados) referenciados pelo Hospital e Pronto Socorro Municipal de Cuiabá</i>
<i>10 leitos</i>	<i>De retaguarda para cirurgia dos pacientes oriundos de atendimentos ambulatoriais;</i>
<i>2 leitos</i>	<i>Pacientes crônicos referenciados pelo Hospital e Pronto Socorro</i>

	<i>Municipal de Várzea Grande;</i>
<i>2 leitos</i>	<i>Pacientes crônicos referenciados pelo Hospital e Pronto Socorro Municipal de Cuiabá;</i>

(...)

*As fraturas expostas não serão encaminhadas para o Hospital Metropolitano de Várzea Grande devendo ser resolvidas nos hospitais de origem que dispõe de equipes de cirurgia ortopédica e centro cirúrgicos com capacidade de atendimento”*

Às fls. 10.822-TCE, o Gestor alegou que *“quanto a divisão dos leitos mencionada, nos justificamos no sentido de que fora uma ação visando regular o fluxo de acesso aos pacientes atendidos no Hospital Metropolitano de Várzea Grande, considerando que se trata de uma unidade hospitalar estratégica para atendimento de ortopedia e outras especialidades.*

Aduziu, também, que *“tal ação fora necessária tendo em vista a necessidade de organização de distribuição dos leitos existentes, em razão de que os pacientes crônicos tem ocupação de longa permanência, comprometendo a rotatividade dos leitos no sentido de oportunizar o acesso de novos pacientes”.*

Da análise dos argumentos expostos na defesa, a Secretaria de Controle Externo desta Relatoria entendeu pela manutenção do apontamento. O Ministério Público de Contas ficou-se inerte.

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, consoante reza a Constituição da República, em seu art. 196.

Não encontro razões fáticas ou jurídicas para aderir à linha do Relatório Técnico de Defesa, na medida em que não há prova nos autos que demonstre a restrição do atendimento hospitalar pela SES/MT. A simples divisão dos leitos hospitalares conforme narrado pela Equipe Técnica não evidencia nenhum direcionamento ou possível privilégio pela Administração a qualquer cidadão, ao passo que não há provas concretas que algum enfermo deixou de ser atendido com a existência de leitos vagos.

O que se extrai do apontamento de irregularidade encontra-se na ordem de planejamento físico e estratégico hospitalar, ou melhor, na ordem de gerenciamento de leitos, prática comum na maioria dos hospitais brasileiros. Ressalto que não caracteriza qualquer desrespeito ao acesso da saúde a Administração preestabelecer que **10 leitos** serão reservados a pacientes regulados pela SES/MT (demandas judiciais e afins) e sem resolutividade no interior do Estado; que **08 leitos** serão reservados a pacientes agudos (até 03 semanas de evolução não infectados) referenciados pelo Hospital e Pronto Socorro Municipal de Várzea Grande; que **08 leitos** serão reservados a pacientes agudos (até 03 semanas de evolução não infectados) referenciados pelo Hospital e Pronto Socorro Municipal de Cuiabá; que **10 leitos** serão reservados para atender os pacientes oriundos de atendimentos ambulatoriais e que necessitem de cirurgia; que **02 leitos** serão reservados para pacientes crônicos referenciados pelo Hospital e Pronto Socorro Municipal de Várzea Grande; e que **02 leitos** serão reservados para pacientes crônicos

referenciados pelo Hospital e Pronto Socorro Municipal de Cuiabá. Muito pelo contrário, demonstra que o hospital, a priori, estará preparado para atender qualquer tipo de enfermo.

O gerenciamento de leitos busca a utilização dos leitos disponíveis em sua capacidade máxima, dentro dos critérios técnicos, visando à diminuição da espera para internação, transferências externas e satisfação dos pacientes e dos profissionais da área de saúde.

Ante as ilações técnicas e as considerações discorridas, entendo pela **não configuração** da irregularidade apontada pela Equipe de Auditoria.

Enfrento agora a irregularidade na execução de Contrato de Gestão 002/SES/MT/2011 decorrente da alegada cessão de servidora pela SES à Sociedade Beneficente São Camilo, irregularidade esta imputada exclusivamente ao Sr. Pedro Henry Neto.

O Gestor informou que "*após a análise detalhada da relação de servidores cedidos, não constatou a cessão de servidores que não fossem efetivos*", que não incorreu na irregularidade apontada e apresentou uma relação de que constam apenas os efetivos.

A Equipe de Auditoria manteve o apontamento sob a argumentação de que a SES cedeu uma servidora comissionada, cargo de assistente administrativo, contrariando o disposto na Cláusula Primeira – Do Objeto do Anexo VI – Termo de

Cessão de Servidores nº 002/SES/MT/2011, que reza: *“a cessão de servidores efetivos, exclusivamente, do Quadro de Pessoal da SES/MT lotados na Coordenadoria de Assistência Farmacêutica (fl. 6.237-TCE).*

Devido às características constitucionais do cargo em comissão, tenho por certo que dispor do cargo de confiança afigura-se incoerente, pois pressupõe que essa confiança seja de uma autoridade e não à disposição de várias autoridades. Agir de outra forma seria atuar contrariamente à natureza do cargo, deturparia sua finalidade e afrontaria princípios da moralidade, razoabilidade, finalidade.

Neste sentido, o Tribunal de Contas de Minas Gerais, na Consulta nº 862.304, relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, assim se posicionou:

**EMENTA: CONSULTA — PODER LEGISLATIVO ESTADUAL — SERVIDOR PÚBLICO NÃO EFETIVO — OCUPANTE DE CARGO COMISSIONADO — DIREÇÃO, CHEFIA, ASSESSORAMENTO — RECRUTAMENTO AMPLO — RELAÇÃO DE CONFIANÇA — DESLOCAMENTO — I. CESSÃO — IMPOSSIBILIDADE — AFRONTA A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS — VIOLAÇÃO À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO — II. DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES ESPECIAIS E PROGRAMAS DE GOVERNO — COLABORAÇÃO ENTRE ENTES FEDERATIVOS — DESLOCAMENTO TEMPORÁRIO DE SERVIDOR — PREVISÃO EM INSTRUMENTO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA POSSIBILIDADE**

**1. É vedada a cessão de servidor ocupante exclusivamente de cargo comissionado para outro órgão ou entidade pública por afronta aos princípios da moralidade, razoabilidade e finalidade e por violação à regra do concurso público.**

**2. É possível o deslocamento temporário de servidor ocupante exclusivamente de cargo comissionado para outro órgão ou**

*entidade, por força de disposição em instrumento de cooperação técnica, para execução do objeto conveniado e mantido o vínculo com o órgão de origem no caso de desenvolvimento de ações especiais e programas de governo.*

Como o gestor não apresentou justificativas que plausíveis para a cessão da servidora, coaduno com o entendimento técnico e entendo caracterizada a irregularidade, em razão da cessão irregular de servidor comissionado à prestação de serviços junto a Organização Social contratada. Nada obstante, não irei propor nestes autos a aplicação de sanções pecuniárias ou a emissão de determinações, tendo em vista a proposta de realização de Tomada de Contas.

A não formalização de doação e incorporação dos bens adquiridos pelo IPAS ao patrimônio da Secretaria de Estado de Saúde – SES foi apontada pela Equipe Técnica como irregularidade na execução de Contrato de Gestão, configurada pelo enriquecimento sem causa da Contratada. Este achado de auditoria foi imputado aos Srs. Pedro Henry Neto, Vander Fernandes e Mauro Antônio Manjabosco (**Item 37, Subitem 37.3**).

A Secretaria de Controle Externo desta Relatoria alegou que “a Secretaria de Estado de Saúde – SES não vem acompanhando, de modo efetivo, os gastos com as aquisições de bens efetuadas pelo IPAS e nem mesmo lançando esses novos bens no Sistema de Gestão de Patrimônio – SIGPAT, conforme previstos nas cláusulas 7.6, 7.7 e 7.8 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011”.

Destacou, ainda, que *“somente em 18/11/2011 a Comissão Permanente de Contratos de Gestão - CPCG deliberou para que seja realizado o acompanhamento mensal de todas as aquisições de bens realizadas pelas OS, inclusive lançá-los no sistema SIGPAT”*.

Em sede de defesa, alegou-se às fls. 10.446-TCE que *“conforme Instrumento Particular de Doação Anexo, demonstramos que os bens adquiridos pelo Instituto Pernambucano de Assistência à Saúde – IPAS, por força do Contrato de Gestão nº 001/2011, já foram doados ao Estado de Mato Grosso, e estão sendo devidamente tombados e lançados no Sistema SIGPAT”*, bem como consta às fls. 10.475/10.476-TCE o Instrumento Particular de Doação, datado de 27/2004/2012.

Diante desses argumentos, a SECEX manifestou-se pela manutenção da irregularidade, não opinando o Ministério Público de Contas.

Compulsando os autos, constatei às fls. 5.403/5.404-TCE a Ata da Reunião da Comissão Permanente de Contratos de Gestão, datada de 18/11/2011, cuja deliberação é no sentido de que o CPCG *“deverá realizar o acompanhamento mensal de todas as aquisições de bens realizadas pelas Contratadas, inclusive devendo lançar os bens adquiridos no sistema SIGPAT como não cotejado. (...) Depois de tombados os bens a CPCG deverá realizar termo aditivo para inclusão desses no Termo de Permissão de Uso de Bens Móveis”*.

Após a lavratura dessa ata, não há qualquer outro documento, além do Instrumento Particular de Doação assinado em 27/2004/2012, que comprove a efetiva

doação e incorporação dos bens adquiridos pelo IPAS ao patrimônio da SES/MT no exercício de 2011.

Portanto, inexistindo nos autos elementos que desconfigurem a irregularidade acerca da não formalização de doação e incorporação dos bens adquiridos pelo IPAS ao patrimônio da Secretaria de Estado de Saúde – SES, considero, em tese, a ocorrência da irregularidade consistente na ausência de formalização de termo de doação dos bens adquiridos pelo IPAS ao Estado de Mato Grosso, e subsequente incorporação ao patrimônio da Secretaria de Estado de Saúde – SES, caracterizadora de enriquecimento sem causa em favor do IPAS face à transferência ao mesmos de bens de forma gratuita.

Ainda com relação às irregularidades na execução de Contrato de Gestão, a Equipe de Auditoria apontou a irregularidade decorrente da **“não contratação de seguro contra incêndio, inundação, furto e roubo dos bens e insumos sob sua guarda, bem como nos casos de transporte e materiais e medicamentos, que garantam a proteção securitária de quaisquer ocorrências durante o prazo de vigência do contrato, conforme determina a cláusula 2.1.64 do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011”**. A responsabilidade deste apontamento foi imputada aos Srs. Vander Fernandes, Mauro Antônio Manjabosco e Pedro Henry Neto.

Extrai-se dos autos que a Cláusula 2.1.64, do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011 dispõe que a Contratada deverá ***“contratar seguro contra incêndio, inundação, furto e roubo dos bens e insumos sob sua guarda, bem como nos casos de transporte e materiais e medicamentos, que garantam a proteção securitária de quaisquer***

*ocorrências durante o prazo de vigência do contrato”.*

Extrai-se também dos autos às fls. 10.487/10.490-TCE, a Apólice de Seguro nº 3.702.576, com vigência anual a partir de **06/06/2012**, no valor máximo de garantia de R\$ 56.300.000,00.

A Secretaria de Controle Externo desta Relatoria, em sede de Relatório Conclusivo, manifestou-se pela manutenção da irregularidade, sob os fundamentos de que, no exercício de 2011, a CAF/CEADIS ficou sem cobertura de seguro, bem como que *“a cópia apresentada da Proposta de Seguro nº 1361406-2, da Marítima Seguros”* não veio acompanhada da apólice do mesmo, e *“não contempla o seguro relacionados ao transporte de materiais e medicamentos”*.

Coaduno com o entendimento técnico, pois, com fulcro no artigo 128-A<sup>46</sup> do Regimento Interno desta Corte de Contas, deve ser observada a distribuição correta das competências para julgar cada exercício financeiro da Administração Direta e Indireta, no âmbito municipal e estadual.

Ante o exposto, registro que a Apólice de Seguro colacionada aos autos pela defesa tem vigência para o exercício de 2012, para cuja análise não detenho competência regimental, com fulcro na limitação temporal da distribuição da competência

<sup>46</sup> “Art. 128-A. Salvo os casos expressos de competência privativa do Presidente, as demais atribuições relativas ao controle externo terão a relatoria definida:

I. por rodízio;

II. por sorteio, nos casos previstos neste regimento;

III. por dependência em decorrência de prevenção, conexão ou continência entre os processos já distribuídos; e,

IV. automática, nos demais casos.

§ 1º. A distribuição automática será feita por processamento eletrônico, de forma aleatória, uniforme e equânime.

§ 2º. Todas as distribuições deverão ser automaticamente registradas em sistema informatizado.”

disposta ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Conforme a Cláusula 2.1.64 a Contratada deverá *“contratar seguro contra incêndio, inundação, furto e roubo dos bens e insumos sob sua guarda, bem como nos casos de transporte e materiais e medicamentos, que garantam a proteção securitária de quaisquer ocorrências durante o prazo de vigência do contrato”*.

Embora esta seja uma obrigação da contratada importante destacar que o acompanhamento e fiscalização do cumprimento das Cláusulas do contrato de gestão constitui responsabilidade do Secretário de Saúde e da respectiva Comissão de Contratos de Gestão.

Portanto, inexistindo nos autos elementos que desconfigurem o alegado descumprimento da cláusula 2.1.64 do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011 por parte da contratada sem correspondente fiscalização e exigência por parte dos membros da SES, considero que a irregularidade está configurada em tese, não optando, neste momento pela aplicação de sanções pecuniárias ou pela emissão de determinações, tendo em vista a proposta de realização de Tomada de Contas.

A Equipe Técnica apontou, também, a irregularidade na execução de Contrato de Gestão nº. 001/2011, sob a responsabilidade do Secretário de Estado de Saúde, Sr. Vander Fernandes, e do Coordenador da Comissão Permanente de Contrato de Gestão, Sr. Mauro Antônio Manjabosco, decorrente da aquisição de 01 (um) tomógrafo com recursos destinados a Custeio para o Hospital Metropolitano de Várzea Grande, sem as informações referentes ao aparelho como o modelo, o valor, a data e a forma de

aquisição, as cotações, o fornecedor e as datas de instalação e operação **(Item 36, Subitem 36.1 do Relatório Técnico)**.

Relatou a Secretaria de Controle Externo que no Relatório Trimestral do HMVG consta a aquisição de 01 (um) tomógrafo, conforme Anexo IV – Relação de Bens a serem Adquiridos do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011 com recursos de custeio, em atendimento ao Memorado nº 715/2011/GBSAS/SES/MT de 20/07/2011.

Aduziu a Equipe de Auditoria que *“conforme informações o tomógrafo adquirido já está instalado no HMVG, porém, não consta dados sobre o mesmo nos relatórios de execução do Contrato nº 001/SES/MT/2011, quanto ao modelo, valor adquirido, data da aquisição, forma de aquisição, cotações ou fornecedor do mesmo”*.

Às fls. 10.443-TCE, argumentou a defesa que *“conforme cópia do Processo nº 565551/2011 (...) fica demonstrado que realmente houve a solicitação do Secretário para a aquisição do tomógrafo para o Hospital Metropolitano de Várzea Grande já havia sido autorizado no Anexo Técnico IV – Relação de Bens a serem adquiridos do Contrato de Gestão n. 001/SES/MT/2011. Assim, haja vista o equívoco de informações ocorridas, não houve qualquer irregularidade no procedimento de autorização de aquisição do mencionado tomógrafo”*.

A SECEX manifestou-se pela configuração da irregularidade, tendo em vista que *“os defendentes apenas apresentaram diversos memorandos acerca da necessidade de aquisição de 01 (um) tomógrafo, bem como a disponibilidade de recursos para tal, todavia, não apresentou informações do aparelho, tais como: modelo, valor, data*

*e forma de aquisição, cotações, fornecedor e datas de instalação e operação, nem mesmo a nota fiscal para comprovar a aquisição do mesmo”.*

O Ministério Público ficou-se inerte.

Compulsando os autos, verifiquei a existência de diversos memorandos que comprovam a solicitação da aquisição do tomógrafo pelos gestores (fls. 10.451/10.471-TCE). Todavia, às fls. 10.470-TCE, consta o Comunicado Interno, da lavra do Sr. Mauro Antonio Manjabosco, solicitando o arquivamento do Processo nº 565551/2011, tendo em vista que o aparelho de tomografia *“já estava contemplado/relacionado no rol de equipamentos a serem adquiridos pelo IPAS com recursos de investimento”*.

Dos argumentos explicitados pela SECEX e dos documentos juntados pela defesa, concluo que não assiste razão à Equipe de Auditoria, ao passo que não há elementos suficientes que demonstrem veementemente que o tomógrafo foi adquirido com fontes do custeio.

Consoante o Relatório Técnico de Defesa, a própria Secretaria de Controle Externo disse que não foi apresentada *“nem mesmo a nota fiscal para comprovar a aquisição do mesmo*. Verifico que a alegação da aquisição efetiva do tomógrafo resume-se apenas em *“conforme informações o tomógrafo adquirido já está instalado no HMVG”*.

Invoco os ensinamentos do ilustre doutrinador Miguel Reale quando,

discorrendo acerca da obrigatoriedade do Direito, leciona a *“ideia de justiça liga-se intimamente à ideia de ordem. No próprio conceito de justiça é inerente uma ordem, que não pode deixar de ser reconhecida como valor mais urgente, o que está na raiz da escala axiológica, mas é degrau indispensável a qualquer aperfeiçoamento ético”*<sup>47</sup>

A corroborar, transcrevo as sábias palavras do doutrinador José Afonso da Silva, *“o princípio do devido processo legal combinado com o direito de acesso à justiça (artigo 5º, XXXV), o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV), fecha o ciclo das garantias processuais. Assim, garante-se o processo, com as formas instrumentais adequadas, de forma que a prestação jurisdicional, quando entregue pelo Estado, dê a cada um, o que é seu”*.<sup>48</sup>

Acolher a tese de configuração desta irregularidade, neste momento processual, é ferir o princípio da segurança jurídica e do devido processo legal, os quais protegem a regular aplicação da justiça. Portanto, entendo que **não restou comprovado** o apontamento de irregularidade decorrente da aquisição de 01 (um) tomógrafo com recursos destinados a Custeio para o Hospital Metropolitano de Várzea Grande, motivo pelo qual afasto sua incidência.

Passo à análise das irregularidades atinentes ao funcionamento e exercício das competências das Comissões de Acompanhamento e Avaliação de Contratos de Gestão – CEAACG. São elas: **(I)** não instituição da Comissão Permanente de Contratos de Gestão

<sup>47</sup> Miguel Reale, Filosofia do Direito. São Paulo. Saraiva, 1996.

Extraído de <http://jus.com.br/revista/texto/4318/o-principio-da-seguranca-juridica#ixzz2E9hWTTan>

<sup>48</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.  
Extraído de: <http://jus.com.br/revista/texto/22857/principio-do-devido-processo-legal/2#ixzz2E9jYYSq>

– CPCG e da Comissão Especial de Acompanhamento e Avaliação de Contratos de Gestão – CEAACG, no prazo máximo de 30 dias, a contar da assinatura do Contrato de Gestão (item 02, subitem 2.6 e 2.13); e **(II)** não validação pela CEAACG dos relatórios trimestrais e consolidado anual da execução do Contrato de Gestão (item 02, subitem 2.6, 2.7, 2.11, 2.13, 2.14 e 2.16).

Três foram as Comissões que deixaram de ser tempestivamente instituídas, na forma prescrita pelo artigo 8º da Lei Complementar nº 150/2004: a Comissão Permanente de Contrato de Gestão do Contrato nº. 001/SES/2011, em descumprimento à Cláusula 9.1 do Contrato de Gestão nº. 001/SES/2011; a Comissão Especial de Acompanhamento e Avaliação de Contratos de Gestão do Contrato nº. 001/SES/2011, também em descumprimento à Cláusula 9.1 do Contrato de Gestão nº. 001/SES/2011; e a Comissão Especial de Acompanhamento e Avaliação de Contratos de Gestão do Contrato nº. 003/SES/2011, em descumprimento à Cláusula 9º do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011.

A defesa não nega a ocorrência da irregularidade, limitando-se a colacionar aos autos prova documental que dá conta de que a Comissão Permanente fora instituída em 09 de junho de 2011, por meio da Portaria nº 85/2011/GBSES (fls. 10831/10832-TCEMT), e que a Comissão Especial foi instituída em 13 de março de 2012 por meio da Portaria nº 29/2012/GBSES (fls.10834/10835-TCEMT).

Considerando que o Contrato de Gestão nº. 001/2011 foi celebrado em 28 de abril de 2011 (fls. 5384-TCEMT) e que o prazo contratualmente estabelecido para instituição da Comissão Permanente era de 30 (trinta) dias a contar da assinatura do contrato, verifico

que o prazo final para cumprimento do disposto contratualmente era 28 de maio de 2011, razão pela qual tendo sido instituída tão somente em 09 de junho de 2011, verifica-se a intempestividade de 12 (doze) dias na instituição, prazo este que por ser reduzido, sem qualquer outro reflexo, entendo como não relevante para a configuração da irregularidade em apreço.

Noutro norte, todavia, a intempestividade na instituição da Comissão Especial afigura-se considerável e relevante, na medida em que representa um lapso temporal de omissão de mais de 08 (oito) meses.

Celebrado em 28 de abril de 2011, o Contrato de Gestão nº. 001/2011, e em 12 de julho de 2011 o Contrato de Gestão nº. 003/2011, ambos permaneceram ao longo de todo o exercício de 2011 descobertos da atuação legal e contratualmente exigida da Comissão Especial a qual tem por finalidade “*validar relatórios trimestrais e consolidados anuais, propor alterações nos relatórios, encaminhar relatórios validados ao Secretário de Saúde*”.

Embora considere, em tese, caracterizada a impropriedade em razão da não instituição da Comissão Especial de Acompanhamento e Avaliação de Contratos de Gestão do Contrato, no exercício de 2011, nesta oportunidade deixo de propor a aplicação de sanções pecuniárias ou a emissão de determinações, tendo em vista a proposta de realização de Tomada de Contas mais abrangente.

Procedo à análise da alegada “*não validação, pela CEAACG, dos relatórios trimestrais e consolidado anual da execução do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, do Contrato de Gestão nº 002/SES/MT/2011, do Contratos de Gestão nº 003/SES/MT/2011 e do*

*Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011*”, em desacordo com a Cláusula 9.1 do Contrato de Gestão e com o artigo 8º da Lei Complementar nº 150/2004.

A defesa de ambos os Gestores, em alinhada argumentação, asseverou que o atraso na instituição da Comissão Especial, que acarretou o impedimento da validação dos mencionados relatórios dos citados contratos de gestão, ocorreu em razão de trata-se de *“um período de implantação de novo modelo de gestão”*.

Alegou, também, que *“atualmente os contratos de gestão estão sendo controlados e avaliados pela Comissão Permanente (...) e acompanhados pela Comissão Especial (...) que exerce o controle social”* (fls. 10813/10824/TC e fls. 10790/10798/TC).

A Equipe de Auditoria entendeu pela manutenção da irregularidade, pois *“as justificativas apresentadas pelo defendente e a cópia da portaria que instituiu a CEAACG fora do prazo estabelecido em lei, confirmam a irregularidade”*.

A defesa reconhece, ainda, que a SES/MT instituiu a Comissão Especial de Acompanhamento e Avaliação de Contratos de Gestão pela Portaria nº 29/2012/GBSES de forma intempestiva em 13/03/2012, razão pela qual, de proêmio, destaco que a ocorrência e configuração das irregularidades em comento constituem fato incontroverso nestes autos, na medida em que foi afirmado pela Equipe de Auditoria e reafirmado expressamente pelos Gestores, aplicando-se a este fato processual a regra do artigo 334, II e III do CPC c/c artigo 144 do RITCMT.

Ademais, a intempestividade da constituição da Comissão Especial já foi

anteriormente analisada.

Como é de todo cediço, a Comissão Especial de Acompanhamento e Avaliação dos Contratos de Gestão – CEAACG tem como finalidade a validação dos relatórios trimestrais e consolidado anual da execução dos contratos de gestão elaborados pela CPCG, razão pela qual, inexistindo a mesma, inexistirá consequentemente validação de relatórios, o que demonstra mais uma face do descontrole das ações políticas de saúde adotadas pelos Gestores do Fundo.

Em decorrência, verifico a existência, em tese da irregularidade consistente na ausência de validação, pela CEAACG, dos relatórios trimestrais e consolidado anual da execução dos Contratos de Gestão nº 001/SES/MT/2011, nº 002/SES/MT/2011, nº 003/SES/MT/2011 e nº 004/SES/MT/2011. Considerando a proposta de instauração de Tomada de Contas, opto por não propor, nesta oportunidade, a aplicação de multas aos responsáveis.

A Equipe de Auditoria apontou ainda a *“ausência de monitoramento, controle e avaliação periódicos da execução do Contrato (...), celebrado com a Associação Congregação Santa Catarina, através da Comissão Especial de Acompanhamento e Avaliação dos Contratos de Gestão”*. A responsabilidade por tal apontamento foi imputada ao Sr. Vander Fernandes e ao Sr. Pedro Henry Neto (**Item 02, Subitem do Relatório Técnico**).

Tenho por certo que esta irregularidade encontra-se apreciada no contexto da alegada *“não validação, pela CEAACG, dos relatórios trimestrais e*

*consolidado anual da execução do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011”, razão pela qual, com vistas a evitar a ocorrência de *bis in idem*, julgo prejudicada sua análise.*

Passo ao exame das alegadas **ausências de monitoramento periódico da execução dos Contratos de Gestão nº 004/SES/MT/2011 e nº 001/SES/MT/2011**, em violação ao disposto na Lei nº 9637/1998, irregularidades estas imputadas em ambos os contratos ao Sr. Pedro Henry Neto (Secretário de Estado de Saúde) e Vander Fernandes (Secretário Adjunto de Saúde/Secretário de Estado de Saúde), bem como também ao Sr. Mauro Antônio Manjabosco (Coordenador da Comissão Permanente de Contrato de Gestão) no tocante apenas ao Contrato nº 001/SES/MT/2011.

Quanto à irregularidade na execução de Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011, o Relatório Técnico de Auditoria apontou a *“ausência de monitoramento, controle e avaliação periódicos da execução do Contrato (...), celebrado com a Associação Congregação Santa Catarina, através da Comissão Especial de Acompanhamento e Avaliação dos Contratos de Gestão”*.

Dispõe a cláusula 2.2.4 do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011 que a contratante deverá *“realizar monitoramento, controle e avaliação periódicos, através da Comissão Permanente de Contratos de Gestão instituída para esse fim, a qual observará 'in loco' o desenvolvimento e cumprimento das atividades de assistência prestada pela contratada aos usuários no hospital”*.

As defesas apresentadas pelo Sr. Vander Fernandes e pelo Sr. Pedro Henry Neto afirmam que consta anexado aos autos a Portaria nº 29/2012/GBSES, cuja

finalidade é instituir a Comissão Especial de Acompanhamento e Avaliação dos Contratos de Gestão (fls. 10.820/10.821 e 10.826/10.827-TCE).

Com base neste documento, a Secretaria de Controle Externo manifestou-se pelo saneamento da irregularidade. O Ministério Público de Contas não opinou quanto a este apontamento.

Não encontro razões fáticas ou jurídicas para aderir à linha de entendimento do Relatório Técnico de Defesa, na medida em que não há prova nos autos que demonstre o cumprimento integral da cláusula 2.2.4 do Contrato de Gestão, como, por exemplo, relatórios de monitoramento.

Apenas a apresentação da Portaria nº 029/2012/GBSES não é elemento suficiente para sanar o apontamento de irregularidade, ainda mais tendo em vista a sua publicação ter ocorrido somente em 13/03/2012, no Diário Oficial do Estado nº 25763, página 40.

Portanto, frente à inexistência da constituição da Comissão no exercício de 2011, concluo que não ocorreu o monitoramento, o controle e a avaliação periódicos por parte da Administração Pública acerca do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011.

Quanto à alegada **“ausência de monitoramento e controle dos gastos relativos aos R\$ 6.000.000,00 repassados ao IPAS, para investimento no Hospital Metropolitano de Várzea Grande”**, a defesa informou que *“devido a atrasos na implantação da CPCG e falta de servidores e a não exclusividade daqueles que iniciaram*

*na CPCG não foi possível naquele momento um acompanhamento por parte da CPCG, mas atualmente a Comissão juntamente com a Gerência de Patrimônio da SES/MT, está realizando o controle das aquisições e a transferência de todos os bem adquiridos pelo IPAS desde a assinatura do Contrato de Gestão”.*

De posse da defesa, a Equipe Técnica manifestou-se pela manutenção da irregularidade, sob os argumentos de que *“não foi apresentado documentos comprobatórios dos gastos relativos aos R\$ 6.000.000,00, repassados ao IPAS para investimentos no HMVG, apenas anexou cópia do Instrumento Particular de Doação, sem ao menos informar quais bens foram realmente doados à SES/MT”.*

O Ministério Público de Contas quedou-se inerte quanto a este apontamento de auditoria.

Da análise dos autos, concluo que a SES não possui um controle sistemático e periódico com visitas e monitoramento que assegurem a efetiva realização dos serviços contratados mediante o Contrato nº 001/SES/MT/2011. Não encontro motivos contundentes para aderir à tese da defesa, uma vez que não há prova nos autos que demonstre o monitoramento e o controle dos gastos relativos aos R\$ 6.000.000,00 repassados ao IPAS.

De acordo com o art. 8º, da Lei Complementar nº 150/2004 *“a execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pela Secretária de Estado da área correspondente”.* O § 2º do dispositivo *“estabelece que os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão serão analisados periodicamente, por*

*comissão de avaliação indicada pelo Secretário de Estado da área correspondente”.*

Por derradeiro, extraio dos autos que, em 15/07/2011, foi publicada no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso a Portaria nº 107/2011/GBSES aprovando o Regimento Interno da Comissão Permanente dos Contratos de Gestão, dispondo o art. 3º acerca das suas competências:

- a) Monitorar, controlar e avaliar a execução dos Contratos de Gestão celebrados entre a Secretaria de Estado e as Organizações Sociais, relativo aos serviços descentralizados, sem prejuízos das ações dos demais órgãos de controle interno e externo do Estado;*
- b) Monitorar, controlar e avaliar o desempenho da Organização Social frente ao cumprimento das metas pactuadas nos Contratos de Gestão, através de relatórios, trimestrais, conforme estabelecido no referido instrumento;*
- c) Analisar, periodicamente, os resultados alcançados pelas Organizações Sociais na execução dos Contratos de Gestão;*
- d) Acompanhar os atos dos dirigentes da Organização Social, no âmbito dos Contratos de Gestão;*
- e) Encaminhar à Comissão Especial de Acompanhamento e Avaliação de Contratos de Gestão os relatórios, trimestrais, pertinentes à execução dos Contratos de Gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados;*
- f) Elaborar e encaminhar relatório consolidado de execução e demonstrativos financeiros, ao final de cada exercício fiscal, conforme contratos de gestão;*
- g) Acompanhar e monitorar os recursos humanos cedidos e os bens dados em permissão de uso.*

Entendo configurada, em tese, as irregularidades acima descritas.

Conforme já descrito, não proporei, por ora, a aplicação de sanções ou determinações, ante a proposta de instauração de Tomada de Contas.

Enfrento agora a alegada **inobservância de recomendações emanadas do Relatório de Auditoria nº 81/2011** e daquelas emanadas da **Recomendação Técnica nº 016/2011 da AGE** (fls. 6.142-TCE), em violação ao disposto no artigo 74 da Constituição Federal de 1988, irregularidades estas imputadas ao Srs. Pedro Henry Neto (Secretário de Estado de Saúde) e Vander Fernandes (Secretário Adjunto de Saúde/Secretário de Estado de Saúde).

Acerca de ambos os Relatórios de Recomendações, a defesa apresentou um quadro contendo as ações adotadas para sanar as irregularidades apontadas pela AGE-MT.

Ao analisar os respectivos quadros, a Equipe de Auditoria entendeu que as providências adotadas em cumprimento à Recomendação Técnica nº 016/2011 da AGE representaram acatamento às recomendações da auditoria, mas que, em relação ao Relatório de Auditoria nº. 81/2011, das 18 recomendações remanesceram 09 (nove) não atendidas pelos gestores, sendo elas (fls. 10.932/10.933-TCE):

- a) Disponibilização de espaço físico adequado para a realização dos trabalhos da CPCG;*
- b) Envio dos extratos bancários mensais e a prestação de contas dos gastos realizados com recursos da conta fundo fixo;*
- c) Acompanhar toda e qualquer movimentação dos recursos constante na conta Fundo de Provisão e incluir esta análise em relatórios trimestrais de avaliação;*

- d) Apurar a situação cadastral do Instituto Alcides D'Andrade Lima – IAAL no sentido de verificar se o mesmo possui habilitação para desenvolver as atividades contratadas com o IPAS;*
- e) Notificar o IPAS para fornecer relatórios comprobatórios dos serviços prestados pela subcontratada e, caso seja comprovada a irregularidade do pagamento em discordância com o contrato e fora da vigência do mesmo, realizar a GLOSA dos pagamentos no valor de R\$ 382.170,00;*
- f) Acompanhar as aquisições dos bens permanentes constantes no Anexo Técnico IV e a inclusão na planilha do valor unitário de cada item a ser adquirido;*
- g) Solicitar os documentos constantes nos artigos 5º e 8º do Regulamento para Contratação de Obras e Serviços, Compras e Alienações junto à contratada para compor a prestação de contas do IPAS e posterior análise da CPCG;*
- h) Analisar se a aquisição de 12 desfibriladores não foram em demasias;*
- i) Realizar inventário de todos os bens adquiridos pelo IPAS, proceda à incorporação dos mesmos em seu patrimônio e realize o seu tombamento;*

Quanto a essas recomendações não atendidas, entendo que as ponderações da AGE/MT são relevantes e fundamentais para o controle e a mensuração das contratações e aquisições.

Embora sejam recomendações, demonstram a possibilidade de falhas e a fragilidades no sistema implantado, pois tratam desde a logística e infraestrutura necessárias (espaço físico para funcionamento da Comissão Permanente de Contrato de Gestão – CPCG), até apurações de situações cadastrais e bancárias, informações básicas para o funcionamento e a mensuração dos trabalhos e bens adquiridos em consonância com as contratações realizadas.

Neste caso, como não se demonstrou prejuízos em face da inobservância das recomendações deixo de propor a aplicação de multa, sem prejuízo de melhor avaliação por ocasião da Tomada de Contas.

Passo à análise da alegada **inobservância das recomendações emanadas do Relatório de Auditoria nº 18/2012** (item 24), por parte do Fundo Estadual de Saúde – FES.

Em sede de defesa, o Sr. Vander Fernandes informou que desconhece este Relatório, razão pela restou impossibilitado de ofertar defesa.

A Equipe Técnica reconheceu a ocorrência de um equívoco constante no termo grafado, sendo o correto “Recomendação Técnica nº 18/2012”, razão pela qual retificou seu posicionamento considerando não configurada a irregularidade, com o que anui este Relator.

Portanto, em respeito ao Princípio do Devido Processo Legal e da Ampla Defesa e do Contraditório afastou no momento a incidência da irregularidade, sem prejuízo de melhor avaliação por ocasião da Tomada de Contas.

Passo ao exame da alegada ausência do “*pagamento da parcela 2/2 do investimento no valor de R\$ 998.000,00 para a Associação Congregação Santa Catarina*” decorrente da inobservância do inciso III, da cláusula sexta, do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011, irregularidade esta imputada ao Sr. Vander Fernandes.

Da análise do Relatório de Execução dos meses de outubro a dezembro/2011, relativo ao Contrato nº 004/SES/MT/2011, a Secretaria de Controle Externo desta Relatoria confeccionou a seguinte tabela com os repasses financeiros efetuados pela SES/FES para a Associação Congregação de Santa Catarina.

Repasses financeiros – Contrato nº 004/SES/MT/2012

Nº Empenho	Nº NOB	Data NOB	Valor	Observação
11.15159-2	11.19905-4	31/10/11	1.001.850,75	Pagamento parte parcela 1/12 - Custeio
11.14928-8	11.19906-2	30/10/11	941.000,00	Pagamento parte parcela 1/12 - Custeio
11.14930-1	11.19907-0	31/10/11	1.654.558,22	Pagamento parte final parcela 1/12 - Custeio
<b>Total Parcela 01/12</b>			<b>3.597.408,97</b>	
11.18193-9	11.23798-3	29/12/11	998.000,00	Pagamento parcela 1/2 - Investimentos
11.18190-4	Via Ofício	31/12/11	2.237.846,64	Pagamento parte parcela 2/12 - Custeio
11.18190-4	Via Ofício	31/12/11	2.960.971,30	Pagamento parte parcela 3/12 - Custeio
	<b>Total</b>		<b>9.794.226,91</b>	

Apontou a Equipe Técnica que ao analisar o relatório FIP 680 – Pagamentos Efetuados por Credor – Empenhos e Liquidações do exercício de 2011 e 2012, constatou a falta do pagamento das parcelas 02/12 (novembro/2011) e 03/12 (Dezembro/2011).

Por conseguinte, relatou que *“ao entrar em contato com o Fundo Estadual de Saúde - SES (...) informou que os referidos pagamentos foram efetuados 'via ofício' e que estavam aguardando regularização da SEFAZ para então constar no sistema FIPLAN”*.

Destacou por fim que *“a parcela 2/2 relativo ao investimento no valor de R\$ 998.000,00 não foi repassada para a Associação Congregação Santa Catarina até o presente momento, contrariando, portanto, o disposto no inciso III da Cláusula Sexta – do Pagamento, do Contrato nº 004/SES/MT/2011<sup>49</sup>”*.

Em sede de defesa, o Gestor alegou que *“do montante questionado (...) foram pagos o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais)”*. Esclareceu, ainda, que *“o valor restante já foi liquidado por esta Pasta de Saúde, estando no aguardo de liberação de Recursos pela Secretaria Estadual de Fazenda – SEFAZ, para regularização da pendência”*.

Após a análise da defesa, a Equipe de Auditoria manifestou-se pela manutenção da irregularidade sob o argumento de que o *“defendente informou que efetuou o pagamento do valor de R\$ 100.000,00 e que o valor da diferença já foi liquidado pela SES/MT, aguardando liberação de recursos pela Secretaria Estadual de Fazenda – SEFAZ. Todavia, não foram apresentados documentos que comprovassem nem o pagamento de R\$ 100.000,00, nem a liquidação da diferença (R\$ 898.000,00)”*.

A defesa reconheceu a ausência do pagamento da parcela 2/2 do investimento no valor de R\$ 998.000,00 para a Associação Congregação Santa Catarina, razão pela qual, de proêmio, destaco que a ocorrência e configuração da irregularidade em comento constitui fato incontroverso nestes autos, na medida em que foi afirmado pela Equipe de Auditoria e reafirmado expressamente pelos Gestores, aplicando-se a este fato

<sup>49</sup> *Juntamente com a segunda e terceira parcela será transferido o valor de R\$ 998.000,00 (novecentos e noventa e oito mil reais), correspondente aos investimentos necessários para o funcionamento do HOSPITAL, conforme Anexo IV”;*

processual a regra do artigo 334, II e III do CPC c/c artigo 144 do RITCMT.

Entretanto, conforme já explicitado, em virtude da proposta da Tomada de Contas, deixo de propor a aplicação de multa aos responsáveis nos presentes autos.

Início a análise das alegadas **ausências de dedução de custos e de valores pagos a maior**.

Assevera a Equipe de Auditoria que consta como responsabilidade da SES/CAF/CEADIS a distribuição de medicamentos para o Hospital Regional de Cáceres, mas que, no entanto, tal responsabilidade é incompatível com o Contrato de Gestão nº. 004/SES/MT/2011, celebrado com a Associação Congregação Santa Catarina, uma vez que, por força deste contrato, desde 03/10/2011, a gestão do mencionado Hospital passou a ser feita pela aludida Associação *“não sendo, portanto, mais de responsabilidade do Estado fornecer medicamentos e/ou arcar com os custos no Contrato de Gestão nº do IPAS”*.

A defesa, a seu turno, confirma a ocorrência da ilegalidade, aduzindo que não apenas o Hospital de Cáceres, gerenciado pela Associação Congregação Santa Catarina, é beneficiado com a distribuição de medicamentos advindos do CEADIS, gerenciado pelo IPAS, mas também o são os Hospitais de Colíder e Sorriso, gerenciados pelo Instituto Social Fibra.

Registrou, ainda, que *“já está sendo providenciado termo aditivo para alteração do Contrato de Gestão nº. 003/2011 para excluir essas unidades de saúde”*,

bem como que *“já foram efetuados descontos no valor total de R\$ 75.329,92”* (fls. 8103-TCEMT).

Ante a defesa ofertada, a Equipe de Auditoria manteve seu apontamento inicial, salientado a importância de se *“recomendar ao Relator das Contas Anuais de 2012, a verificação do efetivo desconto dos valores pagos a maior”*.

Procede o argumento técnico de que os valores despendidos pela SES com repasses ao IPAS para custeio do CEADIS com vistas ao fornecimento de insumos e medicamentos ao Hospital de Cáceres devem ser deduzido do montante contratual pactuado entre a SES-MT e o IPAS no Contrato de Gestão nº. 003/SES/2011.

Do Contrato nº. 004/SES/2011 celebrado entre a SES e a Associação Santa Catarina, entrevejo a existência da Cláusula 2.1.1 que estipula ser obrigação da Organização contratada *“assegurar a organização, administração e gerenciamento do Hospital, (...), **além do provimento dos insumos (materiais) e medicamentos necessários à garantia do pleno funcionamento do Hospital**”, bem como “aderir ao Contrato (...) nº. 003/2011/SES/MT, que tem por finalidade a disponibilização da plataforma eletrônica de compras de insumos específicos da área da saúde (...)”*.

Quem, pois, passou a ser contratualmente o provedor dos insumos e medicamentos do Hospital Regional de Cáceres foi a sua respectiva gestora, a Associação Santa Catarina, a partir de outubro de 2011 (fls. 4599-TCEMT).

Esta mudança na administração do Hospital Regional de Cáceres trouxe

reflexos nos termos do Contrato de Gestão nº. 003/SES/2011 celebrado entre a SES-MT e o IPAS para gestão do CEADIS, pois, a partir de outubro de 2011, os serviços do CEADIS, de logística, distribuição e abastecimento de insumos e medicamentos junto ao Hospital Regional de Cáceres passaram a ser de responsabilidade da Associação Santa Catarina, impondo-se, por conseguinte, a revisão dos preços pactuados entre a SES-MT e o IPAS no citado Contrato de Gestão nº. 003/SES/2011.

Isto posto, entendo configurada em tese a irregularidade nos meses de novembro e dezembro de 2011, deixando apenas de propor as respectivas sanções por entender que o tema será mais bem apreciado no âmbito da Tomada de Contas proposta.

No que diz respeito ao alegado pagamento a maior que o estabelecido em contrato de gestão, a Equipe de Auditoria explicitou que a SES emitiu NOB nº 11.21992-6, no valor de R\$ 2.000.000,00, para pagamento do IPAS como contraprestação das metas e resultados dos meses de julho a setembro de 2011 referentes ao Contrato nº 003/SES/MT/2011, sendo que, o *“o valor correto seria R\$ 1.752.900,00, gerando uma diferença de R\$ 247.100,00”*.

Em sede de defesa, o gestor esclareceu que não houve o pagamento de R\$ 2.000.000,00 ao IPAS, mas sim de R\$ 1.752.900,00, conforme documento de fls. 10140. Salientou, assim, que o empenho original de R\$ 2.000.000,00 foi liquidado e pago no valor de R\$ 1.752.900,00, referente a 03 (três) parcelas de R\$ 584.300,00 pagas (NOBS nº. 11.16641-1, nº. 11.22091-2 e nº. 11.24351-3, respectivamente).

Razão assiste à defesa.

Verifico dos autos que a irregularidade não se refere a pagamento a maior em favor do IPAS, mas sim de mero erro contábil de lançamento do valor de R\$ 2.000.000,00 ao invés de R\$ 1.752.900,00 já retificado, conforme Registro da Receita Orçamentária nº. 12.000236-1 constante às fls. 133, do qual se colhe que a diferença de R\$ 247.100,00 empenhada a maior já foi estornada no montante orçamentário de 2012.

Ante o exposto, considero **não configurada** a irregularidade na forma descrita pela Equipe de Auditoria.

Ainda na seara da execução dos contratos de gestão, a Equipe de Auditoria alegou que as **propostas de investimentos** do Instituto Fibra nos Processos de Chamamento Público nº. 005/SES/2011 enº 006/SES/2011, da Associação Santa Catarina no Processo de Chamamento Público nº. 004/SES/2011 e da Congregação São Camilo no Processo de Chamamento Público nº. 002/SES/2011 foram aprovadas pela Comissão Interna de Contratos de Gestão mesmo constando a discriminação de despesas com **“instalação de rede de informática”**, nos valores de R\$ 1.477.004,48, R\$ 1.477.004,48, R\$ 1.400.000,00 e R\$ 400.000,00, respectivamente.

Segundo entendimento técnico, tais propostas de investimento, por demandar repasses de verba pública, contrariam a regra estatuída na Cláusula 4.6.7 do Anexo I dos Editais de Seleção dos respectivos processos de Chamamento Público, a qual, segundo alega, prescreve que *“a unidade a ser gerida deverá dispor de serviços de informática com sistema para gestão hospitalar (...)”*.

Em sua defesa, o Sr. Vander Fernandes esclareceu que *“a aquisição, instalação e manutenção do sistema informatizado deve ser realizada pela Organização contratada com os recursos transferidos pela SES-MT”*. Defende que não há previsão contratual, editalícia ou legal impondo *“que as Organizações Sociais invistam recursos próprios na execução dos contratos de gestão para gerenciamento das unidades de saúde”* (fls. 8073-TCEMT).

Com esta defesa anuiu o Relatório Técnico, em nada se manifestando o parecer ministerial.

A toda vista, não se afigura crível a irregularidade na forma alegada. Como visto alhures, os bens adquiridos com recursos dos repasses estatais deverão ser objeto de doação pela Organização Social ao Estado de Mato Grosso, compondo o patrimônio da SES-MT, razão pela qual a inclusão dos sistemas informatizados como item que compõe o rol dos investimentos a serem executados pela Organização Social não configura locupletamento ilícito e conseqüente dever de restituição ao erário.

Ademais, a Cláusula 4.6.7 do Anexo I dos Editais de Seleção dos respectivos processos de Chamamento Público estatui que é a unidade que deverá dispor de serviços de informática com sistema para gestão hospitalar (...), e não a contratada. Competia à contratada propor melhor técnica de sistema informatizado a ser utilizado na respectiva unidade de saúde que concorria auferir para gerir.

Isto posto considero **não configuradas as quatro alegações** de violação do Cláusula 4.6.7 do Anexo I dos Editais de Seleção dos respectivos processos de

Chamamento Público nº. 004/2011, nº. 005/2011, nº. 006/2011 e nº. 002/2011.

Passo à análise dos 26 (vinte e seis) apontamentos de irregularidades atinentes à alegada manutenção de contratos de gestão inadimplidos pelas Organizações Sociais, sendo 14 (catorze) desses decorrentes de descumprimentos do **Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011** (Item 2, Subitem 2.5, letras “a” até “n”); 03 (três) de descumprimentos do **Contrato de Gestão nº 002/SES/MT/2011** (Item 2, Subitem 2.10, letras “a” até “c”); 04 (quatro) de descumprimento do **Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011** (Item 2, Subitem 2.12, letras “a” até “d”); e 05 (cinco) de descumprimentos do **Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011** (Item 2, Subitem 2.15, letras “a” até “e”). Todos estes apontamentos foram imputados pela Equipe de Auditoria ao Srs. Vander Fernandes e Pedro Henry Neto.

Conforme se extrai do Relatório Preliminar de Auditoria, **item 2.5**, o IPAS, em tese, não observou diversas cláusulas do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, quais sejam: **(a)** *não enviar mensalmente os relatórios de atividades relacionados ao serviço de atendimento ao usuário. Descumprimento da Cláusula 2.1.28 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011;* **(b)** *não enviar o relatório trimestral dos encaminhamentos ocorridos para outras unidades de saúde. Descumprimento da Cláusula 2.1.29 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011;* **(c)** *não instalar a Ouvidoria exigida pelo SUS. Descumprimento da Cláusula 2.1.28 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011;* **(d)** *não instalar as Comissões Clínicas de Prontuários Médicos e de Ética Médica. Descumprimento da Cláusula 2.1.33 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011;* **(e)** *não instalar o Núcleo Hospital de Epidemiologia – NHE. Descumprimento da Cláusula 2.1.34 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011;* **(f)** *não publicar no Diário Oficial do Estado,*

até 30/2004/2012, o relatório de execução do Contrato de Gestão. Descumprimento da Cláusula 2.1.38 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011; **(g)** não publicar no Diário Oficial do Estado o Extrato do Termo de Permissão de Uso de Bem Móvel no prazo de 20 dias a contar da assinatura do Contrato de Gestão. Descumprimento da Cláusula 4.2 – Anexo Técnico V – Termo de Permissão de Uso de Bem Móvel do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011; **(h)** não publicar no Diário Oficial do Estado o Extrato do Termo de Permissão de Uso de Bem Imóvel no prazo de 20 dias a contar da assinatura do Contrato de Gestão. Descumprimento da Cláusula 4.3 – Anexo Técnico VI – Termo de Permissão de Uso de Bem Imóvel do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011; **(i)** não apresentar e não publicar no Diário Oficial do Estado, no prazo de 90 dias a contar da assinatura do Contrato de Gestão, regulamento próprio para a contratação de obras, serviços e compras. Descumprimento da Cláusula 2.1.44 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011 e do artigo 21 da Lei Complementar nº 150/2004; **(j)** não realizar processo seletivo simplificado para a contratação de pessoal com recursos públicos. Descumprimento da Cláusula 2.1.45 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011; **(k)** adquirir bens em quantitativo superior ao permitido no Anexo IV – Relação de Bens Adquiridos do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, conforme demonstrado na Tabela 4.4.6; **(l)** adquirir bens para o Hospital Metropolitano de Várzea Grande de forma parcelada e sem a apresentação de notas fiscais nas prestações de contas; **(m)** adquirir equipamentos, móveis e utensílios e obras e instalações, no valor total de R\$ 2.212.836,56, com recursos destinados a Custeio; **(n)** falta de cadastramento em tempo hábil e/ou entrega em atraso das informações do SIA/AIH, contrariando o disposto na cláusula 2.1.4 que trata das obrigações da Contratada, da cláusula 1.5.1 do Anexo Técnico II – Sistema de Pagamento e do Manual de Indicadores para a parte variável do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/201.

De acordo com o Relatório Preliminar de Auditoria, **item 2.10**, a Sociedade Beneficente São Camilo, em tese, não cumpriu diversas cláusulas do Contrato de Gestão nº 002/SES/MT/2011, quais sejam: **(a)** *não publicar no Diário Oficial do Estado o Extrato do Termo de Permissão de Uso de Bem Móvel no prazo de 20 dias a contar da assinatura do Contrato de Gestão. Descumprimento da Cláusula 4.2 – Anexo Técnico V – Termo de Permissão de Uso de Bem Móvel do Contrato de Gestão nº 002/SES/MT/2011;* **(b)** *não publicar no Diário Oficial do Estado o Extrato do Termo de Permissão de Uso de Bem Imóvel no prazo de 20 dias a contar da assinatura do Contrato de Gestão. Descumprimento da Cláusula 5.3 – Anexo Técnico VI – Termo de Permissão de Uso de Bem Imóvel do Contrato de Gestão nº 002/SES/MT/2011;* **(c)** *não elaborar e não publicar no Diário Oficial do Estado, os regulamentos de recursos humanos, financeiros e de aquisição de bens e serviços com aprovação da Comissão Permanente de Contratos de Gestão. Descumprimento da Cláusula 2.1.50 do Contrato de Gestão nº 002/SES/MT/2011 e do artigo 21 da Lei Complementar nº 150/2004.*

O Relatório Preliminar de Auditoria, **item 2.12**, concluiu que o IPAS, em tese, desrespeitou diversas cláusulas do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011, quais sejam: **(a)** *não publicar no Diário Oficial do Estado, até 30/03/2012, o relatório de execução do Contrato de Gestão. Descumprimento da Cláusula 2.1.44 do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011;* **(b)** *não publicar no Diário Oficial do Estado o Extrato do Termo de Permissão de Uso de Bem Móvel no prazo de 20 dias a contar da assinatura do Contrato de Gestão. Descumprimento da Cláusula 4.2 – Anexo Técnico V – Termo de Permissão de Uso de Bem Móvel do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011;* **(c)** *não publicar no Diário Oficial do Estado o Extrato do Termo de Permissão de Uso de Bem*

*Imóvel no prazo de 20 dias a contar da assinatura do Contrato de Gestão. Descumprimento da Cláusula 4.3 – Anexo Técnico VI – Termo de Permissão de Uso de Bem Imóvel do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011; (d) não apresentar e não publicar no Diário Oficial do Estado, no prazo de 90 dias a contar da assinatura do Contrato de Gestão, regulamento financeiro e de RH. Descumprimento da Cláusula 2.1.52 do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011.*

Por derradeiro, consoante o Relatório Preliminar de Auditoria, **item 2.15**, a Associação Congregação de Santa Catarina, em tese, não observou diversas cláusulas do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011, quais sejam: **(a) não publicar no Diário Oficial do Estado, até 30/03/2012, os relatórios financeiros e de execução do Contrato de Gestão. Descumprimento da Cláusula 2.1.43 do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011; (b) não publicar no Diário Oficial do Estado o Extrato do Termo de Permissão de Uso de Bem Móvel no prazo de 20 dias a contar da assinatura do Contrato de Gestão. Descumprimento da Cláusula 4.2 – Anexo Técnico V – Termo de Permissão de Uso de Bem Móvel do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011; (c) não publicar no Diário Oficial do Estado o Extrato do Termo de Permissão de Uso de Bem Imóvel no prazo de 20 dias a contar da assinatura do Contrato de Gestão. Descumprimento da Cláusula 4.3 – Anexo Técnico VI – Termo de Permissão de Uso de Bem Imóvel do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011; (d) não publicar no Diário Oficial do Estado, no prazo de 90 dias a contar da assinatura do Contrato de Gestão, regulamento próprio para a contratação de obras, serviços, compras e alienações. Descumprimento do artigo 21 da Lei Complementar nº 150/2004; (e) não referendar e não publicar no Diário Oficial do Estado, no prazo de 90 dias a contar da assinatura do Contrato de Gestão, regulamento referente a RH e Financeiros. Descumprimento da Cláusula 2.1.50 do Contrato de Gestão**

nº 004/SES/MT/2011.

Segundo entendimento técnico, a constatação destes inadimplementos contratuais deveria ter ensejado a rescisão dos mesmos por parte da SES/FES, razão pela qual apontou que a manutenção destes contratos caracterizou a irregularidade legalmente classificada como *“HB 12 – Contrato Grave – Irregularidades na execução de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”*.

Por uma questão de coerência, passo a analisar os alegados descumprimentos descritos no subitem 2.5, letras “a” até “e”, e, letras “j” até “n”, atribuídos ao Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, os quais não guardam identidade com nenhum outro apontamento.

Com relação ao possível descumprimento configurado pelo não envio mensal dos relatórios de atividades relacionados ao serviço de atendimento ao usuário, em inobservância à Cláusula 2.1.28 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, a defesa informou que o IPAS tem *“apresentado mensalmente, à Comissão Permanente de Contratos de Gestão – CPCG os relatórios de atendimento ao usuário, inclusive esse relatório tem servido de parâmetro para a elaboração dos Relatórios trimestrais de avaliação de execução do Contrato de Gestão nº 001/2012”*. Por fim apresentou em anexo os relatórios de atividades.

A Equipe de Auditoria considerou não configurado o apontamento sob o argumento de que *“apresentou os relatórios de atividades”*. Em contrapartida, não se

manifestou o Ministério Público de Contas.

Extrai-se da cláusula nº 2.1.28 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, que caberá ao IPAS a instalação de um “*Serviço de Atendimento ao Usuário, conforme diretrizes a serem estabelecidas pela SES/MT, encaminhando mensalmente relatório de suas atividades, devendo ser implantado independentemente do serviço de ouvidoria exigido pelo Sistema Único de Saúde*”.

Dessuma-se dos autos a comprovação do cumprimento da referida cláusula por intermédio dos Relatórios de Monitoramento, Controle e Avaliação elaborados pela Comissão Permanente de Contratos de Gestão, ao passo que constam tabelas confeccionadas com base nos relatórios das atividades mensais fornecidos pelo IPAS. Esta conclusão é possível mediante a descrição da fonte dos dados constantes nas tabelas, a exemplo, “*1 Contrato de Gestão 001/SES/MT/2011; 2 Relatório Gestão em Saúde (Web); 3 Relatório de Gestão HMVG/IPAS. \*fevereiro a abril/2012*”. Portanto, entendo pela **não configuração** do apontamento de Auditoria.

A Equipe de Auditoria relatou, ainda, o descumprimento pelo IPAS da cláusula nº 2.1.29 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, o qual dispõe:

**“2.1.29. Identificar suas carências em matéria diagnóstica e/ou terapêutica que justifiquem a necessidade do encaminhamento do usuário a outros serviços de saúde, apresentando à SES/MT, mensalmente relatório dos encaminhamentos ocorridos.”**

A defesa informou que o Hospital Metropolitano de Várzea Grande “é

*referência para outras unidades de saúde e, por isso ele não referencia pacientes para outras unidades, dessa forma ele não emite relatório trimestral de encaminhamento.” Com base nessa informação, a Equipe de Auditoria, por meio do Relatório Técnico de Defesa, observou que “a Cláusula 2.1.29 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011 deixa claro a obrigatoriedade de apresentar o relatório, mesmo que não haja pacientes referenciados para outras unidades de saúde. Mantém-se a irregularidade.”*

Ao analisar a cláusula contratual em apreço, entrevejo a obrigatoriedade, sem ressalvas, da apresentação do relatório mensal dos encaminhamentos dos usuários a outros serviços de saúde. Inclui, portanto, a elaboração do relatório mensal informando a transferência de nenhum paciente. Motivo pelo qual vislumbro a **configuração do apontamento técnico**.

Outro achado de auditoria acusado pela 3ª Secretaria de Controle Externo decorre do alegado descumprimento da Cláusula 2.1.28 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, que dispõe acerca da determinação da abertura de Serviço de Atendimento ao Usuário de Serviço de Ouvidoria exigido pelo Sistema Único de Saúde.

A defesa apresentada pelos Gestores alegou que “*esse serviço já funciona de forma regular no Hospital Metropolitano de Várzea Grande, sendo que de janeiro a agosto de 2012 recebeu o total de 108 reclamações/queixas, conforme documentos Anexos*”.

Extrai-se às fls. 7.630-TCE o Ofício nº 0109/2012/IPAS/HMVG, da lavra do Diretor Geral do Hospital Metropolitano, Sr. José Carlos Nascimento, cujo teor informa

a existência do **Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC** e o recebimento de **108 reclamações/queixas**, entre janeiro e fevereiro de 2012, os quais 95% encontram-se lançadas no portal da SES/MT. Não há nenhuma informação no tocante à **Ouvidoria do SUS**.

Conforme o Guia de Orientações Básicas para Implantação de Ouvidoria do SUS do Ministério da Saúde, as Ouvidorias do SUS são unidades de importância estratégica para a gestão do SUS. Ao possibilitar o diálogo entre a sociedade e as diferentes instâncias de gestão, as Ouvidorias contribuem para a participação do cidadão na avaliação e fiscalização da qualidade dos serviços de saúde. Essa forma de controle social auxilia no aprimoramento da gestão pública e no aperfeiçoamento gradual do sistema de saúde.<sup>50</sup>

Por intermédio dessa ferramenta de comunicação, as manifestações dos cidadãos podem ser formalizadas com o intuito de buscar informações e orientações em saúde, bem como apresentar sugestões, elogios, solicitações, reclamações ou denúncias. Diante das necessidades apresentadas pelos cidadãos e das responsabilidades legais do Gestor, as Ouvidorias orientam, encaminham, acompanham a demanda e respondem aos cidadãos sobre as providências adotadas.

Significa dizer, portanto, que as Ouvidorias do SUS são ferramentas estratégicas de promoção da cidadania no âmbito da saúde, organizando e interpretando as informações que receber da sociedade por meio de condutas que inspirem a credibilidade, a ética e o respeito ao cidadão.

---

<sup>50</sup> Guia de Orientações Básicas para Implantação de Ouvidoria do SUS da Ministério da Saúde.

Entendo oportuno observar que a instituição desta ferramenta de gestão está prevista nos princípios e diretrizes que determinam as ações e serviços em saúde, expressos nos arts. 196, 197 e 198, da Constituição da República e na Lei n.º 8.080/1990.

Em respeito à consagração na Constituição da República da saúde como um direito de todos, a ausência da instituição da Ouvidoria do SUS pelo IPAS é de grave prejuízo à sociedade e à gestão que tanto necessita de dados para a realização de um plano de gestão eficiente. Destarte, verifico **configurado** o apontamento de irregularidade ora debatido.

O quarto apontamento referente ao descumprimento do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, que afronta a Cláusula 2.1.33 e decorre da alegada ausência de instalação das Comissões Clínicas de Prontuários Médicos e de Ética Médica.

Quanto a esse item, a defesa apresentou documentos comprobatórios da instalação das Comissões Clínicas de Prontuários Médicos e de Ética Médica em **03/11/2011** e **13/06/2012**, respectivamente.

Todavia, a Comissão de Ética Médica somente foi homologada pelo Conselho Regional de Medicina em **02/07/2012**, o que configura a ocorrência da irregularidade durante o exercício de 2011, em análise.

Compulsando os autos, constatei que a Comissão Clínica de Prontuários

Médicos foi devidamente instaurada em 03/11/2011, motivo pelo qual entendo, neste particular, cumprida a disposição contratual.

Todavia, a Comissão de Ética Médica foi homologada apenas em 02/07/2012, razão pela qual entendo caracterizada a irregularidade para o exercício de 2011, objeto de análise das Contas de Gestão em tela.

Conseqüentemente, concluo pela **configuração parcial** da irregularidade.

Também em sede de Relatório Técnico Preliminar, a Equipe Técnica constatou a possível não instalação do Núcleo Hospitalar de Epidemiologia – NHE, em descumprimento da cláusula 2.1.34 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011.

O Núcleo Hospitalar de Epidemiologia configura-se na vigilância em âmbito hospitalar das epidemias e tem como missão detectar as doenças de notificação compulsória atendidas no hospital. Os pacientes com doenças de manifestações graves, em especial as emergentes, *a priori*, são encaminhadas ao Sistema Único de Saúde (SUS). Portanto, a informação de possíveis epidemias possibilita a notificação imediata, às unidades de saúde, possibilitando, assim, a implementação de medidas de controle junto à população e a interrupção da cadeia de transmissão dessas doenças.

Com relação a este apontamento, informou a defesa que “o Hospital Metropolitano de Várzea Grande compôs a equipe do Núcleo Hospitalar de Epidemiologia – NHE, composto pelos seguintes membros: Dra. Sumaya Nadder Enfermeira, com formação em agravos infec/ciosos, Dra. Saraya Rezende, médica com formação em

*infectologia, Dr. Adalberto Bicudo Salomão Diretor Técnico da Instituição e Sta. Fernanda Nascimento, com a finalidade de fazer o preenchimento da ficha individual de notificação quando da ocorrência de agravo inusitado à saúde e de surtos, encaminhando-a de acordo com o fluxo estabelecido (...)*”.

A 3ª Secretaria de Controle Externo sanou o apontamento sob o argumento de que *“a defesa apresentou o nome dos membros que o compõem”*. Em contrapartida não se manifestou o Ministério Público de Contas.

Não encontro razões fáticas ou jurídicas para aderir à linha de entendimento da defesa na forma como o fez o Relatório Técnico de Defesa, na medida em que não há prova nos autos da composição do Núcleo Hospitalar de Epidemiologia – NHE, bem como não há qualquer documentação que demonstre o vínculo dos profissionais citados com o IPAS e a sistemática adotada pelo Hospital para a averiguação e adoção de providências, caso constatado alguma doença epidemiológica.

Invoco, portanto, o art. 144, do Regimento Interno desta Corte, c/c o art. 333, do Código de Processo Civil, para subsidiar a conclusão pela configuração do achado de auditoria, *in verbis*:

*“Art. 144, RITCMT. Aplicam-se subsidiariamente aos processos de competência do Tribunal de Contas as normas do Código de Processo Civil Brasileiro.”*

*“Art. 333, CPC. O ônus da prova incumbe:*

*I - ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito;*

*II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou*

*extintivo do direito do autor.*

*Parágrafo único. É nula a convenção que distribui de maneira diversa o ônus da prova quando:*

*I - recair sobre direito indisponível da parte;*

*II - tornar excessivamente difícil a uma parte o exercício do direito.”*

Extrai-se do texto legal que as provas devem ser apresentadas por quem alega o fato constitutivo, motivo pelo qual o ente jurisdicionado deve não apenas alegar o cumprimento da legislação, mas comprovar a regularidade das suas ações mediante a documentação pertinente. Destarte, discordo com o posicionamento técnico e entendo pela **configuração** em tese da irregularidade.

O apontamento decorrente da alegada aquisição de bens em quantitativo superior ao permitido no Anexo IV – Relação de Bens Adquiridos do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, é demonstrado na Tabela 4.46 do Relatório Técnico de Auditoria abaixo colacionada.

Tabela 4.46: Relação de bens adquiridos além do estabelecido no Contrato nº 001/SES/MT/2011.

Bens adquiridos	Quantidade Contrato	Quantidade Adquirida
- Cama Fowler	47	58
- Cama Recuperação	-	10
- Mesa de Cabeceira	12	51
- Suporte de Soro	52	100
- Oxímetro de Pulso Portátil	1	8
- Oftalmoscópio	1	5
- Negatoscópio um corpo 35x43 cm	-	20
- Balança Eletrônica capacidade de 200 kg	-	2
- Balança Eletrônica capacidade de 300 kg	-	1
- Bisturi Eletrônico	4	5
- Videocolonoscópio	1	2
- Videogastrosópio	1	6

- Monitor Multiparâmetro BC	1	4
- Perfurador Ósseo Canulado Pneumático	1	5
- Serra de Osso Pneumática	2	3
- Raio X Portátil (300 MA)	1	2
- Raio X Portátil (500 MA)	1	1
- Aparelho para ventilação Mecânica	1	8
- Lavadora Dupla Porta Lateral para 100 kg	1	2
- Cadeira de Roda Adulto	5	10
- Maca com Rodas Para Transporte Paciente	6	7
- Maca de Procedimentos	3	6
- Impressoras	5	7

**Anexo IV às fls. 5.763/5.768-TCE.**

A defesa esclareceu que *“houve a análise e a observação por parte da Comissão Interna quando da Elaboração do Relatório às fls. 7.420 do processo de chamamento, de que seriam necessárias algumas adequações na planilha de bens móveis, apresentada pelo IPAS na proposta de trabalho conforme anexo XIV do Edital. Assim, observa-se que no início do processo houve certa dificuldade por parte desta SES/MT em definir uma 'planilha extra' de bens móveis para equipar adequadamente o Hospital Metropolitano, tendo em vista ser uma unidade nova e com alterações no seu perfil de atendimento”*.

Apresentou, ainda, às fls. 7.617-TCE, cópia do Ofício nº 209/GBSAS/SES/MT/2011, assinado pelo Sr. Vander Fernandes, Secretário Adjunto de Estado de Saúde autorizando a aquisição de equipamentos.

A Equipe de Auditoria manifestou-se no sentido de que *“a defesa não apresentou a alteração contratual, informando apenas a autorização para 'aquisição dos*

*equipamentos em anexo', porém, não foram demonstrados quais equipamentos adquiridos, quais não seriam adquiridos e valores dos mesmos”.*

Os fatos narrados demonstram total inobservância dos procedimentos legais para a alteração dos contratos administrativos, uma vez que o Anexo IV do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011 refere-se à relação de bens a serem adquiridos.

Dessuma-se dos autos a existência do Ofício nº. 003, datado de 11/05/2011, da lavra do Sr. José Carlos Nascimento, Diretor do Hospital Metropolitano, cujo teor resume-se na solicitação de autorização do Secretário de Estado de Saúde, para a aquisição de equipamentos, *“uma vez que a relação de equipamentos apresentada na proposta de trabalho do chamamento público 001/2011 foi levantada em um outro momento sem certificação da real necessidade para o funcionamento daquela unidade, tendo em vista que para a elaboração da referida proposta foi realizada apenas **uma visita técnica hospitalar**”* (fls. 7.616-TCE).

Em sede de prestação de contas do mês de junho/2011, o IPAS encaminhou uma nova planilha de equipamentos a serem adquiridos. Tendo por base o Anexo IV e esta nova planilha, a Equipe de Auditoria elaborou a tabela supratranscrita apenas com os itens modificados a maior. Entendo que qualquer modificação no aditivo do contrato, seja para mais ou para menos, desrespeita as regras que disciplinam as alterações contratuais.

Neste lanço, a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 65<sup>51</sup>, dispõe que os

<sup>51</sup> “Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:  
I - unilateralmente pela Administração:

contratos administrativos, incluindo a modalidade especial do Contrato de Gestão, podem ser modificados apenas em razão de alguns acontecimentos taxativamente previstos, bem como os aditivos contratuais resultantes das modificações devem ser registrados e publicados, para garantir a eficácia do contrato, conforme os arts. 60<sup>52</sup> e 61<sup>53</sup>, da mesma Lei.

Ressalto que o apontamento de auditoria não se restringe apenas em números e formalismos, mas abrange a falta de planejamento tanto da Administração quanto da Organização Social contratada na medida em que a elaboração do

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;  
b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;  
b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;  
c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;  
d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (...)"

<sup>52</sup> "Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento."

<sup>53</sup>"Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei."

supramencionado Ofício nº. 003, datado de 11/05/2011, da lavra do Sr. José Carlos Nascimento, Diretor do Hospital Metropolitano, ocorreu **após 06 (seis) dias da publicação do Extrato do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011.**

Ante o exposto, concluo pela **configuração** da irregularidade.

Quanto à irregularidade oriunda da aquisição de bens para o Hospital Metropolitano de Várzea Grande de forma parcelada e sem a apresentação de notas fiscais nas prestações de contas, a defesa informou que *“não estão sujeitas à mencionada lei de licitações, assim não existe impedimento legal quanto à forma em que os bens estão sendo adquiridos. O que importa, a nosso ver, é que o IPAS está realizando as aquisições dentro e até abaixo do valor de mercado, pois não visualizamos no relatório desse Tribunal a comprovação de que os bens adquiridos pelo IPAS estão com preço superior ao praticado no mercado”*.

De posse da defesa, a Equipe de Auditoria concluiu que *“realmente não existe impedimento legal para o IPAS adquirir produtos parcelados. Mas quanto a aquisições abaixo do valor de mercado, a defesa não apresentou documentos comprobatórios para confirmar. Quanto ao fato de o IPAS enviar todas as Notas Fiscais para a CPCG não há como verificar”*.

Podem as Organizações Sociais comprar material sem a necessidade de licitação, uma vez que não integram a Administração Pública. No entanto, isso não significa que as Organizações Sociais possam aplicar os recursos públicos da forma como lhes convier.

Comumente verifica-se que as Organizações Sociais realizam uma espécie de licitação descrita no Regulamento Próprio de cada Contrato, com menos exigências, porém com o mesmo objetivo, qual seja, apurar a melhor proposta para a contratação.

Nesse sentido, dispõe o art. 4º, VIII, da Lei n. 9.637/1998:

*“Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem ser atribuições privativas do Conselho de Administração, dentre outras:*

*VIII – aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o **regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações (...)**”.*

Consta dos autos, às fls. 5.446-TCE, a publicação do Regulamento para a Contratação de Obras, Serviços, Compras e Alienações do IPAS, o qual dispõe que “o setor de Compras seguirá os Princípios de legalidade e transparência em todas as suas atividades, substanciando pareceres e padronizações nas avaliações técnicas realizadas por Comissões específicas isentas de vínculo, garantindo assim a integralidade do processo de aquisição de material e contratações, além da continuidade do fornecimento em condições favoráveis ao IPAS.”

A corroborar com a necessidade de planejamento, legalidade e transparência, o art. 3º do Regulamento para a Contratação de Obras, Serviços, Compras e Alienações do IPAS prevê que os princípios da isonomia, da legalidade, da

impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da padronização, do parcelamento, da economicidade e da motivação serão observados nas compras e nas contratações a serem efetivadas pela Organização Social.

Destarte, as Organizações Sociais proporcionam maior flexibilidade ao Estado na execução de seus fins, seja pela facilidade na contratação de pessoal, seja por poderem contratar obras, serviços, compras e alienações sem a necessidade de licitação. No entanto, não pode olvidar que, em ambas as atividades, devem as instituições obedecer aos princípios da Administração Pública, ao passo que o Contrato de Gestão é uma subespécie de contrato administrativo em que uma das partes é a própria Administração.

Por derradeiro, entendo que não há legislação ou regulamento que proíba o IPAS de realizar compras de forma parcelada. Todavia, é salutar que a prestação de contas seja efetivada pela Organização Social, em atendimento aos princípios da moralidade, da transparência, da efetividade e da legalidade.

Neste lanço, a prestação de contas pelo IPAS à Comissão Permanente de Contratos de Gestão, por meio das notas fiscais devidamente preenchidas, datadas e assinadas, é requisito fundamental para atender a principiologia administrativa e consagração à Supremacia e Indisponibilidade do Interesse Público.

As notas fiscais, como integrantes da prestação de contas, devem ser levadas ao conhecimento da SES/FES, na medida em que a prestação do serviço público

se realiza mediante parceria com a Organização Social. Há verbas públicas dispensadas, há bens adquiridos, há contratos firmados, e todos devem atender os fundamentos constitucionais inerentes à Administração Pública, independentemente de serem realizados com pessoa jurídica de direito privado.

Consoante os argumentos retro explicitados, entendo pela **configuração** da irregularidade, tendo em vista a inexistência comprovatória das notas fiscais das compras realizadas pelo IPAS de forma parcelada.

O apontamento de irregularidade descrita na letra “j” do **subitem 2.5** decorre do alegado descumprimento da Cláusula 2.1.45 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011 em face da não realização de processo seletivo simplificado para a contratação de pessoal com recursos públicos.

*A defesa alegou que o IPAS “cumpriu as fases do processo seletivo de acordo com o seu Regulamento de Recursos Humanos, quais sejam: divulgação em jornal de grande circulação no Estado e internet, análises de currículos, provas técnicas e entrevistas, procedimentos esses que a nosso ver garantiram os princípios da legalidade, impessoalidade e publicidade”.*

A 3ª Secretaria de Controle Externo considerou não configurado o apontamento sob o argumento de que “a defesa apresentou documentação comprobatória da realização de processo seletivo simplificado para a contratação de pessoal”. Em contrapartida não se manifestou o Ministério Público de Contas.

Corroboro com as razões fáticas e jurídicas apontados na defesa e no Relatório Técnico de Defesa, na medida em que há prova nos autos, às fls. 8.272/9.765-TCE, que demonstra a realização do Processo Seletivo Simplificado, conforme provas dissertativas, objetivas e avaliações psicológicas.

Mediante os fatos e as argumentações esposadas, concluo pela **não configuração** da irregularidade.

Em relação ao achado de auditoria atinente à alegada aquisição de equipamentos, móveis, utensílios, obras e instalações com recursos destinados a Custeio, no valor total de R\$ 2.212.836,56, a defesa informou que *“houve um equívoco por parte do Tribunal de Contas ao analisar os Relatórios Trimestrais, emitidos Comissão Permanente de Contratos de Gestão, relativo à execução do Contrato de Gestão n. 001/2011, uma vez que conforme constam às fls. 23 (Anexa) do Relatório de Execução do 1º Semestre e fls. 26 (Anexa) do Relatório de Execução do 3º Trimestre, os valores ali mencionados referem-se aos 'investimentos' e não à 'custeio'”* (fls. 7.326-TCE).

A Equipe de Auditoria manifestou-se pela manutenção da irregularidade, pois, ao reanalisar os Relatórios Trimestrais emitidos pela CPCG, constatou que realmente foi gasto o valor total de R\$ 2.212.836,56 em investimentos com utilização de repasses de parcela contratual de custeio, conforme demonstrado a seguir:

Mês	Receitas Operacionais			Despesas Operacionais	Investimentos	Saldo Final
	Repasse Custeio	Desconto mão-de-obra	Outras Receitas			
Maio	2.115.500,00		6.312,00	0,00		2.121.812,00
Junho	2.115.500,00		30.316,69	328.615,46		3.939.013,23
Julho	2.115.500,00		6.023,96	471.713,90		5.588.823,29

Agosto	0,00		41.217,93	1.657.004,68	882.515,50	3.090.521,04
Setembro	4.231.000,00		57.894,41	2.207.281,32	91.678,59	5.080.455,54
Outubro	2.115.500,00		29.757,76	2.628.066,64	595.480,88	4.002.165,78
Novembro	2.115.500,00		60.614,80	2.611.474,12	217.517,18	3.349.289,28
Dezembro	2.115.500,00	158.662,50	131.966,74	3.156.312,70	425.644,41	1.856.136,41

Obs: Dados extraídos do Relatório de Execução - maio/dezembro/2011, elaborado pela CPCG.

O Demonstrativo Contábil Orçamentário do 1º Trimestre, às fls. 5.486-TCE), revela que a título de receitas operacionais o IPPAS recebeu tão somente os repasses financeiros de custeio no valor mensal de R\$ 2.115.500,00, o que leva à conclusão de que o inciso III, da subcláusula 6.1, do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, em tese, não foi cumprido, de vez que não consta demonstrativo do repasse de R\$ 6.000.000,00 correspondente aos investimentos pactuados.

No mesmo lanço, o Demonstrativo Contábil Orçamentário do 2º Trimestre revela que também nos meses de agosto, setembro e outubro só foram repassados valores referentes ao custeio.

Por conseguinte, em que pese vislumbrar que de fato ocorreu o descumprimento pelo IPAS das cláusulas contratuais, concluo que as únicas receitas que possuía para adquirir equipamentos, móveis, utensílios, obras e instalações eram as receitas de custeio.

Por fim, a Equipe Técnica alega que a falta de cadastramento em tempo hábil e/ou envio intempestivo das informações do Sistema de Informações Ambulatoriais e Autorizações de Internação Hospitalar SIA/AIH contraria o disposto na cláusula 2.1.4 e na cláusula I.5.1, do Anexo Técnico II, ambas do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011.

Ressaltou a Secretaria de Controle Externo que, somente no mês de dezembro/2011, foram registradas as Autorizações de Internação Hospitalar no sistema do Ministério da Saúde.

Em sede de defesa, às fls. 8.007-TCE, alegou-se que *“o Hospital Metropolitano de Várzea Grande é uma Unidade de Saúde nova, sendo inaugurada em agosto de 2011, e o IPAS somente conseguiu realizar seu cadastro do CNES em 21 de setembro de 2011, devido à necessidade de várias adaptações, correções e inclusões relativas à carga horária, CNPJ e CBO de profissionais técnicos enfermeiros e médicos que foram inicialmente contratados pelo IPAS”*.

A Equipe Técnica opinou pela manutenção da irregularidade, sob os argumentos de que *“a defesa confirmou a irregularidade ao informar que somente em 21/09/2011 foi cadastrado o IPAS no CNES. Todavia, somente em dezembro/2011 foram registradas as AIHs no sistema do Ministério da Saúde, ficando prejudicada a análise realizada pela SES/MT dos indicadores apresentados pelo IPAS no decorrer do exercício de 2011”*.

O Ministério Público de Contas ficou inerte quanto a este apontamento de auditoria.

A título de conhecimento, o Sistema Único de Saúde possui dois sistemas de informações, a saber, o Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA/SUS) e o Sistema de Informações Hospitalares (SIH/SUS). Ambos são bancos de dados que possibilitam o

**controle, avaliação e auditoria** do SUS, devendo ser alimentados permanentemente pelos gestores municipais e estaduais.

Entende-se por SIA/SUS o “*sistema descentralizado que gera informações da rede de serviços de saúde ambulatoriais do SUS e do conjunto de ações de saúde prestada pela assistência ambulatorial, seja de baixa, média ou alta complexidade/custo. Esse banco de dados é composto principalmente pelo cadastro das unidades prestadoras de serviços, que deve ser mantido pelas Secretarias de Saúde, estadual e municipal, atualizado. O cadastramento de Unidade é o ato de inclusão de uma unidade no SIA/SUS, precedido de alvará sanitário, emitido pós-vistoria. As unidades públicas são cadastradas de imediato, enquanto as unidades privadas, filantrópicas ou lucrativas, necessitam assinar um convênio ou contrato, respectivamente, com o gestor, para a prestação dos serviços*”<sup>54</sup>.

Entende-se por AIH “o **documento emitido pelo gestor municipal que autoriza a internação em enfermarias, com sanitários e banheiros proporcionais ao número de leitos e assegura o pagamento das despesas médico-hospitalares em conformidade com os valores estabelecidos pelo Ministério da Saúde**”<sup>55</sup>.

Neste lanço, a ausência ou o envio intempestivo das informações do SIA/AIH, além de descumprir cláusulas contratuais, prejudica o controle adequado da SES/MT no tocante ao efetivo cumprimento das metas pactuadas no Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011:

<sup>54</sup><http://www.abmp.org.br/textos/3530.htm>

<sup>55</sup><http://www.abmp.org.br/textos/3530.htm>

*“2.1. A CONTRATADA compromete-se a:*

*2.1.4. Assistir de forma abrangente os usuários, procedendo aos devidos registros do SIA/SUS e expedindo as Autorizações de Internações Hospitalares (AIH/SUS), segundo os critérios da CONTRATANTE e do Ministério da Saúde;”*

*“1.5. Visando o acompanhamento e avaliação do Contrato de Gestão e o cumprimento das atividades estabelecidas para a CONTRATADA no Anexo Técnico I - Descrição de Serviços, a mesma deverá encaminhar mensalmente, até o décimo dia do mês seguinte, a documentação informativa das atividades assistenciais realizadas pelo Hospital.*

*1.5.1. As informações acima mencionadas serão encaminhadas através dos registros nas AIH's - Autorização de Internação Hospitalar e dos registros no SIA - Sistema de Informações Ambulatoriais, de acordo com normas e prazos estabelecidos pela CONTRATANTE.”*

Em que pese a inauguração do HMVG ter ocorrido em agosto/2011 e o cadastramento do IPAS em setembro/2011, somente em dezembro/2011 foram enviadas as informações atinentes à averiguação das metas. Conclui-se, portanto, que houve o descumprimento das cláusulas 2.1.4 e 1.5.1 do Anexo Técnico II, ambas do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, por não cadastrar em tempo hábil e enviar tempestivamente as informações do SIA/AIH. Portanto, entendo por **configurado** o achado de auditoria.

Ademais, passo à análise conjunta das irregularidades apontadas nos Contratos de Gestão nº 001/SES/MT/2011, nº 002/SES/MT/2011, nº 003/SES/MT/2011 e nº 004/SES/MT/2011, relacionadas nos subitens 2.5, letras “f” a “i”; 2.10; 2.12; e 2.15, respectivamente, e que guardam semelhanças entre si.

Conforme o Relatório Preliminar de Auditoria, as letras **“f” do subitem 2.5; “a” do subitem 2.12; e “a” do subitem 2.15**, tratam de ausência de publicação no Diário Oficial do Estado do Relatório de Execução do Contrato, em descumprimento às cláusulas 2.1.38 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, 2.1.44 do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011 e 2.1.43 do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011, respectivamente.

Com relação às letras **“f” do subitem 2.5 e “a” do subitem 2.15**, a defesa anexou cópia do Diário Oficial do Estado nº 25.894, datado de 24/09/2012, cujo teor comprova a publicação do Relatório de Execução do Contrato de Gestão 001/SES/MT/2011 (fls. 7.849-TCE), bem como cópia do Diário Oficial do Estado nº 25.844, datado de 13/07/2012, cujo teor comprova a publicação do Relatório Financeiro relativo ao Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011. Ressalto que não foi apresentada a publicação do Relatório de Execução do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011 (fls. 7.662/7.665-TCE).

A SECEX, por meio do Relatório Técnico de Defesa manifestou-se pela manutenção do apontamento **“f” do subitem 2.5**, tendo em vista a ausência de publicação do Relatório Financeiro previsto na Cláusula 2.1.38 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011; pela manutenção do apontamento **“a” do subitem 2.15**, tendo em vista que a *“Cláusula 2.1.43 reza que a publicação se daria até 30/03/2012. Destaca-se, ainda, que os defendentes não apresentaram a publicação da execução do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011”*; e pelo saneamento do apontamento **“a” do subitem 2.12** sob o argumento de que *“não é possível a Contratada efetuar a publicação do relatório de Execução do Contrato de Gestão, uma vez que o Contrato de Gestão celebrado prevê*

*somente a avaliação de desempenho”.*

Importante informar que as Cláusulas **2.1.38 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011** e **2.1.43 do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011** disciplinam acerca da obrigatoriedade do IPAS e da ACSC publicarem no Diário Oficial do Estado, anualmente, até os dias 30 de abril e 30 de março, respectivamente, do ano subsequente, os relatórios financeiros e de execução do Contrato de Gestão.

Com relação ao descumprimento da cláusula **2.1.43 do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011**, comungo com o entendimento técnico no sentido de vislumbrar a configuração do apontamento, pois não encontro razões fáticas ou jurídicas para aderir à tese da defesa, ao passo que não restou comprovada a publicação do Relatório de Execução do Contrato de Gestão 004/SES/MT/2011, e sim a publicação do Relatório Financeiro (fls. 7.662/7.665-TCE).

Como anteriormente esposado, invoco o art. 144, do Regimento Interno desta Corte, c/c o art. 333, do Código de Processo Civil, para subsidiar a conclusão pela configuração do achado de auditoria.

Consoante o disposto anteriormente, extrai-se do texto legal que as provas devem ser apresentadas por quem alega o fato constitutivo, que deve não apenas alegar o cumprimento da legislação, mas comprovar a regularidade das suas ações mediante a documentação pertinente.

Com relação ao descumprimento da cláusula **2.1.38 do Contrato de**

**Gestão nº 001/SES/MT/2011**, verifico configurado o apontamento de irregularidade não pela argumentação exposta pela 3ª SECEX, qual seja, a ausência de publicação do Relatório Financeiro, pois, em que pese este achado de auditoria ser possível objeto de análise nas Contas Anuais de Gestão, não foi oportunizada a ampla defesa e o contraditório aos Gestores.

Noutro norte, vislumbro a manutenção deste apontamento em face do descumprimento no prazo previsto na Cláusula 2.1.38 para a publicação. O IPAS publicou o Relatório de Execução do Contrato de Gestão em 24/09/2012 quando o prazo limite era o dia 30/04/2012, conforme dispositivo contratual.

Ademais, no tocante ao apontamento decorrente da alegada ausência de publicação do Relatório Financeiro remeto sua análise à Tomada de Contas proposta.

Conforme o Relatório Preliminar de Auditoria, as letras “g” e “h” do **subitem 2.5**; a letra “a” e “b” do **subitem 2.10**; as letras “b” e “c” do **subitem 2.12**; e as letras “b” e “c” do **subitem 2.15**, tratam de ausência de publicação no Diário Oficial do Estado dos Extratos de Termos de Permissão de Uso de Bens Móveis e Imóveis, em descumprimento às cláusulas 4.2 do Anexo Técnico V e 4.3 do Anexo Técnico VI do **Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011**; 4.2 do Anexo Técnico V e 5.3 do Anexo Técnico VI do **Contrato de Gestão nº 002/SES/MT/2011**; 4.2 do Anexo Técnico V e 4.3 do Anexo Técnico VI do **Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011**; e 4.2 do Anexo Técnico V e 4.3 do Anexo Técnico VI do **Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011**, respectivamente.

Quanto à ausência de publicação no Diário Oficial do Estado do Extrato do Termo de Permissão de Uso de Bem Móvel e do Extrato do Termo de Permissão de Uso de Bem Imóvel a defesa alegou que *“houve um equívoco da nossa parte no momento da confecção dos Termos, uma vez que não deveria ser prevista essa obrigatoriedade de publicação, pois a nosso ver quando da publicação dos extratos do Contrato de Gestão no DOE seus anexos já estão contemplados, mas visando sanar a mencionada pendência e cumprir com sua obrigação esta SES/MT publicou os referidos extratos, conforme seguem anexos. Desta forma, todo o instrumento quando previsto, somente produzem efeitos depois de publicados na imprensa oficial”*.

Ao analisar os autos, a Equipe Técnica entendeu pela manutenção dos achados de auditorias de irregularidades descritos às letras **“g” e “h” do subitem 2.5; a letra “a” e “b” do subitem 2.10; as letras “b” e “c” do subitem 2.12; e as letras “b” e “c” do subitem 2.15**, sob a argumentação de que as publicações dispostas nas cláusulas 4.2 do Anexo Técnico V e 4.3 do Anexo Técnico VI do **Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011**, do **Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011** e do **Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011**, bem como nas cláusulas 4.2 do Anexo Técnico V e 5.3 do Anexo VI do **Contrato de Gestão nº 002/SES/MT/2011**, foram veiculadas no Diário Oficial de Mato Grosso nº 25.884, fls. 8 e 9, datado de **10/09/2012**, conforme fls. 7.651/7.657-TCE, portanto, fora do prazo contratual.

Em contrapartida não se manifestou o Ministério Público de Contas.

Em consulta ao Diário Oficial do Estado, constatei que o extrato do **Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011** foi publicado em **05/05/2011**, que o extrato do

o **Contrato de Gestão nº 002/SES/MT/2011** foi publicado em **08/06/2011**, que o extrato do **Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011** foi publicado em **22/07/2011** e que o extrato do **Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011** foi publicado em **19/11/2012**, consoante os textos:

*“SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE  
GERÊNCIA DE CONTRATOS – GEC/SES/MT  
**EXTRATO DO CONTRATO DE GESTÃO Nº001/SES/MT /2011 –**  
Dispensa de Licitação nº 035/2011  
CONTRATANTE: FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE - Representado  
pelo Sr. Secretário de Estado de Saúde – Pedro Henry.  
CONTRATADA: INSTITUTO PERNANBUCANO DE ASSISTÊNCIA  
À SAÚDE - IPAS - Representada por seu Procurador Sr. Edmilson  
Paranhos de Magalhães Filho  
OBJETO: estabelecer o compromisso entre as partes para o  
gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços  
de saúde, no Hospital Metropolitano de Várzea Grande, com a  
pactuação de indicadores de qualidade e resultado, em regime de  
24 horas/dia, assegurando assistência universal e gratuita aos  
usuários do Sistema Único de Saúde – SUS.  
DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: Projeto atividade: 4157 – Elemento  
de despesa 3390-39 – Fonte 112, 134  
DATA DE ASSINATURA: 28/2004/2011  
VIGÊNCIA: Pelo período de 12 (doze) meses (02/05/2011 a  
01/05/2012).  
VALOR: global é de R\$ 31.386.000,00 (trinta e um milhões trezentos  
e oitenta e seis mil reais)  
Nº DO EMPENHO: 21601.0001.11.06949-7”*

*SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE  
GERÊNCIA DE CONTRATOS – GEC/SES/MT  
**EXTRATO DO CONTRATO DE GESTÃO Nº002/SES/MT /2011 –**  
Dispensa de Licitação nº 079/2011  
CONTRATANTE: FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE - Representado*

*pelo Sr. Secretário de Estado de Saúde – Pedro Henry.*

**CONTRATADA: SOCIEDADE BENEFICENTE SÃO CAMILO -SBSC**  
*- Representada pelo Sr. Justino Scatolin*

**OBJETO:** *Estabelecer o compromisso entre as partes para o gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde, no Hospital de Rondonópolis “Irmã Elza Giovanella”, com a pactuação de indicadores de qualidade e resultado, em regime de 24 horas/dia, assegurando assistência universal e gratuita aos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS.*

**DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:** *Projeto atividade: 2975/0500 – Elemento de despesa 3390-39 – Fonte 112, 134*

**DATA DE ASSINATURA:** *01/07/2011*

**VIGÊNCIA:** *Pelo período de 05(cinco)anos (01/07/2011 a 30/06/2016).*

**VALOR:** *anual a ser repassado é de R\$ 39.890.000,00 (trinta e nove milhões oitocentos e noventa mil reais)*

**Nº DO EMPENHO:** *21601.0001.11.10978-2 e 21601.0001.11.10977-4*

**SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE**

**GERÊNCIA DE CONTRATOS – GEC/SES/MT**

**EXTRATO DO CONTRATO Nº. 003/SES/MT/2011 – Contrato de Gestão**

**CONTRATANTE:** *FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE - Representado pelo Sr. Secretário de Estado de Saúde – PEDRO HENRY*

**CONTRATADO:** *INSTITUTO PERNAMBUCANO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE - IPAS- Representado pelo Sr. Edmilson Paranhos de Magalhães Filho*

**OBJETO:** *Presente contrato tem por objeto a implantação e operacionalização do gerenciamento da Central Estadual de Abastecimento de Insumos de Saúde- CEADIS da Coordenadoria de Assistência Farmacêutica- CAF da Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso, compreendendo: fluxos dos processos administrativos, armazenamento e movimentação de materiais, medicamentos e insumos de saúde, administração de estoques, estruturação e organização da central telefônica de atendimento, informatização da rede de assistência farmacêutica, estruturação,*

*implantação e operacionalização dos Núcleos do Componente Especializado, estruturar as unidades usuária de Saúde, quando necessário, para recebimento e armazenamento de materiais, medicamentos e outros insumos e assessoramento no fortalecimento das políticas farmacêuticas, sendo tudo em conformidade com os anexos.*

*DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: projeto atividade: 2963 – elemento de despesa 3390-39 – fonte 134*

*VIGÊNCIA: Pelo período de 05 (cinco) anos.*

*VALOR: valor de R\$ 7.011.600,00*

*DATA DE ASSINATURA: 12/07/2011*

*Nº DO EMPENHO: 21601.0001.11.11186-8 - valor R\$ 2.000.000,00*

**SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE**

**GERÊNCIA DE CONTRATOS – GEC/SES/MT**

**EXTRATO DO CONTRATO Nº. 004/SES/MT/2011 – Contrato de Gestão**

**CONTRATANTE: FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE - Representado pelo Sr. Secretário de Estado de Saúde – PEDRO HENRY**

**CONTRATADO: ASSOCIAÇÃO CONGREGAÇÃO DE SANTA CATARINA - Representado pela Sra. Maria Gregorine**

**OBJETO: Estabelecer o compromisso entre as partes para o gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde, no Hospital Regional de Cáceres “Dr. Antônio Fontes”, com a pactuação de indicadores de qualidade e resultado, em regime de 24 horas/dia, assegurando assistência universal e gratuita aos usuários do Sistema Único de Saúde - SUS, em conformidade com os anexos.**

**DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: projeto atividade: 2963 – elemento de despesa 3390-39 – fonte 134**

**VIGÊNCIA: 05 (cinco) anos, contar de 03/10/2011 a 02/10/2016**

**VALOR: R\$ 45.164.901,64 (quarenta e cinco milhões centos e sessenta e quatro mil novecentos e um reais e sessenta e quatro centavos)**

**DATA DE ASSINATURA: 03/10/2011**

**Nº DO EMPENHO: 21601.0001.11.14930-1, 21601.0001.11.14928-**

8, 21601.0001.11.14931-8 e 21601.0001.11.15159-2

A legislação atinente às Organizações Sociais não regulamenta a publicação dos Contratos de Gestão e dos Termos de Parceria, motivo pelo qual se aplica subsidiariamente o estabelecido no próprio Contrato de Gestão celebrado. Portanto, não encontra guarita legal a tese apresentada pela defesa de que não haveria necessidade da publicação desses termos, ao passo que a publicação dos extratos do Contrato de Gestão no DOE já contempla os seus anexos.

Outrossim, não se trata de uma irregularidade de cunho formal, pois acarreta consequências e efeitos danosos à sociedade, ao controle interno e ao controle externo. A ausência de publicação dos Extratos do Termo de Permissão de Uso de Bem Móvel e Imóvel dificulta o controle da legalidade dos atos administrativos. Corrobora com esses argumentos a lição de grande valia do autor Hely Lopes Meirelles citado na obra do José Afonso da Silva em Curso de Direito Constitucional Positivado:

*“não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para que sua exequibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige”.*<sup>56</sup>

Noutro norte, conforme a doutrina colacionada pela defesa sob à égide de que *“na ausência ou no defeito da publicação, a situação se regulariza com nova publicação”*<sup>57</sup>, registro que a nova publicação se deu no exercício de 2012, cuja análise está na esfera de outra Relatoria, com fulcro na limitação temporal da distribuição da

<sup>56</sup>SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo 27 ed. rev. E atual. - São Paulo: Malheiros, 2006.

<sup>57</sup>Marçal Justen Filho.

competência disposta ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Os apontamentos de irregularidade descritos nas letras **“i” do subitem 2.5 e “d” do subitem 2.15** descritos pela Equipe Técnica como descumprimento do disposto da Lei Complementar nº 150/2004, art. 21, dispõe que *“a organização social fará publicar na imprensa e no Diário Oficial do Estado, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público”*.

Quanto à letra **“i” do subitem 2.5**, a defesa informou que *“a Comissão Permanente de Contratos de Gestão recebeu do IPAS, na data de 15 de agosto de 2011, a minuta do Regulamento para Contratação de Obras, Serviços, Compras e Alienações, analisou e aprovou em 23 de agosto de 2011. **Em que pese à publicação ter ocorrido após o prazo de 90 (noventa) dias**, a pendência foi sanada quando da publicação do regulamento”*.

Para a Equipe de Auditoria, a manifestação da defesa importou na manutenção da irregularidade, pois *“apresentou a comprovação da Publicação no DOE de regulamento próprio para a contratação de obras, serviços e compras, todavia, após o prazo estabelecido pela Cláusula 2.1.44 do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011 e do artigo 21 da Lei Complementar nº 150/2004”*. Sobre tal item não se manifestou o parecer ministerial.

No mérito, de proêmio, destaco que o descumprimento da Lei

Complementar nº 150/2004, com relação à ausência de publicação, constitui fato incontroverso nestes atos, na medida em que foi afirmado pela 3ª SECEX e reafirmado expressamente pelos Gestores, aplicando-se a este fato processual a regra do artigo 334, II e III do CPC c/c artigo 144 do RITCMT.

Quanto à letra “**d**” do **subitem 2.15**, a defesa informou que “*a Associação Congregação de Santa Catarina, em cumprimento ao Contrato de Gestão, encaminhou à Comissão Permanente de Contratos de Gestão – CPCG seu regulamento de Aquisições de Bens e Serviços, que foi devidamente analisado aprovado pela CPCG e publicado no DOE de 02/07/2012, em anexo*”.

De fato, extrai-se dos autos a publicação do regulamento próprio para a contratação de obras, serviços e compras do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011 datado de **02/07/2012**, conforme fls. 7.667-TCE. Todavia, é notório o descumprimento do prazo de 90 (noventa) dias, contados da assinatura do contrato de gestão, para a publicação deste regulamento, na medida em que o contrato foi assinado no exercício de 2011.

Ao analisar os autos, a 3ª SECEX entendeu pela configuração dos achados de auditoria descritos às letras “**c**” **subitem 2.10**; “**d**” do **subitem 2.12**; e “**e**” do **subitem 2.15**, sob a argumentação de que não foram apresentados e não publicados no Diário Oficial do Estado, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da assinatura do Contrato de Gestão, Regulamento Financeiro e de Recursos Humanos, caracterizando o descumprimento da cláusula 2.1.50 do Contrato de Gestão nº 002/SES/MT/2011 e do Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011, e da cláusula 2.1.52 do Contrato de Gestão nº

003/SES/MT/2011.

De posse da defesa, a SECEX concluiu quanto ao descumprimento da Cláusula 2.1.50 do **Contrato de Gestão nº 002/SES/MT/2011**, que os *“regulamentos foram elaborados e somente publicados no exercício de 2012”*; quanto ao descumprimento da Cláusula 2.1.52 do **Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011**, que foi apresentada *“cópia da publicação do Regulamento Financeiro no Diário Regional datado de 22/05/2012. Porém, a Cláusula 2.1.52 do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011 reza que essa publicação se dará no DOE e no prazo de 90 dias. Todavia, não apresentou cópia da publicação do regulamento de RH”*; e quanto ao descumprimento ao **Cláusula 2.1.52 do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011**, que *“os defendentes não apresentaram e não publicaram no DOE o regulamento de RH e Financeiros”*.

Por derradeiro, passo a tecer as razões pelas quais entendo configurados os apontamentos de auditoria constantes nos itens 2.5; 2.10; 2.12 e 2.15, decorrentes da manutenção dos Contratos de Gestão nºs 001/2011, 002/2011, 003/2011 e 004/2011.

A Lei nº 8.666/1993, em seu art. 87 c/c o artigo 88, atribui o poder-dever ao Estado para aplicar medidas sancionatórias caso haja a configuração de descumprimentos das cláusulas contratuais, *in verbis*:

**“Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:**

*I - advertência;*

*II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no*

contrato;

*III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;*

*IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.*

*§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.*

*§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.*

*§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.”*

**“Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:**

*I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;*

*II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;*

*III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.”*

Enfatiza-se que a aplicação de sanções, pela Administração Pública,

**configura obrigação e não faculdade do Gestor** e, para ratificar esse entendimento, recorre-se aos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles<sup>58</sup>:

*“O poder administrativo, portanto, é atribuído à autoridade para remover os interesses particulares que se opõem ao interesse público. Nestas condições, **o poder de agir se converte em dever de agir**. Assim, se no direito privado o poder de agir é uma faculdade, no direito público é uma imposição, **um dever para o agente que o detém, pois não se admite a omissão da autoridade diante de situações que exigem a sua atuação.**”*

Acerca do assunto, o Tribunal de Contas da União já exarou entendimento no Acórdão nº 2.445/2012 – Plenário, de 11/9/2012 (Processo nº TC 012.106/2009-6):

*“Nas lúcidas palavras do nobre Ministro Benjamin Zymler no voto revisor (condutor) do Acórdão 949/2010 – Plenário:  
'Sobreleva notar que ao gestor público não é dado o direito de se omitir, pois ele detém o poder-dever de agir. A propósito, vale citar Hely Lopes Meirelles (op. cit., pp. 80, 81, 97 e 98):  
**'A natureza da administração pública é a de um múnus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.**  
**No desempenho dos encargos administrativos, o agente do***

<sup>58</sup> Meirelles, Hely Lopes in Direito Administrativo Brasileiro, 16ª edição, 1991, Editora Revista dos Tribunais, p. 84-87

***Poder Público não tem a liberdade de procurar outro objetivo ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade. Não pode, assim, deixar de cumprir os deveres que a lei lhe impõe, nem renunciar a qualquer parcela de poderes e prerrogativas que lhe são conferidos. Isso porque os deveres, poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim para serem utilizados em benefício da comunidade administrada. ...***

*O poder do administrador público, revestindo ao mesmo tempo o caráter de dever para com a comunidade, é insuscetível de renúncia pelo seu titular. Tal atitude importaria fazer liberalidades com o direito alheio, e o Poder Público não é, nem pode ser, instrumento de cortesias administrativas.*

*...Daí porque a omissão da autoridade ou o silêncio da Administração, quando deva agir ou manifestar-se, gera responsabilidade para o agente omissor."*

Dada a postura passiva da Gestão em promover a aplicação das sanções legais e contratuais cabíveis às hipóteses de descumprimento ora analisadas e consideradas configuradas, entendo configuradas as irregularidades. No entanto, como anteriormente exposto, deixo de propor determinações ou sanções, por entender que o tema das Organizações Sociais será abordado de forma mais abrangente na Tomada de Contas proposta.

### **7.2.3. Gestão da Prestação de Contas dos Contratos de Gestão (Item 40, Subitem 40.1 a 40.3 e Item 38, Subitem 38.1)**

Uma maior flexibilidade para a atividade das Organizações Sociais impõe, de outra parte, rigor na prestação de contas, demonstrando a otimização dos recursos e o alcance de melhores resultados em termos de custo/benefício – "ac/countability". Afinal, o modelo pretendeu se justificar, conceitualmente, em nome de uma melhor prestação de serviços

a um preço menor. Por outro lado, o ordenamento prevê que a adoção do novo modelo gerencial não implica o desmantelamento da prestação direta pelo Estado, devendo este se concentrar em seu novo papel de fomento e regulação, mas atento aos ditames constitucionais que impõem a indelegabilidade no estabelecimento das políticas públicas de saúde e o caráter apenas complementar da prestação desse serviço público pela iniciativa privada, consoante dispõe o artigo 199, § 1º, da Carta Magna.

Entende-se por Prestação de Contas a apresentação voluntária e tempestiva pelas Organizações Sociais, dos documentos hábeis e necessários à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos constitucionais, legais e regulamentares.

A Prestação de Contas dos Contratos de Gestão está prevista legalmente no art. 8º, § 1º, da LC nº 9.637/1998, e no art. 8º, § 1º, da LC nº 150/2004, os quais transcrevo:

*“Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.*

*§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.”*

*“Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização*

*social será fiscalizada pela Secretaria de Estado da área correspondente.*

*§ 1º O contrato de gestão deve prever a possibilidade de o Poder Público requerer a apresentação pela entidade qualificada, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, de relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro, assim como suas publicações no Diário Oficial do Estado.”*

Ao auditar a **prestação de contas dos Contratos de Gestão nº. 001/SE/2011 e nº. 003/SES/2011**, ambos celebrados com o **IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência Saúde**, a Equipe de Auditoria constatou 04 (quatro) incongruências nos registros de movimentações financeiras em contas bancárias e nos registros dos Relatórios de Execução Contratual, todas elas, segundo entendimento técnico, caracterizadoras da irregularidade legalmente descrita como **“HB13 – Contrato Grave – Não observância das regras de prestação de contas decorrentes de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria celebrados junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público”**.

Em relação à execução e prestação de contas do **Contrato de Gestão nº. 003/SES/2011**, a Equipe de Auditoria apontou dois achados de auditoria que demonstrariam a ocorrência da aludida irregularidade, a saber: **(I)** existência de lançamentos não identificados no valor total de R\$ 85.116,00 encontrados na análise da movimentação financeira das contas nº 27.084-9 e 31.600-8 do Banco Bradesco S/A; e **(II)** divergência no valor de R\$ -157.185,00, entre as informações prestadas pelo IPAS no Relatório de Execução do Contrato nº 003/SES/MT/2011 em relação do Demonstrativo do

Superávit do Exercício. Tais irregularidades foram tecnicamente imputadas ao Coordenador da Comissão Permanente de Contrato de Gestão, Sr. Mauro Antônio Manjabosco.

Durante a análise da movimentação financeira das Contas Correntes nº 27.084-9 e 31.600-8 da Agência 2947, do Banco Bradesco S/A, a Equipe de Auditoria constatou a existência de valores sem contrapartida, conforme discriminado na tabela abaixo:

Tabela 7: Consolidados dos valores sem identificação dos credores

Conta Corrente	Data	Valor recebido em depósito ou Transferência	Valor a transferido ou pagamento
27.084-9	03/10/2011	-	67.904,23
27.084-9	17/10/2011	-	70.000,00
31.600-8	24/11/2011		11.900,00
31.600-8	28/11/2011		15.107,87
31.600-8	28/11/2011		15.116,00
	<b>Total</b>	-	<b>180.028,10</b>

Constatou, ainda, que **o valor consolidado da movimentação financeira** das aludidas contas bancárias de nº. 27084-9, nº. 31600-8 e nº. 31602-4 do IPAS está conciliado com o saldo do Demonstrativo de Fluxo de Caixa – Método Indireto publicado no DOE no dia 09/2004/2012, mas que, todavia, os valores **lançados no DRE do IPAS**, publicado na mesma data, **divergem dos valores apresentados pelo Relatório de Avaliação elaborado pela Comissão** Permanente de Contratos de Gestão – CPCG e do valor calculado pela Equipe de Auditoria, conforme a seguir:

Tabela 8: Comparativo entre o Relatório de Execução e o DRE do IPAS/CEADIS

Descrição	Relatório de Execução	DRE	Diferenças
- Repasse SES - Custeio	2.921.500	2.921.500	0
<b>Sub-total Repasses</b>	<b>2.921.500</b>	<b>2.921.500</b>	<b>0</b>
- Rendimento de Aplicação Financeira	22.332	19.733	2.599
- Reembolso de Despesas	7.071	0	7.071
<b>Total das Receitas</b>	<b>2.950.903</b>	<b>2.941.233</b>	<b>9.670</b>
- Total Despesa Custeio	1.961.070	1.794.215	-166.855
<b>Total Despesas e Investimentos</b>	<b>1.961.070</b>	<b>1.794.215</b>	<b>-166.855</b>
<b>Saldo (receitas – despesa e investimento)</b>	<b>989.833</b>	<b>1.147.018</b>	<b>-157.185</b>

Obs: Valores em milhares.

De acordo com o quadro acima, existe uma diferença a menor de R\$ 157.185,00 entre as informações prestadas pelo IPAS no Relatório de Execução no exercício de 2011, em relação ao Demonstrativo do Superávit do Exercício, sendo que as receitas e despesas consideradas no Relatório de Execução da CPCGSS estão maiores nos valores de R\$ 9.670,00 e R\$ 166.855,00, respectivamente.

Em sede de defesa, o Sr. Mauro Antônio Manjabosco esclareceu qu,e em relação à existência de lançamentos não identificados no valor total de R\$ 85.116,00, “a Comissão Permanente de Contratos de Gestão -CPCG identificou todos os lançamentos”, conforme documentos de fls. 1054/10722-TCENT.

Em relação à alegada divergência a menor no valor de R\$ 157.185,00, entre as informações prestadas pelo IPAS no Relatório de Execução do Contrato nº 003/SES/MT/2011 e no Demonstrativo do Superávit do Exercício, o Sr. Mauro Antônio Manjabosco ratifica o posicionamento técnico no sentido de que a divergência de fato

ocorreu, mas pondera que diante dos apontamentos técnicos oficializou solicitação de esclarecimento ao IPAS, o qual esclareceu que *“o Demonstrativo Operacional Financeiro alimentado via WEB, em que a Comissão Permanente de Contratos de Gestão -CPCG considera para elaborar o Relatório Trimestral, levou em consideração o Regime de Caixa e não o Regime de Competência, enquanto que no DRE publicado, o IPAS levou em consideração o Regime de Competência, gerando com isso a divergência de informação”*.

Comprometeu-se o defendente a encaminhar o Demonstrativo Mensal Contábil Financeiro corrigido pelo IPAS, assim que este o fizer.

A Equipe de Auditoria rechaçou esta última tese da defesa alegando que a mesma se contradiz *“ao afirmar, num primeiro momento, que as 'informações oriundas do sistema WEB (Demonstrativo Mensal Contábil Operacional), que é alimentado pela Instituição que gerencia os hospitais regionais, leva em consideração o Regime de Competência', afirmando, mais adiante, que “os valores constantes na planilha do Demonstrativo Mensal Contábil Operacional alimentado via WEB, em que a CPCG considera para elaborar o Relatório Trimestral (ou seja, a mesma fonte de informação), levou em consideração o Regime de Caixa”*.

Considerou, ainda, que a defesa não logrou êxito em *“demonstrar de modo claro a origem da divergência a menor no valor de R\$ 157.185,00”*.

Noutro giro, em relação aos lançamentos não identificados, a Equipe de Auditoria acolheu a defesa tão somente na parte em que esta colacionou documentos legíveis comprobatórios da origem dos valores financeiramente movimentados nas

aludidas contas.

Para a Equipe de Auditoria, pois, dos 05 (cinco) lançamentos sem contrapartida apontados inicialmente, 03 (três) lançamentos no montante de R\$ 94.912,10 foram devidamente identificados, permanecendo os seguintes lançamentos pendentes:

Conta	Data	Valor a transferido ou pagamento	Credor	Observação
31.600-8	28/11/2011	15.116,00	OB Corrêa - MT	Não apresentação de Documentos Fiscais
27.084-9	17/10/2011	70.000,00	DNMV S/A	Documentos ilegíveis
<b>Total</b>		<b>85.116,00</b>		

Nesta senda, a Equipe de Auditoria manteve seu apontamento reduzindo, no entanto, o *quantum* dos lançamentos não identificados de R\$ 180.028,10 para o de R\$ 85.116,00.

Acerca desta irregularidade não se manifestou o parecer ministerial.

Razão assiste à Equipe de Auditoria.

Em sua cláusula 10.1, o Contrato de Gestão nº. 003/SES/2011 estatui que “a prestação de contas, a ser apresentada trimestralmente (...) far-se-á (...) acompanhados dos demonstrativos financeiros referentes aos **gastos e receitas efetivamente realizados**” (fls. 3713/3714-TCEMT).

Havendo movimentação financeira nas contas bancárias destinadas a créditos e débitos dos valores de custeio, formação de fundos e investimentos do contrato

de gestão, toda e qualquer entrada ou saída financeira deverá rigorosamente ser objeto de prestação de contas, assistindo ao responsável pela Tomada das mesmas a observância e análise comparativa destas movimentações, pelo que, embora a Comissão não seja a responsável pela produção de informação incorreta, é sim responsável pela averiguação da veracidade e legitimidade das informações que lhes são prestadas, não podendo admitir como correto demonstrativo financeiro incompatível com a movimentação financeira.

De fato, há documentos colacionados pela defesa cuja leitura e compreensão afigura-se prejudicada ante a precariedade da reprodução dos mesmos, o que impede este Relator de acolher a tese de que todos os lançamentos não identificados foram regularmente identificados *a posteriori* pela Comissão.

Noutro lanço, ainda que legíveis fossem tais documentos, como o são os documentos que atestam a procedência dos valores de R\$ 67.904,23, R\$ 11.900,00, e R\$ 15.107,87, fato é que ao tempo da prestação de contas a Comissão recebeu as informações do IPAS transportando-as ao Relatório Trimestral sem razoável observância dos demonstrativos financeiros, eis que compete à Comissão realizar as comparações entre as informações prestadas e os demonstrativos financeiros, em especial com o Demonstrativo de Resultado do Exercício.

Note-se que tão somente em sede de defesa, e, portanto, após apontamento deste E. Tribunal, é que a Comissão foi buscar junto ao IPAS esclarecimentos acerca dos valores financeiramente movimentados sem a regular prestação de contas acerca de sua origem e justificativa de movimentação.

Acresça-se a isto o fato de que a divergência de R\$ 157.185,00, existente entre os valores registrados no Relatório de Execução do Contrato nº. 003/SES/2011 e os registrados no Demonstrativo de Resultado do Exercício do IPAS, sequer foi minimamente justificada pelo responsável.

Destarte, em avaliação preliminar, entendo como configuradas ambas as irregularidades, as quais por caracterizar deficiência no exercício da competência de processamento e análise da prestação de contas da execução de contrato de gestão são merecedoras não apenas de pena pecuniária, mas também de ordem de Tomada de Contas.

Assim, no âmbito da Tomada de Contas a ser proposta, deverá constar a apuração, em relação ao **IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência Saúde**, referente ao Contrato de Gestão nº. 003/SES/2011, das origens, valores e pertinências dos valores movimentados nas contas bancárias nº. 27.084-9 e nº. 31.600-8 da Agência 2947 do Banco Bradesco conforme suas respectivas destinações contratuais, em especial para que: **(I)** se identifique justificada e comprovadamente a movimentação financeira na conta bancária nº. 31.600-8, ocorrida em 28/11/2011, no valor de R\$15.116,00, bem como a movimentação financeira na conta bancária nº. 27.084-9, ocorrida em 17/10/2011, no valor de R\$ 70.000,00, discriminando o credor, a origem da dívida e sua correlação finalística com o objeto do contrato de gestão nº. 003/SES/2011; **(II)** se apure a responsabilidade e o dano ao erário decorrente da utilização da Conta bancária nº. 27.084-9 – Agência 2947 do Bradesco S/A para pagamentos do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011; **(III)** apure a origem, motivo, e eventual dano decorrente da

divergência de R\$ 157.185,00, existente entre os valores registrados no Relatório de Execução do Contrato nº. 003/SES/2011 e os valores registrados no Demonstrativo de Resultado do Exercício do IPAS.

No que tange à **execução e prestação de contas do Contrato de Gestão nº. 001/SES/2011**, a Equipe de Auditoria apontou um achado de auditoria que demonstrava a ocorrência da aludida irregularidade, a saber: (I) existência de lançamentos não identificados, no total de R\$ 2.000.843,95, sendo R\$ 451.498,12 como recebimentos/transferências e R\$ 1.549.345,83 como pagamentos/transferências, na movimentação financeira das contas nº 29600-7, 29602-3 e 11.000-0 do Banco Bradesco S/A., utilizadas pelo IPAS; e (II) divergência a menor no valor de R\$ 1.568.509,61 encontrada na conciliação do Relatório de Gestão apresentado pela SES e o Relatório compilado por esta Equipe de Auditores em relação a movimentação financeira das contas utilizadas pelo IPAS nas contas 27.084-9, 29600-7, 29601-5, 29602-3 e 11000-0, conforme observados nos lançamentos não identificados na Tabela 4.66 do Relatório Técnico.

Em relação ao primeiro achado de auditoria, imputado exclusivamente ao Sr. Mauro Antônio Manjabosco, este esclareceu que “a *Comissão Permanente de Contratos de Gestão -CPCG identificou todos os lançamentos*”, originariamente não identificados, no valor total de R\$ 2.000.843,95 conforme documentos de fls. 1054/10722-TCENT.

Em sede de análise da referida documentação colacionada pela defesa, a Equipe de Auditoria constatou, tal qual na irregularidade retro analisada, a existência de

documentos ilegíveis e não identificados, conforme a seguir:

Conta Corrente	Data	Valor recebido em depósito ou Transferência	Valor transferido ou pagamento	Observações
29600-7	02/06/2011		158.189,50	Documento Ilegível
	02/06/2011		63.300,00	Documento Ilegível
	02/06/2011		107.304,40	Documento Ilegível
	16/08/2011	618,29		Lançamento identificado
	06/09/2011	361.188,95		<b>Não apresentação de documentos</b>
	08/09/2011	502,10		Lançamento identificado
	15/09/2011	54,53		Documento Ilegível
	29/09/2011	14.077,50		Documento Ilegível
	30/09/2011	145,42		Lançamento identificado
	24/10/2011		11.889,95	Documento Ilegível
	04/11/2011	339,75		Lançamento identificado
	11/11/2011	820,00		Documento Ilegível
	-	8.183,72		Documento Ilegível
	23/11/2011	643,84		Lançamento identificado
	24/11/2011		850,00	Documento Ilegível
	07/12/2011	61,79		Documento Ilegível
	08/12/2011	25.000,00		Documento Ilegível
12/12/2011	11.177,00		Documento Ilegível	
29602-3	29/06/11	-	102.150,00	Documento Ilegível
	15/07/11	-	158.189,99	Documento Ilegível
	28/07/11	-	6.895,00	Documento Ilegível
	09/08/2011	-	185.000,00	Documento Ilegível
	12/08/2011	-	480.000,00	Documento Ilegível
	07/11/2011	-	127.876,99	Documento Ilegível
	11/11/2011	-	147.700,00	Documento Ilegível
11.000-0	16/08/2011	3.200,00	-	<b>Não apresentação documentos</b>
	29/08/2011	6.999,90	-	Documento Ilegível
	23/11/2011	643,84	-	Lançamento identificado
	28/11/2011	695,07	-	Documento Ilegível

	28/11/2011	2.685,97	-	Lançamento identificado
	01/12/2011	4.702,27	-	Lançamento identificado
	05/12/2011	4.843,30		Lançamento identificado
	05/12/2011	1.534,71		Lançamento identificado
	14/12/2011	149,95	-	Lançamento identificado
	14/12/2011	2.607,61		Lançamento identificado
	20/12/2011	622,61		Lançamento identificado
	<b>Total</b>	<b>451.498,12</b>	<b>1.549.345,83</b>	

Nesta senda, a Equipe de Auditoria manteve seu apontamento, reduzindo, no entanto, o *quantum* dos lançamentos não identificados de R\$ 2.000.843,95 para o de R\$ 1.980.804,29.

Acerca desta irregularidade não se manifestou o parecer ministerial.

Razão assiste à Equipe de Auditoria.

Tal qual asseverei alhures, é responsabilidade legal e contratual do Instituto, na qualidade de contratada, prestar contas à Comissão com o respectivo envio à mesma dos demonstrativos financeiros dos gastos e receitas efetivamente realizados, e compete à Comissão proceder à análise cautelosa das informações prestadas à luz dos demonstrativos e movimentações financeiras das contas destinadas aos repasses do contrato de gestão.

Ademais, observo que também aqui o Sr. Mauro admite a existência e o caráter irregular da existência de movimentações financeiras sem o respectivo lastro documental que lhe fundamente a origem, motivo e finalidade, consubstanciando, pois,

matéria processualmente incontroversa.

Em decorrência, em avaliação preliminar, entendo como configuradas a irregularidade, as quais por caracterizar deficiência no exercício da competência de processamento e análise da prestação de contas da execução de contrato de gestão são merecedoras não apenas de pena pecuniária, mas também de ordem de Tomada de Contas.

Assim, no âmbito da Tomada de Contas a ser proposta, deverá constar a apuração, em relação ao IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência a Saúde, independentemente das medidas administrativas internas e judiciais adotadas, acerca dos responsáveis diretos e indiretos, origens, valores e o *quantum* de eventual dano ao erário decorrente da **existência de 23 ocorrências de lançamentos não identificados nos extratos bancários, das contas nº 29600-7, 29602-3 e 11.000-0 do Banco Bradesco S/A, utilizadas pelo IPAS, na execução do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011,** no total de R\$ 1.980.804,29, sendo R\$ 431.458,46, como recebimentos/transferências e R\$ 1.549.345,83, como pagamentos/transferências, discriminando o credor, a origem da dívida e sua correlação finalística com o objeto do contrato de gestão nº. 001/SES/2011, sendo obrigatório sua devolução aos cofres públicos, em caso de não constatação de origem, motivo e justificativa de tais valores, e se apure a responsabilidade e o eventual dano ao erário decorrente da utilização da Conta bancária nº. 27.084-9 – Agência 2947 do Bradesco S/A para pagamentos do Contrato de Gestão nº 003/SES/MT/2011,

Em relação ao **segundo achado de auditoria na prestação de contas do contrato de gestão nº. 001/SES/2011,** a Equipe de Auditoria imputou a

responsabilidade pela prática do mesmo não somente ao Sr. Mauro Antonio Manjabosco, mas também ao ex-Secretário Pedro Henry Neto e ao atual Secretário Vander Fernandes.

Ao comparar este registro financeiro superavitário, constante no Relatório de Avaliação da Comissão, com a Movimentação Financeira do IPAS, registrada nas contas bancárias nº. 9600-7, 29601-5, 29602-3 e 11000-0, de que o IPAS é titular, a Equipe de Auditoria constatou uma divergência no valor de R\$ 1.568.509,61, uma vez que, segundo alega, da movimentação financeira das citadas contas bancárias, extraiu-se um saldo financeiro de apenas R\$ 3.854.801,89 e não de R\$ 5.423.311,50 como registrado no citado Relatório de Avaliação da Comissão.

Para a Equipe de Auditoria esta divergência de saldo financeiro decorre da **ausência de registro discriminado no Relatório de Avaliação** elaborado pela Comissão Permanente de Contratos de Gestão – CPCG **do valor de: (I) R\$ 422.812,89**, referentes aos **Créditos não identificados** da c/c 29600-7; **(II) R\$ 28.685,23** referentes aos **Créditos não identificados** da c/c 11.000-0; **(III) R\$ 341.533,85** referentes às **Saídas não identificadas** da c/c 29600-7; e **(IV) R\$ 1.207.811,98** referentes às **Saídas não identificadas** da c/c 29602-3; cuja soma perfaz o valor total de R\$ 2.000.843,95 (dois milhões oitocentos e quarenta e três mil e noventa e cinco centavos) sem identificação.

Decorre, ainda, da diferença do registro do valor da Aplicação Financeira no Relatório de Gestão e na Movimentação Financeira das citadas contas bancárias. No Relatório de Gestão consta que, a título de **Rendimento de Aplicação Financeira**, foi auferido pelo IPAS o montante de R\$ 235.629,00, enquanto que na Movimentação

Financeira das citadas contas consta que o valor auferido pelo mencionado rendimento foi de R\$ 438.049,46, perfazendo uma diferença registral no valor de R\$ 202.420,46.

Decorre, também, da constatação de que, no Relatório de Avaliação, elaborado pela Comissão Permanente de Contratos de Gestão – CPCG, há o registro do recebimento do valor de R\$ 128.476,00 a título de **Reembolso de Despesas**, enquanto que na movimentação financeiramente das citadas contas não há o registro deste montante.

Decorre, por fim, da constatação de divergência entre o registro do valor do **“Total de Despesas e Investimentos”** no Relatório de Avaliação e na Movimentação Financeira das citadas contas bancárias. No Relatório de Avaliação da Comissão consta, a título de Despesas e Investimentos Totais, o registro do montante de R\$ 15.273.306,00, enquanto que na Movimentação Financeira das citadas contas bancárias consta o registro do montante de R\$ 14.949.909,64, perfazendo uma diferença registral no valor de R\$ 323.396,36.

São, portanto, quatro tipos de ocorrências: **(I)** lançamentos sem correspondente identificação na movimentação financeira das contas bancárias, no valor total de R\$ 2.000.843,95, não registrados e apurados no Relatório de Avaliação elaborado pela Comissão Permanente de Contratos de Gestão – CPCG ; **(II)** diferença dos valores dos lançamentos de aplicação e rendimento de aplicação financeira no Relatório de Avaliação e na Movimentação Financeira, no valor de R\$ 202.420,46; **(III)** diferença dos valores dos lançamentos de Total da Despesa e Investimentos no Relatório de Avaliação e na Movimentação Financeira, no valor de R\$ 323.396,36; e **(IV)** registro de Reembolso

de Despesa no Relatório de Avaliação, no valor de R\$ 128.476,00, sem correspondente movimentação financeira deste valor nas citadas contas bancárias.

Tabela : Comparativo entre a movimentação das contas correntes movimentadas pelo IPAS

Descrição	Relatório de Gestão	Auditoria	Movimentação Financeira	Diferenças Apresentadas
- Repasse SES - Custeio	16.765.337,00	14.332.512,50	14.332.512,50	
- Repasse SES - Investimentos	0,00	6.000.000,00	6.000.000,00	
<b>Sub-total Repasses</b>	<b>16.765.337,00</b>	<b>20.332.512,50</b>	<b>20.332.512,50</b>	
- Rendimento de Aplicação Financeira	235.629,00	235.629,00	438.049,46	202.420,46
- Reembolso de Despesas	128.476,00	128.476,00	0,00	-128.476,00
- Créditos não identificados c/c 29600-7	0,00	0,00	422.812,89	422.812,89
- Créditos não identificados c/c 11.000-0	0,00	0,00	28.685,23	28.685,23
<b>Total das Receitas</b>	<b>17.129.442,00</b>	<b>20.696.617,50</b>	<b>21.222.060,08</b>	
Total Despesa + Investimento	15.273.306,00	15.273.306,00	14.949.909,64	-323.396,36
- Saídas repassadas ao IAAL	0,00	0,00	762.960,00	762.960,00
- Saídas não identificadas c/c 29600-7	0,00	0,00	341.533,85	341.533,85
- Saídas não identificadas c/c 29602-3	0,00	0,00	1.207.811,98	1.207.811,98
- Baixa Aplic. Financeira sem correlação com c/c 29600-7	0,00	0,00	105.042,72	105.042,72
<b>Total Despesas e Investimentos</b>	<b>15.273.306,00</b>	<b>15.273.306,00</b>	<b>17.367.258,19</b>	
<b>Saldo (receitas – despesa e investimento)</b>	<b>1.856.136,00</b>	<b>5.423.311,50</b>	<b>3.854.801,89</b>	
- Dedução do valor não repassado em 12/2011	-1.956.838,00	0,00	0,00	
- Dedução do valor repassado a menor da parcela 6/12 de custeio por não cumprimento de metas.	-475.986,50	0,00	0,00	
- Acréscimo do valor de investimentos não computados pela CPCG no Relatório de Avaliação do Contrato de Gestão	6.000.000,00	0,00	0,00	
<b>Resultado Final com Ajustes</b>	<b>5.423.311,50</b>	<b>5.423.311,50</b>	<b>3.854.801,89</b>	<b>-1.568.509,61</b>

Todas as três partes envolvidas na irregularidade descrita, em ajustada linha argumentativa alegam, *in suma*, que a forma como Equipe de Auditoria calculou e comparou os registros financeiros efetivamente ensejará na diferença de valores apontados “*porque combinou informações no sistema de Regime de Caixa com Regime de Competência*”. Alega, todavia, que quanto aos valores de R\$ 422.812,89, R\$

28.685,23, R\$ 341.533,85, R\$ 1.207.811,98 e R\$ 128.476,00 descritos como movimentações financeiras sem identificação *“já foram identificados suas saídas, reembolsos e créditos, conforme demonstrativo e comprovantes em anexo”*.

A defesa informou, ainda, que o Relatório emitido pela CPCG considera apenas o Regime de Competência e não o Regime de Caixa, estando excluídas as provisões e prováveis repasses em atrasos da SES/MT.

Em sede de Relatório Técnico Conclusivo, a SECEX acatou a justificativa apresentada pela defesa e considerou derradeiramente não configurada a irregularidade em apreço, não se manifestando a respeito o Ministério Público de Contas.

Dirijo do entendimento técnico.

Em relação à alegada existência de movimentação financeira sem identificação, constato que este montante de R\$ 2.000.843,95 já foi apontado na irregularidade anteriormente analisada, oportunidade em que julguei, à luz do entendimento técnico, irregular a existência de valores financeiramente movimentados sem a correspondente identificação de seu credor, origem, motivo e finalidade, bem como julguei que este *quantum* de lançamentos não identificados deveria ser reduzido para R\$ 1.980.804,29 tendo em vista que o Sr. Mauro Antonio Manjabosco conseguiu comprovar, em sede de defesa, parte da origem e finalidade deste montante.

Contudo, a irregularidade ora analisada cinge-se à constatação de que estes valores, além de não identificados, também não foram registrados pela Comissão

de Contrato no Relatório de Avaliação, o que é contratualmente inaceitável, na medida em que conforme já explanado anteriormente “*a prestação de contas, a ser apresentada trimestralmente (...) far-se-á (...) acompanhados dos demonstrativos financeiros referentes aos **gastos e receitas efetivamente realizados***” (fls. 3713/3714-TCEMT).

Assim, considerando que a movimentação financeira do valor de R\$ 1.980.804,29 refere-se a gastos e receitas efetivamente realizados, deveria tal valor compor a prestação de contas e estar regularmente registrado no Relatório de Avaliação da Comissão.

No mesmo lanço de raciocínio é que devem ser analisadas as outras três ocorrências, razão pela qual divergiu da Equipe de Auditoria quando corroborando com a defesa concluiu que, em razão da adoção do regime de competência a irregularidade não estaria configurada.

A regra contratual estabelecida entre as partes, com irrestrito amparo legal, é clarividente em prescrever a obrigatoriedade de que os gastos e receitas efetivamente realizados sejam objeto de prestação de contas mediante demonstrativos financeiros que devem compor o Relatório de Avaliação, sem que haja, por conseguinte, discrepâncias de valores efetivamente gastos e auferidos com aqueles lançados no Relatório.

Neste norte é que o Regimento Interno da Comissão Permanente de Contrato de Gestão da SES estatui em seu artigo 2º que, dentre outras finalidades, a referida Comissão presta-se a “*monitorar, **controlar** e **avaliar** a execução do contrato de*

*gestão”, bem como “elaborar e encaminhar relatório consolidado de execução e demonstrativos financeiros, ao final de cada exercício fiscal, conforme contratos de gestão”.*

Ademais, em sendo as contas bancárias especificamente destinadas à movimentação dos valores atinentes ao contrato de gestão (cláusula 2.1.37 do Contrato de Gestão nº. 001/2011 – Fls. 5372-TCEMT), não se afigura contratualmente possível que haja realização de gastos e recebimento de receitas por outros meios que não a conta, razão pela qual se afigura irregular o registro de Reembolso de Despesa no Relatório de Avaliação, no valor de R\$ 128.476,00 sem a correspondente movimentação financeira deste valor nas citadas contas bancárias.

Conforme já mencionado, nesta oportunidade não irei propor a aplicação de sanções pecuniárias ou a emissão de determinações, tendo em vista a proposta de realização de Tomada de Contas.

### **7.3. DO DANO AO ERÁRIO (Itens 2.3, 2.18, 37.1, e 37.4)**

*“(…) a fiscalização do Tribunal de Contas “não têm o propósito de criar óbices à implantação da gestão compartilhada no Estado. Objetiva, ao revés disso, garantir que a parceria do Estado com o terceiro setor ocorra da forma mais efetiva possível, em conformidade com os princípios da eficiência, legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade”<sup>59</sup>.*

<sup>59</sup> Diante dos marcos regulatórios existentes, a parceria com o Terceiro Setor é uma realidade que não pode mais ser ignorada como uma alternativa gerencial, para o desafio de concretizar direitos sociais consagrados na nossa

*Conselheiro Paulo Curi Neto (TCERO)*

Sigo ao encerramento da análise das irregularidades das vertentes contas apreciando um dos seus pontos mais críticos. Trata-se das irregularidades relacionadas à execução dos contratos de gestão que, segundo apontamentos técnicos, ensejaram um dano ao erário no montante total e derradeiro de R\$ 12.885.314,39, decorrentes de pagamentos de parcelas dos Contratos de Gestão nº. 001/SES/2011, nº 002/SES/2011 e nº. 004/SES/2011 sem a correspondente contraprestação e alcance da meta

---

Constituição dirigente.

Todavia, é preciso a consciência de que se trata de uma tarefa desafiadora, que não pode ser conduzida irresponsavelmente, porque, no passado, houve a concessão indiscriminada de subvenções sociais a instituições beneficentes apresentando resultados desastrosos, devido à falta de mecanismos adequados de controle que resultaram em corrupção e ineficiência. O fomento estatal do terceiro setor não é recente no histórico brasileiro – ele apenas mudou de nome.

De acordo com um dos “arquitetos” da Reforma Administrativa, o jurista Paulo Modesto, as organizações sociais foram criadas como modelo substituto de fomento às entidades filantrópicas devido à “crise do título de utilidade pública”, causada pela “proliferação de entidades inautênticas” e o “estímulo a processos de corrupção”, derivado da ausência de mecanismos de controle<sup>1</sup>. Basta lembrar o lamentável episódio dos “anões do orçamento” (entidades “fantasmas”, que recebiam subvenções do orçamento federal).

Entretanto, os marcos regulatórios da gestão compartilhada com o Terceiro Setor ainda não se têm mostrado satisfatórios na prevenção da má utilização do dinheiro público. Cito, apenas para ilustrar, a seguinte recente notícia: (...) Quanto mais se explora o lamaçal da saúde pública no Brasil, mais podridão vem à tona. No Rio de Janeiro, o mau cheiro envolve agora o Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde (Iabas), uma das entidades teoricamente sem fins lucrativos que a prefeitura contratou para gerenciar o principal programa de saúde do município, as Unidades de Pronto Atendimento (UPAs). Chamadas de Organizações Sociais (OS) e regulamentadas por uma lei de maio de 2009, as treze gestoras contratadas sem licitação controlam um orçamento que, até o fim deste ano, vai ultrapassar 2,7 bilhões de reais. Desse total, uma fatia de 600 milhões de reais foi parar nas mãos do Iabas, que administra cinco UPAs nas zonas Norte e Oeste da cidade. Um recém-concluído relatório do Tribunal de Contas do Município (TCM) mostra que a bolada, destinada a ajudar pessoas doentes e sem recursos, tem sido usada para engrossar uma vasta rede de irregularidades. (...)

O dossiê do TCM disseca a roubalheira no Rio. Ele trata de contratos firmados entre fevereiro de 2010 e junho de 2011. Só em duas UPAs, a investigação aponta mais de 1,2 milhão de reais em notas fiscais duplicadas. Ou triplicadas: a mesma nota de número 144, no valor de 58 233 reais, aparece na prestação de contas do Iabas em 4 de outubro e 6 de dezembro de 2010 e ainda em 23 de março de 2011. É relativa a exames de raios X. No relatório de 67 páginas, os técnicos afirmam haver “sobrepços excessivos em todos os contratos analisados”. Uma das beneficiadas é a Rufolo Serviços Técnicos — uma das quatro empresas recém-flagradas pelo Fantástico, da Rede Globo, oferecendo propinas para vencer licitações em hospitais federais. (...) O TCM ainda mostra que o Iabas ganhou o direito de administrar a saúde dos cariocas sem nem mesmo ter um departamento montado para tal. Para sanar a deficiência, contratou a Anstafi Serviços Econômicos e Financeiros Ltda. por 853 000 reais —

desempenho, conforme abaixo discriminado:

VALOR	RAZÃO	BENEFICIADO
R\$ 5.546.170,64	Pagamento da 1ª, 2ª e 3ª parcelas do Contrato nº 001/SES/MT/2011, sem a contraprestação de serviços.	Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS (Item 2.3 do relatório Técnico)
R\$ 1.042.675,91	Pagamento referente aos meses de agosto a dezembro do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, sendo que o IPAS não atingiu as metas estabelecidas no referido contrato.	Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS (Item 37.1 do Relatório Técnico)

“terceirização” não prevista em contrato. Detalhe: a Anstafi tem como sócio André Staffa Filho, um dos diretores do Iabas na época<sup>2</sup>.

Causa forte apreensão que as investigações realizadas pela Comissão de Auditoria mostrem que, em muitos Estados, organizações sociais (inclusive, algumas qualificadas pelo Estado de Rondônia) estão sendo investigadas por práticas pouco republicanas, como desvio de verbas públicas, pagamento de remunerações exorbitantes, favorecimento de agentes da Administração Direta etc.

Portanto, é preciso proceder com certa cautela, pois o fomento ao Terceiro Setor é uma experiência que precisa ser gradativamente amadurecida. O mesmo consultor jurídico e depois assessor especial do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Dr. Paulo Modesto, com notável espírito crítico, reconhece a necessidade de “amadurecer a experiência do modelo legal” das organizações sociais, tendo em vista “a existência de lacunas e inconsistências da lei [federal], que merecem a meu sentir correção, para o próprio desenvolvimento adequado do modelo”, mediante a criação de um “sistema de confiança recíproca entre as entidades do terceiro setor e o Estado ainda... em fase de construção”<sup>3</sup>.

O pleno sucesso do compartilhamento de responsabilidades gerenciais com o Terceiro Setor depende também de fatores sociais ainda não completamente aperfeiçoados na sociedade brasileira, como o engajamento político da sociedade civil, o fortalecimento de uma cultura comunitária e associativa, maior adesão ao voluntariado e a inculcação de uma forte ética pública, que suplante as velhas e resistentes práticas patrimonialistas<sup>4</sup>. A gestão privada de recursos, bens e atividades públicas, associada a frouxos mecanismos de controle e uma resistente cultura patrimonialista, pode tornar-se uma fórmula perigosa, tendente a estimular novos focos de corrupção e ineficiência.

De fato, estamos a nos deparar com um desafio, permeado por incertezas. Sem dúvidas, não há quase nada posto em prática, e a sociedade brasileira parece não estar familiarizada ao elevado grau de transformação proposto pelo plano diretor. Portanto, a implantação, ainda por vir, das OS, representa uma provocação tanto ao Estado quanto à sociedade, que conduzirão juntos, em ampla interação, essa nova realidade sócio-política.

Ao Estado cabe, principalmente, eliminar a desconfiança da sociedade em relação ao novo instrumento e extirpar o risco de patrimonialismo, de privatização, e de feudalização das OS<sup>5</sup>.

Por outro lado, não é momento para paranoia generalizada; afinal, no Terceiro Setor, há entidades verdadeiramente filantrópicas, sérias e competentes, que muito podem contribuir para o interesse público. É preciso, portanto, assegurar que a implantação das organizações sociais não seja realizada a toque de caixa, sem a observância de mecanismos de controle que possibilitem salvaguardar a isonomia entre as entidades do Terceiro Setor e o interesse público. Afinal, o título jurídico especial conferido às organizações sociais não tem o condão de afastar, quase que magicamente, os princípios fundamentais do direito público, que identificam o nosso regime ético-republicano.

R\$ 3.088.039,48	Pagamento da primeira parcela do <u>Contrato n° 002/SES/MT/2011</u> sem a contraprestação de serviços.	Sociedade Beneficente São Camilo (Item 37.4 do Relatório Técnico)
R\$ 3.208.428,36	Pagamento da primeira parcela do <u>Contrato n° 004/SES/MT/2011</u> sem a contraprestação de serviços.	Associação Congregação de Santa Catarina (Item 2.18 do Relatório Técnico)

Com base nestes achados, a Equipe de Auditoria imputou às Associações IPAS, São Camilo e Santa Catarina o dever de restituir ao erário os valores auferidos sem o correspondente atingimentos de metas e resultados pactuados. Imputou, ainda, aos Srs. Vander Fernandes e Pedro Henry Neto a responsabilidade pela realização dos pagamentos indevidos ao IPAS e à Associação Santa Catarina (Itens 2.3 e 2.18 do Relatório Técnico respectivamente). Imputou, aos Srs. Vander Fernandes e Pedro Henry Neto, em concurso com o Sr. Mauro Antônio Manjabosco, a responsabilidade pelo

(...)

Compete a esta Corte de Contas, juntamente com os demais órgãos de controle, fiscalizar a lisura e seriedade do processo de “publicização” da saúde no Estado. O planejamento estatal é uma exigência do direito fundamental ao adequado funcionamento do Poder Público, que possui uma dimensão negativa de combate à corrupção, e uma dimensão positiva “objetiva, a reclamar a instituição de uma estrutura funcional (organização e procedimentos, meios e modos) que viabilize a realização dos direitos fundamentais em geral, inclusive do próprio direito ao melhor governo possível”<sup>6</sup>.

Diante do exposto, deve ser exigida do Estado, em primeiro lugar, a criação de marcos regulatórios (legislativos e administrativos) de fomento ao terceiro setor que viabilizem efetivamente o atendimento das demandas sociais – e que, portanto, deem ênfase à capacidade técnica e ao controle de resultados –, mas em contrapartida, instituem regras e instrumentos de controle social e institucional da probidade, da impessoalidade e da indisponibilidade do interesse público, seja na escolha da entidade, seja na celebração da parceria, seja na gestão dos recursos.

Em segundo lugar, espera-se da Administração que todo o processo administrativo de implantação das organizações sociais (desde a qualificação, a seleção da proposta, até a fiscalização da execução do contrato de gestão), seja pautado por um criterioso e transparente planejamento estatal e pela firme obediência aos critérios técnicos, aos marcos regulatórios e aos princípios constitucionais.

O cumprimento de tais expectativas é fundamental para construir um sistema de confiança recíproca entre o Estado, a sociedade e as entidades sociais, o que é pressuposto fático para garantir o interesse de entidades sérias e mais competentes.

(...)

(TCERO. PROCESSO Nº: 0616/2012/TCERO e 1572/2012/TCERO. Auditoria – Organizações Sociais da Saúde, RELATOR: Conselheiro PAULO CURI NETO)

pagamento indevido à Sociedade Beneficente São Camilo e ao IPAS (Item 37.1 e 37.4 do Relatório Técnico).

Asseverou que, no seu entender, a conduta dos citados agentes públicos configura “*transferência gratuita de recursos e enriquecimento sem causa da Organização Social, afrontando aos princípios que norteiam a Administração Pública e aos artigos 62 e 63 da Lei nº. 4.320/1964*”, motivo porque postulou a expedição de ordem de restituição de todos os respectivos valores aos cofres públicos estaduais.

À vista de tudo quanto exposto, verifico que duas são as questões *sub judice*.

A primeira cinge-se à análise da legalidade de pagamento de parcela mensal de contrato de gestão sem contraprestação de serviços, em decorrência da ausência de previsão contratual de meta de desempenho a ser alcançada pela Organização Social contratada no respectivo mês de pagamento.

A segunda questão refere-se à análise da legalidade de pagamento do valor integral de parcela mensal de contrato de gestão sem correspondente atingimento integral da meta estabelecida para o respectivo mês.

Três são os contratos de gestão aos quais se alega ocorrência de “*pagamento de parcela mensal sem contraprestação de resultados em razão da ausência de previsão contratual de meta de desempenho a ser alcançada pela respectiva Organização Social no respectivo mês de pagamento*”. São eles: o Contrato nº

001/SES/MT/2011, celebrado com o IPAS; o Contrato nº 002/SES/MT/2011 celebrado com a Associação São Camilo; e o Contrato nº 004/SES/MT/2011 celebrado com a Congregação Santa Catarina.

Em sede de defesa, o IPAS alegou que *“não recebe remuneração de qualquer espécie”*, de vez que *“todos os recursos financeiros a si transferidos são mantidos e monitorados pelo Estado de Mato Grosso, em contas correntes bancárias específicas, vinculadas ao contrato, cabendo-lhe simplesmente administrar os recursos, devolvendo ao próprio Estado qualquer saldo credor decorrente da operacionalização da gestão (...)”*. Sustenta que, *“dos recursos (...) disponibilizados no ato da assinatura do contrato, R\$ 8.115.500,00 (...) foram utilizados pouco mais de R\$ 8.000,00, restando em 31 de maio R\$ 8.106.898,15 (...) nas contas correntes bancárias vinculadas ao contrato”* (fls. 6871/6879-TCENT).

O IPAS aduz que *“durante os três primeiros meses de vigência do contrato (...) realizou processo seletivo para contratação de profissionais indispensáveis”*, razão pela qual entende improcedente a tese de que teria recebido valores sem a devida contraprestação. Defende que não se lhe aplica o disposto no artigo 62 da Lei no 4.320/1964.

A seu turno, a Sociedade Beneficente São Camilo confirma que recebeu o montante de R\$ 3.152.000,00 em julho de 2011, *“referente à primeira parcela para o gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde do Hospital Regional de Rondonópolis”*. Alega, contudo, que *“todo o recurso a ela repassado foi aplicado em conta poupança, como já foi apresentado em extrato e nas prestações de*

*contas mensal e trimestral endereçadas à Secretaria de Saúde” (fls. 6572/6580-TCEMT).*

A seu turno também, a Associação Santa Catarina alegou que “os recursos financeiros transferidos aos Contratos de Gestão (...) por sua natureza, é efetuado antes da execução dos serviços, ou seja, a Contratada deve receber o recurso antecipado da SES-MT para que ela possa gerenciar as unidades de saúde, executando o objeto contratual”.

A Associação em questão defende que “o contrato de gestão se difere do contrato de prestação de serviço previsto na lei de licitações, onde a empresa contratada presta os serviços com seus recursos próprios e somente depois recebe por esses serviços prestados”, razão pela qual postula pela improcedência das argumentações técnicas.

Os agentes públicos envolvidos, em alinhada tese argumentativa, reproduzem as linhas defensivas apresentadas pelas Associações e acrescentam a tese de que “foram realizadas as transferências (...) para que as entidades pudessem custear as despesas iniciais para execução do objeto contratual (fls. 10446, fls. 8102/8103-TCEMT)”.

A Equipe de Auditoria manteve seu posicionamento preliminar, sendo nisto veementemente acompanhada pelo Ministério Público de Contas.

Contrapondo a tese defensiva do IPAS a Equipe de Auditoria assinalou que “no primeiro trimestre não houve efetivo atendimento à população”, e que o alegado

recebimento antecipado para executar serviços estruturais não procede na medida em que para este fim o IPAS recebeu o montante de R\$ 5.500.000,00 para aquisição de equipamentos, e R\$ 500.000,00 para obras e instalações (fls. 8203-TCEMT).

Contrapondo-se à tese defensiva da Sociedade Beneficente São Camilo, a Equipe de Auditoria registrou que *“embora a SBSC tenha recebido antecipadamente a 1ª Parcela e no contrato de gestão contenha metas relativas ao mês de julho, a ACSC não prestou serviços aos usuários do SUS, conforme demonstrado no relatório de atividades do Hospital Regional de Rondonópolis (fls. 5000-TCEMT) e no Relatório de Avaliação do Primeiro Trimestre (julho/2011 a outubro/2012) da Comissão Permanente de Contrato de Gestão (fls. 5005-5034-TCEMT)”*.

Ainda em sua contestação à tese da defesa, a Equipe de Auditoria destacou que *“embora a ACSC tenha recebido antecipadamente a 1ª Parcela e no contrato de gestão contenha metas relativas ao mês de outubro, a ACSC não prestou serviços aos usuários do SUS, conforme demonstrado no Relatório de atividades do Hospital de Cáceres (fls. 4665-TCEMT) e no relatório de Avaliação do Primeiro Trimestre (novembro/2011 a janeiro/2012) da Comissão Permanente de Contrato de Gestão (fls. 4671/4711-TCEMT)”*.

De proêmio, enfrente a tese da defesa de que por se tratar de contrato de gestão não há submissão das Organizações Sociais à prévia liquidação para pagamento.

A incidência dos artigos 62<sup>60</sup> e 63<sup>61</sup> da Lei nº. 4.320/1964 sobre o

<sup>60</sup> Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

<sup>61</sup> Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e

processo de despesa pública decorrente da execução do contrato de gestão é regra que se impõe pela submissão do Estado contratante a esta normativa federal, por força do que dispõe o artigo 1<sup>o</sup><sup>62</sup> da referida legislação.

No direito privado, a lógica dos artigos 62 e 63 da Lei nº. 4.320/1964 forma a regra segundo a qual a realização do pagamento apenas pode ocorrer depois do cumprimento da obrigação contratual.

Trata-se da incidência do princípio geral de Direito da exceção de contrato não cumprido – *exceptio non adimpleti contractus*, consagrado no art. 476 do atual Código Civil: “*nos contratos bilaterais, nenhum dos contratantes, antes de cumprida a sua obrigação, pode exigir o implemento da do outro*”.

Ademais, relevante rememorar jurisprudência do C. TCU segundo a qual as Organizações Sociais “(...) devido à sua característica publicista, (...) submetem-se a regime híbrido, marcado pela dominância de regras de Direito Privado, porém com simultânea preponderância de princípios de Direito Público (TCU - Acórdão 601/07 - 1ª Câmara)

Não obstante a obrigatória observância, pois, dos artigos 62 e 63 da Lei

---

documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar; (Vide Medida Provisória nº 581, de 2012)

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

<sup>62</sup> Art. 1º Esta lei estatui **normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços** da União, **dos Estados**, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal

nº. 4320/1964, tal qual ocorre com os contratos administrativos em geral, é excepcionalmente admissível o pagamento adiantado.

De todo cediço que, no âmbito dos contratos administrativos, é defeso realizar pagamentos anteriores à prestação dos serviços sem que tal procedimento seja tecnicamente justificável e que esteja previsto no instrumento convocatório, nos termos do art. 38 do Decreto nº. 93.872/1986, c/c os arts. 62 e 63 da Lei nº. 4.320/1964 e art. 65, II, "c", da Lei nº. 8.666/1993 Acerca desta matéria já se pronunciou este E. Tribunal de Contas, em Consulta da lavra deste Relator:

**RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 50/2011**

***Ementa: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MATO GROSSO. CONSULTA. CONTRATO OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. PAGAMENTO ANTECIPADO. REGRA GERAL. IMPOSSIBILIDADE. EXCEÇÕES E REQUISITOS.***

***1) O pagamento do contrato ou de parcela contratual só poderá ser realizado após a regular liquidação, conforme dispõem a alínea c, do inciso II do art. 65 da Lei nº 8.666/1993 e os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964.***

***2) Nas obras e serviços de engenharia, em situações excepcionais, quando, comprovadamente, seja esta a única alternativa para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço desejado, ou ainda quando a antecipação propiciar sensível economia de recursos, é possível o pagamento antecipado de parcelas contratuais antes da execução, medição da obra ou liquidação da despesa, desde que atendidos os seguintes requisitos: a) previsão no ato convocatório; b) prestação das garantias efetivas e idôneas previstas no §1º do art. 56 da Lei nº 8.666/1993; c) comprovado benefício econômico à Administração Pública, mediante a concessão de descontos financeiros no pagamento, nos moldes da alínea d, inciso XIV, art. 40 da Lei nº 8.666/1993; e, d) o valor antecipado deverá ser compensado dos créditos da empresa contratada em valores***

*atualizados, na forma do contrato.  
(TCEMT. Processo nº 11.541-0/2011. Assunto Consulta. Relator  
Auditor Substituto de Conselheiro LUIZ HENRIQUE LIMA. Sessão  
de Julgamento 2-8-2011).*

Todavia, a lógica da execução dos contratos de gestão não se enquadra no conceito clássico de estágio de despesas públicas, na medida em que esta pressupõe a contraprestação por serviço contratado regularmente prestado ou por bens adquiridos ao par que a contratualização de resultados pelo estabelecimento de parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada, no chamado Estado pós-Social, pressupõe a dispensação de recursos públicos a serem geridos e não auferidos pelas Organizações Sociais contratadas.

O contrato de gestão pressupõe uma combinação de custos, transferência e alocação de recursos materiais, humanos e logísticos, deixando a organização dos processos de trabalho e a formulação das estratégias por conta e responsabilidade da instituição contratada. A Organização Social fica obrigada a atingir metas e, em contrapartida, a elas é conferido o gerenciamento de recursos financeiros, recursos humanos e de outras condições materiais destinadas à prestação do serviço público.

Ante o exposto, entendo que os achados técnicos tão somente não procedem na parte em que alegam violação dos artigos 62 e 63 da Lei nº. 4320/1964, salvo se houvesse nos autos constatação de que a parte variável do repasse mensal de custeio, no percentual de 10% do valor mensal de custeio, tivera sido realizada sem prévia liquidação, pois, em relação a esta parte do repasse, todos os Contratos de Gestão

estabelecem que apenas poderá ser transferida à respectiva Organização Social após regular “*avaliação dos indicadores de qualidade, conforme Anexo III*” (inciso I da cláusula 6.1 c/c cláusula 1.4.2 do Anexo II c/c cláusula 1.2 do Anexo III de todos os Contratos de Gestão *sub judice*).

Com efeito, a cláusula 6.1 **de todos os contratos** *sub judice* estabelece que o percentual de 90% do valor mensal de custeio transferido pela SES às Organizações Sociais será pago em 12 parcelas fixas mensais e que o controle do cumprimento das metas quantitativas a que esta vinculada esta transferência será realizado trimestralmente, sendo que “*em caso de não cumprimento das metas quantitativas ocorrerá desconto proporcional ao percentual de não cumprimento (...) em regime semestral*”.

Ocorre que a irregularidade em comento não se cinge à verificação tão somente do alegado pagamento antecipado retro analisado, mas sim à verificação de que: **(I)** realizado o pagamento não houve previsão contratual de metas qualitativas e quantitativas de resultado a serem atingidas, não havendo, por conseguinte, qualquer atividade das Organizações Sociais que justificasse o pagamento; e **(II)** verificação de que existindo previsão contratual de metas qualitativas e quantitativas de resultado a serem atingidas, a Organização contratada se omite em cumprir seu dever contratual.

A primeira hipótese foi suscitada em relação à execução do Contrato nº. 001/SES/MT/2011 celebrado entre a SES e o IPAS para gestão do Hospital Metropolitano de Várzea Grande.

Segundo dados técnicos da Auditoria e da leitura dos termos do **Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011 de 28/2004/2011**, é possível constatar que foram estipuladas metas mensais de saídas hospitalares para o Hospital Metropolitano de Várzea Grande tão somente a partir do 4º mês (agosto/2011) de funcionamento do Hospital Metropolitano de Várzea Grande, conforme quadro a seguir:

Tabela 9: Metas Mensais estabelecidas de Procedimentos - HMVG

Procedimentos	MÊS >	Meses											
		1º 05/11	2º 06/11	3º 07/11	4º 08/11	5º 09/11	6º 10/11	7º 11/11	8º 12/11	9º 01/12	10º 02/12	11º 03/12	12º 04/12
<b>INTERNAÇÃO</b>													
Clínica Cirúrgica		0	0	0	43	64	107	107	107	107	107	107	107
Clínica Ortopédica		0	0	0	31	46	77	77	77	77	77	77	77
Clínica Hospital Dia		0	0	0	102	153	255	255	255	255	255	255	255
UTI Adulto		<b>VALORES EXCLUÍDOS EM DESACORDO AO EDITAL 001/SES/MT/2011 E PROPOSTA DO IPAS</b>											
<b>Sub-total</b>		0	0	0	176	263	439	439	439	439	439	439	439
<b>ATENDIMENTO AMBULATORIAL</b>													
Ambulatório		0	0	0	212	318	530	530	530	530	530	530	530
<b>Sub-total</b>		0	0	0	212	318	530	530	530	530	530	530	530
<b>ATENDIMENTO DE URGÊNCIAS E EMERGÊNCIAS</b>													
Urgência e Emergência		0	0	0	1.200	1.800	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
<b>Sub-total</b>		0	0	0	1.200	1.800	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
<b>DIAGNÓSTICOS TERAPÊUTICOS</b>													
Endoscopia		0	0	0	134	202	336	336	336	336	336	336	336
Colonoscopia		0	0	0	67	101	168	168	168	168	168	168	168
Broncoscopia		0	0	0	16	24	40	40	40	40	40	40	40
Colangio Retrograda		0	0	0	3	5	8	8	8	8	8	8	8
<b>Sub-total</b>		0	0	0	220	332	552	552	552	552	552	552	552
<b>Totais</b>		0	0	0	1.808	2.713	4.521	4.521	4.521	4.521	4.521	4.521	4.521

A despeito desses meses ociosos, o **IPAS** recebeu por três meses, de forma integral, as correspondentes transferências mensais de custeio, no valor de R\$ 5.546.170,64.

A irregularidade, pois, está na ausência de fixação de metas quantitativas

e qualitativas para meses em que contratualmente se previu a transferência de repasses da SES para as Organizações Sociais.

Tal postura constitui uma ação ilegal e antieconômica na medida em que é da essência jurídica do contrato de gestão a estipulação de indicadores de qualidade e de produtividade, a serem avaliados, não se justificando a previsão contratual de transferência e a transferência efetiva de recursos públicos sem correspondente meta a ser atingida ao tempo da respectiva transferência.

Digo que é antieconômica, pois circundam o orçamento da SES outras demandas políticas e administrativas que evidentemente deixaram de ser atendidas. Friso que se trata de um universo de R\$ 5.546.170,64 (cinco milhões, quinhentos e quarenta e seis mil, cento e setenta reais e sessenta e quatro centavos) em recursos públicos supostamente congelados nas mãos de entidades privadas que não tinham, ao tempo do recebimento destes valores, qualquer compromisso em executar os serviços de saúde fomentados pelo Estado.

A transferência de recursos públicos para custeio de serviços de saúde operacionalizados e geridos por Organizações Sociais constitui ato vinculado à finalidade precípua de fomentar a prestação do serviço público devido à sociedade pelo Estado, pelo que a contratualização em contrário a esta lógica afigura-se ilegal e ilegítima.

Neste sentido:

*“(...) No momento em que um Contrato de Gestão não define as*

*ações a serem efetivamente implementadas a partir de seu objeto e, com isso, compromete a clara correspondência que deve existir entre essas metas e as diretrizes gerais do Plano Municipal de Saúde e do Sistema Único de Saúde, ele passa a representar, na prática, um mero repasse de verbas sem uma destinação claramente prevista (...)*

*(TCMSP. TC nº 72-001.870.09-80, Conselheiros Maurício Faria – Relator).*

Desta forma, tenho por **configurada a irregularidade**.

A segunda hipótese – “*verificação de que existindo previsão contratual de metas qualitativas e quantitativas de resultado a ser atingidas, a Organização contratada se omite em cumprir seu dever contratual*” – foi suscitada em relação à execução do Contrato nº. 002/SES/MT/2011, celebrado entre a SES e a Sociedade São Camilo para gestão do Hospital Regional de Rondonópolis, e em relação à execução do Contrato nº. 004/SES/MT/2011, celebrado entre a SES e a Congregação Santa Catarina para gestão do Hospital Regional de Cáceres.

Segundo dados técnicos da Auditoria e da leitura dos termos do **Contrato de Gestão nº 002/SES/MT/2011** de 01/07/2011, é possível constatar que foram estipuladas metas mensais de saídas hospitalares para o Hospital Regional de Rondonópolis desde o primeiro mês da celebração do referido contrato, mas que a **Sociedade Beneficente São Camilo** não realizou procedimentos no mês de julho de 2011, conforme quadro a seguir:

10: Comparativo entre a Metas Mensais o Executado

Períodos	Metas Mensais	Execução Julho	%	1º Trimestre			Metas Mensais	2º Trimestre		
				Agosto/	Setembro/	Outubro		Novembro/Dezembro e	Janeiro	
Procedimentos				Metas	Execução	%		Metas	Execução	%
<b>INTERNAÇÃO</b>										
- Clínica Médica	163	0	0%	489	278	57%	163+100+100	363	245	67%
- Clínica Cirúrgica	184	0	0%	552	369	67%	184+150+150	484	328	68%
- Clínica Ortopédica	133	0	0%	399	375	94%	133+120+120	373	371	99%
- Clínica Hospital Dia	357	0	0%	1.071	113	11%	357+180+180	717	741	103%
- UTI Adulto	27	0	0%	81	50	62%	27+30+30	87	105	121%
- Clínica Pediátrica	0	0	0%	0	95	-	0+20+20	40	64	160%
<b>Sub-total</b>	<b>864</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>2.592</b>	<b>1.280</b>	<b>49%</b>		<b>2.064</b>	<b>1.854</b>	<b>90%</b>
<b>ATENDIMENTO AMBULATORIAL</b>										
- Ambulatório	3.000	0	0%	9.000	3.602	40%	3000-1600-1600	6.200	6.523	105%
<b>Sub-total</b>	<b>3.000</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>9.000</b>	<b>3.602</b>	<b>40%</b>		<b>6.200</b>	<b>6.523</b>	<b>105%</b>
<b>ATENDIMENTO DE URGÊNCIAS E EMERGÊNCIAS</b>										
- Urgência/Emergência	1.000	0	0%	3.000	3.390	113%	1.000	3.000	3.093	103%
<b>Sub-total</b>	<b>1.000</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>3.000</b>	<b>3.390</b>	<b>113%</b>		<b>3.000</b>	<b>3.093</b>	<b>103%</b>
<b>DIAGNÓSTICOS TERAPÊUTICOS</b>										
- Colonoscopia	40	0	0%	120	132	110%	40	120	128	107%
- Ecocardiografia	120	0	0%	360	360	100%	120-130-230	380	386	102%
- Ultrassonografia	200	0	0%	600	1.240	207%	200+300+300	800	1.120	140%
- Broncoscopia	20	0	0%	60	10	17%	+20+10+10	40	4	10%
- Radiologia	2.000	0	0%	6.000	6.821	114%	2.000	6.000	6.716	112%
- Tomografia	300	0	0%	900	1.028	114%	300	900	1.017	113%
- Mamografia	200	0	0%	600	399	67%	200	600	490	82%
- Endoscopia	150	0	0%	450	439	98%	150	450	446	99%
<b>Sub-total</b>	<b>3.030</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>9.090</b>	<b>10.429</b>	<b>115%</b>		<b>9.290</b>	<b>10.307</b>	<b>111%</b>
<b>Totais</b>	<b>7.894</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>23.682</b>	<b>18.701</b>	<b>79%</b>		<b>20.554</b>	<b>21.777</b>	<b>106%</b>

A despeito deste ocioso mês de julho de 2011, a Sociedade Beneficente São Camilo por ele recebeu, de forma integral, a correspondente transferência mensal de custeio, no valor de R\$ 3.088.039,48.

Ainda, com base nos dados técnicos da Auditoria e na leitura dos termos do **Contrato de Gestão nº 004/SES/MT/2011** de 03/10/2011, é possível constatar que foram estipuladas metas mensais de saídas hospitalares para o Hospital Regional de

Cáceres desde o primeiro mês da celebração do referido contrato, mas que a **Congregação Santa Catarina** não realizou procedimentos no mês de outubro de 2011, conforme quadro a seguir:

: Comparativo entre as metas estabelecidas e a execução

	OUTUBRO			NOVEMBRO			DEZEMBRO		
	Pactuado	Executado	%	Pactuado	Executado	%	Pactuado	Executado	%
Clínica Médica	46	0	0	46	15	32,6%	46	60	130,4%
Clínica Cirúrgica	107	0	0	107	121	113,1%	107	147	137,4%
Clínica Ortopédica	102	0	0	102	153	150,0%	102	210	205,8%
Clínica Pediátrica	117	0	0	117	79	67,5%	117	112	95,7%
Clínica Hospital Dia	70	0	0	150	40	26,7%	230	152	66,1%
UTI Adulto	16	0	0	16	11	68,8%	16	15	93,8%
UTI Pediátrica	27	0	0	27	1	3,7%	27	1	3,7%
<b>Sub-total</b>	<b>485</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>565</b>	<b>420</b>	<b>74,3%</b>	<b>645</b>	<b>697</b>	<b>108,1%</b>
<b>ATENDIMENTO AMBULATORIAL</b>		0	0						
Ambulatório	1.000	0	0	1.000	1.101	110,1%	1.000	1.111	111,1%
<b>Sub-total</b>	<b>1.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.000</b>	<b>1.101</b>	<b>110,1%</b>	<b>1.000</b>	<b>1.111</b>	<b>111,1%</b>
<b>ATENDIMENTO DE URGÊNCIAS E EMERGÊNCIAS</b>		0	0						
Urgência e Emergência	1.000	0	0	1.000	937	93,7%	1.000	1.197	119,7%
<b>Sub-total</b>	<b>1.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.000</b>	<b>937</b>	<b>93,7%</b>	<b>1.000</b>	<b>1.197</b>	<b>119,7%</b>
<b>DIAGNÓSTICOS TERAPÊUTICOS</b>		0	0						
Patologias Clínicas	2.000	0	0	2.000	4.587	229,4%	2.000	1.476	73,8%
Radiologia	2.000	0	0	2.000	2.876	143,8%	2.000	1.999	100,0%
Ultrassonografia	200	0	0	200	74	37,0%	200	116	58,0%
Endoscopia	150	0	0	150	72	48,0%	150	90	60,0%
Broncoscopia	10	0	0	10	3	30,0%	10	2	20,0%
Tomografia	300	0	0	300	206	68,7%	300	221	73,7%
Mamografia	0	0	0	0	0	0,0%	200	0	0,0%
Ecocardiografia	120	0	0	120	91	75,8%	120	0	0,0%
Colonoscopia	40	0	0	40	8	20,0%	40	23	57,5%
Eletroencefalograma	-	0	0	-	45	0,0%	-	52	0,0%
Eletrocardiograma	-	0	0	-	217	0,0%	-	122	0,0%
<b>Sub-total</b>	<b>4.820</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4.820</b>	<b>8.179</b>	<b>169,7%</b>	<b>5.020</b>	<b>4.101</b>	<b>81,7%</b>
<b>Totais</b>	<b>7.305</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7.385</b>	<b>10.637</b>	<b>144,0%</b>	<b>7.665</b>	<b>7.106</b>	<b>92,7%</b>

A despeito deste ocioso e infrutífero mês de outubro de 2011, a Congregação Santa Catarina por ele recebeu, de forma integral, a correspondente transferência mensal de custeio, no valor de R\$ 3.208.428,36.

As defesas não negam o ocorrido, razão pela qual o recebimento das respectivas transferências de repasses constitui matéria incontroversa. A tese de que os valores ficam disponíveis em conta corrente específica não possui o condão de descaracterizar a irregularidade, na medida em que por se tratar de conta particular das respectivas Organizações Sociais passaram a serem valores a que a SES não mais teve acesso.

Em hipótese semelhante, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo pertinentemente pontuou:

*“O que aconteceu foi que, durante esse período, pelo que constou do relatório, **serviços de saúde não foram prestados, implantação de infraestruturas e de equipamentos não foi realizada, pessoal não foi contratado, ou seja, aquilo que deveria ser produzido no âmbito do contrato de gestão, em grande medida, não foi efetivamente feito.** E isso é um **prejuízo à população**, porque são serviços de saúde não prestados, e mais, sem aquela suposta qualidade adicional que o contrato de gestão deveria trazer.*

*Não basta, frente a isso, a alegação genérica de que se está tomando providências, de que se está procurando melhorar futuramente. **Existe um prejuízo irrecuperável.** E, quanto a isso, eu dialogo com o parecer da Procuradoria da Fazenda Municipal: a irregularidade não é só quando há má utilização comprovada de recursos públicos, no sentido de corrupção, de desvio. **Se o recurso público é repassado para pagar serviços de saúde e fica em aplicações financeiras da OS, se nesse processo de repasses o serviço de saúde não é bem prestado, isso significa que o dinheiro público foi disponibilizado e a sua finalidade não se realizou.** Isso diz respeito à qualidade e ao resultado do gasto público, que é questão essencial, hoje, nas políticas públicas.*

*A não prestação dos serviços de saúde com a quantidade e a qualidade melhoradas, e por um custo menor, e isto durante muitos meses, representa um prejuízo à saúde das pessoas, que não será anulado por uma suposta melhora futura.*

*Não basta, no caso, a verificação da mera legalidade formal. É preciso indagar os resultados, e a questão do contrato de gestão é que a sua grande premissa é o resultado, seu fundamento conceitual é o resultado. Então, indagar os resultados é da essência da atividade do controle externo em relação a eles.*

*Em face do quanto exposto, concluo que a Origem falhou nos quesitos essenciais à figura do contrato de gestão, que, conforme aduzido, fundamentam conceitualmente a existência mesma do modelo.*

*Relembrando as palavras do Ministro Gilmar Mendes: “o contrato de gestão constitui o instrumento de fixação e controle de metas de desempenho que assegurem a qualidade e efetividade dos serviços de prestação à sociedade.*

*(...)”.*

*(TCMSP. TC nº 72-001.811.09-11. relator: Conselheiro Mauricio Faria).*

Resta, pois, configurada a ocorrência de dano ao erário demandante de Tomada de Contas, para adequada quantificação do dano, identificação dos responsáveis solidários e obtenção do devido ressarcimento.

Tais irregularidades afiguram-se **gravíssimas** porque caracterizadoras de gestão antieconômica, ilegal e ilegítima. No entanto, como anteriormente exposto, deixo de propor determinações ou sanções, por entender que o tema das Organizações Sociais será abordado de forma mais abrangente na Tomada de Contas proposta.

Noutro giro, em relação à transferência de repasse mensal ao IPAS sem o

correspondente atingimento de metas pelo mesmo, a Equipe de Auditoria alega que houve o pagamento irregular de R\$ 1.042.675,91, ao Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde, referente aos meses de agosto a dezembro, a despeito do Instituto não ter atingido nestes meses as metas estabelecidas no Anexo II – Sistema de Pagamento, Item II – Sistemática e Critérios de Pagamento do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011,

Para o cálculo dos valores a deduzir em relação às metas pactuadas e não atingidas, a Equipe de Auditoria considerou o valor de R\$ 1.558.104,76, calculado na Tabela 4.36 com base nos quantitativos/preços estabelecidos no Contrato de Gestão e o Anexo I do Plano de Trabalho.

Apresentou a Equipe a seguinte tabela demonstrativa do alegado:

Tabela: Cálculo dos valores a deduzir em relação às metas pactuadas e não atingidas

Modalidade de Atividade Assistencial	Período	% de Metas a Atingir sem deduções (¹)	% Atingindo das Metas	Forma de Cálculo				
				90% do Orçamento Mensal (a)	Pesos (²) (b)	Resultado c=(a*b)	Percentual a Deduzir(³) (d)	Valor a Deduzir e=(c*d)
<b>Internação</b>	dezembro	Acima de 85%	64,0%	1.402.294,28	65,7%	921.307,34	30,0%	276.392,19
<b>Urgência e Emergência</b>	agosto	Acima de 85%	3,0%	1.402.294,28	20,0%	280.458,86	45,0%	126.206,49
	setembro	Acima de 85%	10,0%	1.402.294,28	20,0%	280.458,86	45,0%	126.206,49
	outubro	Acima de 85%	4,0%	1.402.294,28	20,0%	280.458,86	45,0%	126.206,49
	novembro	Acima de 85%	1,0%	1.402.294,28	20,0%	280.458,86	45,0%	126.206,49
<b>SADT</b>	agosto	Acima de 85%	52,8%	1.402.294,28	11,3%	158.459,25	45,0%	71.306,66
	setembro	Acima de 85%	66,3%	1.402.294,28	11,3%	158.459,25	30,0%	47.537,78
	outubro	Acima de 85%	29,5%	1.402.294,28	11,3%	158.459,25	45,0%	71.306,66
	novembro	Acima de 85%	51,7%	1.402.294,28	11,3%	158.459,25	45,0%	71.306,66
<b>Total</b>								<b>1.042.675,91</b>

Obs: o Valor de R\$ 1.402.294,28 refere-se a 90% do valor de R\$ 1.558.104,76, calculado na Tabela 4.36 com base nos

quantitativos/preços estabelecidos no Contrato de Gestão e o Anexo I do Plano de Trabalho.

(<sup>1</sup> e <sup>3</sup>) Informações extraídas do Item II.1 – Avaliação e Valoração dos Desvios nas Quantidades de Atividade Assistencial do Anexo II – Sistema de Pagamento do Contrato nº 001/SES/MT/2011.

(<sup>2</sup>) Informações extraídas do Item I.3 – Peso por Modalidade de Atividade Assistencial do Anexo Técnico II – Sistema de Pagamento do Contrato nº 001/SES/MT/2011 e 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 001/SES/MT/2011.

Apresentou, ainda, quadro demonstrativo do Item II.1 – Avaliação e Valoração dos Desvios nas Quantidades de Atividade Assistencial do Anexo II – Sistema de Pagamento do Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011, conforme a seguir:

Tabela 11: Avaliação e Valoração dos Desvios nas Quantidades de Atividade Assistencial – Valor a Pagar e Percentual a Deduzir

Modalidade	Atividade Realizada	Valor a pagar (R\$)	Orçamento Mensal	90% do Orçamento Mensal	% a Deduzir
<b>Internação, Urgência e Emergência, Ambulatório, SADT (90%)</b>	Acima do Volume Contratado	100% do peso x 90% do orçamento	1.558.104,76	1.402.294,28	0,0%
	Entre 85% e 100% do Volume Contratado	100% do peso x 90% do orçamento	1.558.104,76	1.402.294,28	0,0%
	Entre 70% e 84,99% do Volume Contratado	90% do peso x 90% do orçamento	1.558.104,76	1.402.294,28	10,0%
	Entre 55% e 69,99% do Volume Contratado	70% do peso x 90% do orçamento	1.558.104,76	1.402.294,28	30,0%
	Menor que 55% do Volume Contratado	55% do peso x 90% do orçamento	1.558.104,76	1.402.294,28	45,0%

E, por derradeiro, apresentou o quadro demonstrativo do Item I.3 – Peso por Modalidade de Atividade Assistencial do Anexo Técnico II – Sistema de Pagamento com base no Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011 e o 2º Termo Aditivo, datado de 20/12/2011, conforme a seguir:

Tabela 12: Quadro Demonstrativo – Peso por Modalidade de Atividade Assistencial

Contrato de Gestão nº 001/SES/MT/2011				2º Aditivo ao Contrato de Gestão a partir de 12/2011			
Modalidades	%	Valor Mensal	Total	Modalidades	%	Valor Mensal	Total
Internação (Enfermaria e	<b>60,70%</b>	1.284.108,50	15.409.302,00	Internação (Enfermaria e	<b>65,70%</b>	1.389.883,50	16.678.602,00

Hospital Dia)				Hospital Dia)			
Urgência e Emergência	<b>20,00%</b>	423.100,00	5.077.200,00	Urgência e Emergência	<b>0,00%</b>	0,00	0,00
Atendimento Ambulatorial	<b>8,00%</b>	169.240,00	2.030.880,00	Atendimento Ambulatorial	<b>15,00%</b>	317.325,00	3.807.900,00
Serviço de Apoio Diagnóstico e Terapêutico	<b>11,30%</b>	239.051,50	2.868.618,00	Serviço de Apoio Diagnóstico e Terapêutico	<b>19,30%</b>	408.291,50	4.899.498,00

Em alinhado entendimento, o Sr. Pedro Henry Neto, o Sr. Vander Fernandes e o Sr. Mauro Antônio Manjabosco reconheceram o déficit de atendimento do IPAS em procedimentos de “urgência e emergência”, em “saídas de hospital dia” e em “exames de SADT (colonoscopia, endoscopia e CPRE)”. Todavia, aduziram que o referido Instituto apresentou um superávit de atendimento em “consulta médica”, “cirurgia ortopédica”, e que “no primeiro trimestre foram realizados em torno de 11.375 procedimentos (...) que não faziam parte do Contrato de Gestão”, os quais, segundo alegam, “diante da necessidade e existência de demanda reprimida” (...) “foram incluídos no Segundo Termo Aditivo ao citado contrato de gestão”.

Defendem que, diante deste quadro, “fez uma compensação entre o déficit e o superávit nas metas de atendimento”, decidindo “não aplicar o desconto em relação às metas quantitativas que foram estimadas”. Alegaram, ainda, que “em relação às qualitativas a SES/MT aplicou o desconto (...)”.

Defendem, ainda, que “devido à natureza do Contrato de Gestão e aplicação do princípio da razoabilidade (...) pela SES-MT (...) não seria razoável a realização de qualquer restituição”.

A Equipe de Auditoria rechaça a tese da defesa aos argumentos de que; **(I)** a reunião da Comissão seria trimestral, mas a avaliação é das metas mensais; **(II)** o Relatório de Execução (agosto, setembro e outubro/2011) dá conta de que houve a realização de “outros serviços”, os quais deveriam ser objeto de repactuação de metas no trimestre seguinte, mas não conta o registro de 11.375 procedimentos a mais como registrado pela defesa; **(III)** no Relatório de Avaliação (novembro, dezembro/2011 e janeiro/2012) consta realização de 7.689 procedimentos a mais; **(IV)** a realização de compensação entre o déficit apurado e o alegado superávit não encontra respaldo contratual.

Repiso: é da essência jurídica do contrato de gestão a estipulação de indicadores de qualidade e de produtividade, a serem avaliados por uma comissão de avaliação composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação. Tal aspecto reforça a *accountability* do modelo, pois exige a definição de resultados pelos quais o prestador deve se responsabilizar, sob pena de descredenciamento e rescisão contratual.

Os contratos de gestão firmados pela SES com o IPAS observam um modelo fincado no controle de resultado, sendo oportuno, a respeito, transcrever trecho de Acórdão do Superior Tribunal de Justiça, que assim decidiu:

*“(...) 7. A responsabilidade pelo não-cumprimento de todas as metas do contrato de gestão objeto do writ é imputável tão-somente à entidade impetrante, não havendo como atribuir ao Poder Público, que lhe transferiu recursos financeiros e lhe cedeu servidores públicos, a 'culpa' pelo cumprimento de percentual insatisfatório das metas contratualmente estipuladas. Além disso, conforme bem*

*observado pelo parecer que fundamentou o ato impetrado, a impetrante admite o descumprimento parcial do contrato e não justifica os motivos desse descumprimento, apenas discorre que o Poder Público não lhe orientou de maneira suficiente para que as metas pudessem ser atingidas.*

*8. Registre-se que as alegações da impetrante são contrárias aos princípios que regem a Administração Pública e as atividades do chamado "terceiro setor", pois a qualificação de entidades como organizações sociais e a celebração de contratos de gestão tiveram origem na necessidade de se desburocratizar e otimizar a prestação de serviços à coletividade, bem como viabilizar o fomento e a execução de atividades relativas às áreas especificadas na Lei 9.637/1998 (ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde).*

*Assim, apesar de, na espécie, competir ao Ministério do Meio Ambiente a fiscalização, a avaliação e o acompanhamento dos resultados do contrato de gestão, essas providências não afastam a responsabilidade do impetrante de cumprir as metas acordadas com o Poder Público.*

*(...)" -*

*(STJ. MS 10527, DJ 07/11/2005, p. 75).*

Não restou suficientemente comprovado o alegado superávit de serviços do IPAS, mas, ainda que comprovado restasse, pelo princípio da vinculação ao edital e da legalidade não pode a SES estabelecer modelo de solução de desvio de metas distinto daquele previsto no Edital de Chamamento Público contratualmente positivado.

A despeito de entender configurado o dano pelo pagamento integral de repasse de custeio sem o cumprimento integral das metas quantitativas pactuadas, vejo que a Equipe de Auditoria valeu-se de montante de repasse distinto do fixado

contratualmente, em cima do qual se fizeram os repasses dos meses de agosto a dezembro em que não se atingiram as metas.

Observo, ainda, que, como já salientado alhures, divergem o valor final do contrato nº. 001/2011, correspondente à soma dos quantitativos nele pactuados, e o valor final do Plano de Trabalho citado pela Equipe de Auditoria.

A ausência de auditoria pontual sobre essas divergências indiciosas de sobrepreço, fragilizaria qualquer determinação de ressarcimento por parte deste Relator, o que reforça meu entendimento de que, apesar de evidenciada a ocorrência de dano ao erário e de participação dos Senhores Pedro Henry Neto, Vander Fernandes e Mauro Antônio Manjabosco e das Associações IPAS, São Camilo e Santa Catarina contratadas, ainda não há a adequada quantificação do dano e individualização destas condutas para fins de condenação de restituição ao erário, o que é perfeitamente possível ocorrer no bojo de uma Tomada de Contas.

Isto posto, entendo por configuradas as irregularidades apontadas, respectivamente, à gestão do ex-Secretário Pedro Henry Neto e à gestão do atual Secretário Vander Fernandes, mas afasto por ora a proposta de imputação do dever de ressarcimento aos mesmos e às Associações pelos fatos acima expostos, determinando, no entanto, a realização imediata, pela Secex desta Relatoria com a participação da Secex de Obras e Serviços de Engenharia deste Tribunal de Contas, de TOMADA DE CONTAS destinada, nos termos constantes da íntegra deste Voto, a apurar e demonstrar os pagamentos realizados em sobrepreço, e sem correspondente atingimento de metas.

**No que concerne aos tópicos 7.2.1, 7.2.2, 7.2.3 e 7.3 e respectivas irregularidades, julgo necessário o levantamento de informações complementares à instrução e à defesa constantes nos autos, razão pela qual neste momento abstenho-me de propor a aplicação de multas ou a emissão de determinações e proponho determinar a instauração de Tomada de Contas, sob responsabilidade desta Relatoria, para apurar aspectos complementares relacionados às irregularidades aqui descritas, especialmente a quantificação de eventuais danos ao erário advindos da execução dos Contratos de Gestão celebrados com Organizações Sociais e a identificação dos respectivos responsáveis, bem como das demais considerações constantes da íntegra deste Voto.**

Entre os tópicos a serem obrigatoriamente enfrentadas pela referida Tomada de Contas, destaco: **(I)** sobrepreço dos serviços contratados mediante a pactuação dos Contratos de Gestão nº. 001/SES/2011, nº. 002/SES/2011, nº. 003/2011, nº. 005/2011 e nº. 006/SES/2011, na medida em que é possível constatar contratos de gestão celebrados com valores superiores aos ofertados pela própria Organização Social; **(II)** fortes indícios de dano ao erário decorrente de possíveis práticas de sobrepreço na contratação do IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência Saúde por meio do Contrato de Gestão nº. 001/SES/MT/2011, na contratação do IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência Saúde por meio do Contrato de Gestão nº. 003/SES/MT/2011; na contratação da Sociedade Beneficente São Camilo por meio do Contrato de Gestão nº. 002/SES/MT/2011; na contratação do Instituto Social Fibra por meio do Contrato de Gestão nº. 005/SES/MT/2011; e na contratação do Instituto Social Fibra por meio do Contrato de Gestão nº. 006/SES/MT/2011; em relação aos quantitativos de serviços e valores estimados, contratados e pagos às Organizações Sociais na

execução de cada qual dos contratos de gestão, independentemente das medidas administrativas internas e judiciais adotadas, para verificação da existência e do quantum atualizado do sobrepreço nas contratações acima descritas; **(III)** a indiciosa ocorrência de contratação do Instituto Social Fibras, por meio do Contrato de Gestão nº. 006/SES/MT/2011, **para prestação de serviços UTI Adulto e UTI Neonatal inexistentes no Hospital Regional de Alta Floresta**, independentemente das medidas administrativas internas e judiciais adotadas, de modo que se verifique a existência e o *quantum* atualizado do dano ao erário decorrente de eventual pagamento de serviço inexistente, por conseguinte não prestado; **(IV)** dano ao erário decorrente do aditamento de quantitativo de serviços (metas/resultados) a serem prestados pelo IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência Saúde em decorrência do 2º Termo Aditivo nº. 001/SES/2011 ao Contrato de Gestão nº. 001/SES/2011, sem a correspondente redução proporcional do valor mensal de custeio dos referidos serviços, bem como do aditamento de quantitativo de serviços (metas/resultados) a serem prestados pela Sociedade Beneficente São Camilo em decorrência do 3º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº. 002/SES/2011, sem a correspondente redução proporcional do valor mensal de custeio dos referidos serviços; e **(V)** possibilidade de significativo sobrepreço evidenciada na celebração do Contrato de Gestão nº. 004/SES/2011 com a Associação Santa Catarina pela redução da previsão de 8.000 (oito mil) de atendimentos urgência e emergência para 1.000 (hum mil) atendimentos mensais, sem redução proporcional dos valores contratuais.

## 8. ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS ANUAIS FES-MT 2011

Do conjunto de aspectos examinados, considero extremamente crítica a

situação observada na área de repasses e na de fomento às Organizações Sociais.

O volume de irregularidades e sua materialidade impressionam. O quadro é agravado por se tratar a saúde pública de setor de enorme relevância para todos os cidadãos. A criticidade dos eventos descritos materializa-se no conjunto de preceitos constitucionais e legais que restaram afetados pelas irregularidades praticadas: o direito à saúde, o princípio federativo, os princípios da legalidade e da eficiência, além de dezenas de normas infringidas.

Não há conclusão possível senão pela irregularidade das presentes contas, acrescida de sanções excepcionais, justificadas pela excepcionalidade das falhas praticadas. A filósofa Hannah Arendt em seu livro “Eichman em Jerusalém” cunhou a expressão “banalidade do mal” para indicar que alguns indivíduos agem dentro das regras do sistema a que pertencem sem racionalizar sobre seus atos. De certa forma, é o que assistimos na gestão da saúde em Mato Grosso: **a banalidade do mal**.

Ressalte-se que o Tribunal de Contas poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas, conforme bem prescreve o §1º do artigo 194 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Outro aspecto relevante que direciona o juízo de valor deste Relator à consignar que as vertentes Contas Anuais são irregulares é o contumaz abuso de descumprimento de determinações deste E. Tribunal, exhaustivamente constatado e enfrentado neste voto. A omissão no cumprimento destas determinações, se não

veementemente reprimida pode tender ao abalo da efetividade das decisões desta Corte de Contas.

Neste aspecto, após todas as razões de decidir expostas neste voto, não é necessário maior esforço hermenêutico para se constatar, e concluir, a insuficiência tanto das determinações quanto das penas pecuniárias, isoladamente consideradas, para conferir e preservar a efetividade das decisões desta Corte de Contas, impondo-se, por conseguinte, a exação do juízo mais drástico em sede de controle externo, que é o julgamento pela irregularidade das Contas Anuais com a adoção conjugada e simultânea de comandos cominatórios, inibitórios e sancionatórios pecuniários.

Feitas essas ponderações, e sopesando o conjunto dos elementos presentes nas contas, considero adequado o julgamento pela **irregularidade** das Contas Anuais do FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE DE MATO GROSSO, relativas ao exercício de 2011, com determinações legais e aplicação de multas aos responsáveis.

## VOTO

Ante o exposto, comungo do entendimento conclusivo do Parecer nº 4.630/2012, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, e, com fulcro nos arts. 16, 70, I e II e 75 da Lei Complementar nº 269/2007, **VOTO** no sentido de:

**I – PRELIMINARMENTE**, rejeitar as arguições de inconstitucionalidade suscitadas em relação aos Decretos Estaduais nºs. 270/2011, 194/2011, 693/2011 e 765/2011.

**II - PRELIMINARMENTE**, extinguir parcialmente as Contas Anuais, sem julgamento de mérito, na parte em que se apontaram as irregularidades consubstanciadas na alegada (I) afronta ao inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993 na execução do Contrato nº 057/2008/SES/MT celebrado entre a SES/FES-MT com a empresa Quality Aluguel de Veículos Ltda, e (II) ausência de critérios específicos, tais como valor e data limite dos repasses da saúde no Termo de Compromisso nº. 002/2009 firmado entre a SES-MT e o Município de Rosário Oeste, em face do reconhecimento da incompetência absoluta desta Relatoria acerca de atos de gestão perpetrados nos exercícios de 2009 e 2010, com fulcro no artigo 267, inciso IV, do Código de Processo Civil c/c artigo 144 do RITCMT c/c artigo 1º da Resolução Normativa nº. 13/2008/TCEMT;

**III - PRELIMINARMENTE**, extinguir parcialmente as Contas Anuais, sem julgamento de mérito, na parte em que se imputou ao atual Secretário de Saúde Vander Fernandes, a irregularidade consubstanciada na alegada “ausência de documentos autorizando parte dos repasses aos municípios de Rondonópolis, Juína e Cuiabá, nos valores respectivos de R\$ 1.484.000,00, R\$ 300.000,00 e R\$ 779.229,98”, ante o reconhecimento *ex officio* da **ilegitimidade passiva do Sr. Vander Fernandes**, na forma do artigo 267, VI do CPC c/c artigo 144 do RITCMT.

**IV – NO MÉRITO, julgar IRREGULARES** as Contas Anuais do Fundo Estadual de Saúde de Mato Grosso, referentes ao exercício de 2011, sob a gestão do Sr.

**PEDRO HENRY NETO**, no período de 01/01 a 30/01 e 02/02 a 15/11/2011, e **julgar IRREGULARES** as Contas Anuais do Fundo Estadual de Saúde de Mato Grosso referentes ao exercício de 2011, sob gestão do Sr. **VANDER FERNANDES**, no período de 16/11 a 31/12/2011.

**V - NO MÉRITO**, considerar ilegais, **sem pronúncia de nulidade**, as 118 (cento e dezoito) ocorrências de não formalização de Termo de Compromisso com Municípios que receberam repasses Fundo a Fundo no exercício de 2011, por afronta ao Decreto Estadual nº. 1.455/2008 e às Portarias nº. 112 e nº.113/2008/GBSES c/c artigo 5º II da CF/88;

**VI – APLICAR MULTA** ao Sr. **PEDRO HENRY NETO**, no valor total correspondente a **9.337 UPFs/MT**, de acordo com a seguinte dosimetria:

a) **20 UPFs/MT** em razão das 15 ocorrências de celebração e execução de contratos desacompanhadas da formal e tempestiva designação dos respectivos fiscais de contrato, caracterizando a irregularidade legalmente classificada como **“HB 04 – Contrato Grave – Inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado”**, com fulcro no artigo 289, II do RITCMT c/c artigo 6º, II, “a”, c/c §§ 1º e 3º do artigo 4, ambos da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

b) **20 UPFs/MT**, em razão do descumprimento do Acórdão nº. 3.299/2010/TCEMT, na parte em que determinou a garantia de um

sistema de controle interno eficiente voltado para compras, licitações, e contratos, com fulcro no artigo 289, III do RITCMT c/c artigo 6º, II, “b” e §5º c/c §§ 1º, 3º e 4º do artigo 4º, da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

c) **20 UPFs/MT** para cada qual das 04 (quatro) ocorrências de descumprimento do Acórdão nº. 3.299/2010/TCEMT, perfazendo um **total de 80 UPFs/MT**, consubstanciadas na **(I)** ausência de encaminhamento da conclusão dos 19 (dezenove) procedimentos administrativos, **(II)** ausência de instauração de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pelo pagamento de multas por atraso no pagamento das contas de telefone da Brasil Telecom, **(III)** ausência de instauração de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pela ausência de prestação de contas de diárias, no valor de R\$ 6.435,00, e na **(IV)** ausência de instauração de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pela ausência de comprovantes idôneos de gastos que comprovem que as despesas foram destinadas para a finalidade solicitada, com fulcro no artigo 289, III do RITCMT c/c artigo 6º, II, “b” e §5º c/c §§ 1º, 3º e 4º do artigo 4º, da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

d) **05 UPFs/MT** para cada qual das **31 (trinta e uma) ocorrências de repasses realizados pelo FES-MT sem o respectivo documento autorizativo**, em afronta ao artigo 4º da Portaria nº. 141/2003/GBSES c/c

artigo 5º II da CF/88, perfazendo um total de **155 UPFs/MT**, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT, c/c artigo 6º, III, “a” c/c §§1º, 3º e 4º do artigo 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

e) **05 UPFs/MT para cada qual das 118 (cento e dezoito) ocorrências de não formalização de Termo de Compromisso com Municípios que receberam repasses Fundo a Fundo no exercício de 2011**, em afronta ao Decreto Estadual nº. 1.455/2008 e às Portarias nº. 112 e nº.113/2008/GBSES c/c artigo 5º II da CF/88, **perfazendo um total de 590 UPFs/MT**, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT, c/c artigo 6º, III, “a” c/c §§1º, 3º e 4º do artigo 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

f) **40 UPFs/MT**, em razão de repasses Fundo a Fundo realizados sem observância dos critérios técnicos legais, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “a” c/c §§ 1º, 2º e 3º do artigo 4º, ambos da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

g) **30 UPFs/MT** para cada qual das 03 (três) ocorrências de assunção de obrigação de pagamento de repasses em valores superiores à dotação orçamentária, perfazendo um total de **90 UPFs/MT**, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “a” c/c §§1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

h) **11 UPFs/MT** para cada qual das 232 ocorrências de inadimplementos de repasses relativos aos meses de janeiro a outubro de 2011 dos Programas Estaduais de Saúde Rede Básica CUSTEIO, Saúde da

Família e Saúde Bucal, perfazendo um total de **2.552 UPFs/MT**, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “a” c/c §1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

i) **11 UPFs/MT** para cada qual das 510 ocorrências de adimplementos atrasados, ocorridos nos meses de janeiro a outubro de 2011, perfazendo um total de **5.610 UPFs/MT**, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “a” c/c §1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

j) **40 UPFs/MT** em razão da ausência de critérios igualitários na realização dos repasses aos municípios gerador de tratamento desigual quanto aos percentuais dos repasses, em afronta ao inciso III do artigo 19 da CF/88;

k) **40 UPFs/MT** em razão da ausência de critérios igualitários na realização dos repasses aos municípios gerador de tratamentos desiguais quanto à tempestividade da adimplência dos pagamentos, ambas, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “b” c/c §§1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

l) **20 UPFs/MT** em razão da **qualificação da Sociedade Beneficente São Camilo** como Organização Social, em violação às alíneas “e” e “i” do inciso I e ao inciso II do artigo 3º da LC Estadual nº. 150/2004, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “b” c/c §§ 1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

m) **20 UPFs/MT** em razão da **qualificação da Associação Congregação de Santa Catarina** como Organização Social, em violação à alínea “e” do inciso I do artigo 3º da LC Estadual nº. 150/2004, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “b” c/c §§ 1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

n) **20 UPFs/MT** em razão da **qualificação do Instituto Fibra como Organização Social** em violação ao parágrafo único e ao inciso II do artigo 3º da LC Estadual nº. 150/2004, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “b” c/c §§ 1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

o) **20 UPFs/MT** em razão da **qualificação da Associação Congregação de Santa Catarina** como Organização Social, em afronta ao inciso II do artigo 3º da LC Estadual nº. 150/2004; com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “b” c/c §§ 1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

p) **20 UPFs/MT** em razão da **qualificação do IPAS – Instituto Pernambucano de Assistência a Saúde** como Organização Social, em afronta ao inciso II do artigo 3º da LC Estadual nº. 150/2004, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “b” c/c §§ 1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

**VII - REDUZIR A MULTA** aplicada ao ex-Secretário **PEDRO HENRY NETO** para o valor total correspondente a **1.000 (mil) UPFs/MT**, tendo em vista o limite previsto no *caput* do art. 286 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Mato Grosso;

**VIII – APLICAR MULTA** ao Sr. **VANDER FERNANDES** no valor total correspondente a **4.563 UPFs/MT**, de acordo com a seguinte dosimetria:

- a) **20 UPFs/MT**, em razão do descumprimento do Acórdão nº. 3.299/2010/TCEMT, na parte em que determinou a garantia de um sistema de controle interno eficiente voltado para compras, licitações, e contratos, com fulcro no artigo 289, III do RITCMT c/c artigo 6º, II, “b” e §5º c/c §§1º, 3º e 4º do artigo 4º, da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;
- b) **20 UPFs/MT** para cada qual das 04 (quatro) ocorrências de descumprimento do Acórdão nº. 3.299/2010/TCEMT, perfazendo um **total de 80 UPFs/MT**, consubstanciadas na **(I)** ausência de encaminhamento da conclusão dos 19 (dezenove) procedimentos administrativos, **(II)** ausência de instauração de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pelo pagamento de multas por atraso no pagamento das contas de telefone da Brasil Telecom, **(III)** ausência de instauração de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pela ausência de prestação de contas de

diárias, no valor de R\$ 6.435,00, e na **(IV)** ausência de instauração de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pela ausência de comprovantes idôneos de gastos que comprovem que as despesas foram destinadas para a finalidade solicitada, com fulcro com fulcro no artigo 289, III do RITCMT c/c artigo 6º, II, “b” e §5º c/c §§1º, 3º e 4º do artigo 4º, da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

c) **05 UPFs/MT para cada qual das 118 (cento e dezoito) ocorrências de não formalização de Termo de Compromisso com Municípios que receberam repasses Fundo a Fundo no exercício de 2011**, em afronta ao Decreto Estadual nº. 1.455/2008 e às Portarias nº. 112 e nº.113/2008/GBSES c/c artigo 5º II da CF/88, **perfazendo um total de 590 UPFs/MT**, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT, c/c artigo 6º, III, “a” c/c §§1º, 3º e 4º do artigo 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

d) **40 UPFs/MT**, em razão de repasses Fundo a Fundo realizados sem observância dos critérios técnicos legais, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “a” c/c §§ 1º, 2º e 3º do artigo 4º, ambos da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

e) **30 UPFs/MT** para cada qual das 03 (três) ocorrências de assunção de obrigação de pagamento de repasses em valores superiores à dotação orçamentária, perfazendo um total de **90 UPFs/MT**, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “a” c/c §§1º, 3º e 4º da Resolução

Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

f) **11 UPFs/MT** para cada qual das 232 ocorrências de inadimplementos de repasses relativos aos meses de janeiro a outubro de 2011 dos Programas Estaduais de Saúde Rede Básica CUSTEIO, Saúde da Família e Saúde Bucal, perfazendo um total de **2.552 UPFs/MT**, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “a” c/c §1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT.

g) **11 UPFs/MT** para cada qual das 101 (cento e uma) ocorrências de inadimplemento de repasses relativos aos meses de novembro e dezembro de 2011, perfazendo um total de **1.111 UPFs/MT**, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “a” c/c §1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT.

h) **40 UPFs/MT** em razão da ausência de critérios igualitários na realização dos repasses aos municípios gerador de tratamento desigual quanto aos percentuais dos repasses, em afronta ao inciso III do artigo 19 da CF/88;

i) **40 UPFs/MT** em razão da ausência de critérios igualitários na realização dos repasses aos municípios gerador de tratamentos desiguais quanto à tempestividade da adimplência dos pagamentos, ambas, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, “b” c/c §§1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

**IX - REDUZIR A MULTA** aplicada ao Secretário **VANDER FERNANDES** para o valor total correspondente a **1.000 (mil) UPFs/MT**, tendo em vista o limite previsto no *caput* do art. 286 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Mato Grosso;

**X - APLICAR MULTA** ao Secretário Adjunto, Sr. **Edson Paulino de Oliveira**, no valor total correspondente a **10 UPFs/MT**, em razão da ausência de assinatura das Notas de Ordem Bancária nº. 11.05052-9, nº.11.08454-7, nº.11.12477-8, nº.11.12796-3, nº.11.13529-1, nº.11.13571-0, nº.11.13873-6, nº.11.13909-0, nº.11.14083-8, nº.11.13918-1, nº.11.14040-4, nº.11.14079-1, 11.13809-4, nº.11.13765-9, nº.11.14284-9, nº.11.14282-2, nº.11.14280-6, nº.11.14279-2, nº.11.14263-6, 11.14265-2, nº.11.14264-4, nº.11.14320-9, com fulcro no artigo 289, II do RITCMT c/c artigo 6º, III, “a” da Resolução Normativa nº. 17/2010;

**XI - APLICAR MULTA** à Chefe do Núcleo Setorial de Finanças do FES-MT, Sra. **Josinete Regina Albuquerque Fonseca**, no valor equivalente a **10 UPFs/MT** em virtude de 04 (quatro) ocorrências irregulares de processos de pagamentos desacompanhados de certidão de regularidade fiscal, acrescida do valor equivalente a **10 UPFs/MT** em razão das 58 (cinquenta e oito) ocorrências irregulares de processos de pagamentos com certidões de regularidade fiscal vencidas ao tempo na Nota de Ordem Bancária e respectivo pagamento, perfazendo um **total de 20 UPFs/MT**, com fulcro no artigo 289, II do RITCMT c/c artigo 6ª, III, “a” c/c §§ 2º e 3º do artigo 4º, ambos da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

**XII - APLICAR MULTA** à Gerente de Aquisições, Sra. **Sandra Damares Buzanello**, no valor equivalente a **10 UPFs/MT** em razão das 11 (onze) ocorrências de formalização de processo de dispensa de licitação em data posterior à entrega dos produtos caracterizando a irregularidade legalmente classificada como “GC 13 – Licitação Moderada – Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios”, com fulcro no artigo 298, II do RITCMT, c/c artigo 6º, III, “a” c/c §§ 2º e 3º do artigo 4º, ambos da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

**XIII - APLICAR MULTA** à Sra. **Kelly Fernanda Gonçalves**, Gerente de Contratos, no valor total correspondente a **20 UPFs/MT**, em razão das 15 ocorrências de celebração e execução de contratos desacompanhadas da formal e tempestiva designação dos respectivos fiscais de contrato, caracterizando a irregularidade legalmente classificada como “**HB 04 – Contrato Grave** – *Inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado*”, com fulcro no artigo 289, II do RITCMT c/c artigo 6º, II, “a”, c/c §§ 1º e 3º do artigo 4º, ambos da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

**XIV – REPRESENTAR** ao Governador do Estado solicitando o imediato afastamento do Sr. **VANDER FERNANDES** do cargo de **Secretário Estadual de Saúde**, com fulcro no art. 83, I da Lei Complementar nº 269/2007 e em virtude de tudo o que consta nos presentes autos;

## **XV - DETERMINAR à atual Gestão ou àquela que a suceder que:**

- a) abstenha-se de efetuar pagamentos das despesas sem o **despacho exarado por autoridade competente**, determinando que a respectiva despesa seja paga, dando, assim fiel cumprimento ao artigo 64 da Lei nº. 4320/1964 e ao artigo 3º, inciso VI da Instrução Normativa nº. 02/98/AJUR/CGSIAF/SEFAZ;
- b) no momento de efetuar pagamentos, exija a válida e tempestiva comprovação da regularidade fiscal para com a Seguridade Social (INSS e contribuições sociais administradas pela Secretaria da Receita Federal), para com o FGTS (CEF) e para com a Fazenda Federal (SRF e PGFN), em observância à Constituição Federal (art. 195, § 3º), à Lei nº 8.666/1993 (arts. 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII), à Lei nº 8.036/1990 (art. 27, a), à Lei nº 9.012/95 (art. 2º), à Lei 8.212/1991 (art. 47), ao Decreto nº 612/1992 (art. 16 e parágrafo único, art. 84, inciso I, alínea a e § 10, alíneas a e b) e ao Decreto-lei nº 147/1967, de modo a afastar, inclusive, a possibilidade de, por força do Enunciado TST 331, vir a responder subsidiariamente pelo inadimplemento de encargos trabalhistas” (Acórdão TCU nº 596/2005 - 1ª Câmara);
- c) abstenha-se de realizar pagamentos a empresas que não tenham apresentado certidões de regularidade fiscal ou que apresentem certidões de regularidade fiscal cujo prazo de validade esteja expirado ao tempo do pagamento , em obediência ao artigo 1º, Decreto nº 8.199, de 16/10/2006;
- d) proceda à tempestiva formalização documental dos processos de

dispensa licitatória em processo administrativo próprio;

e) adote rotina de designação formal de um representante profissional ou equipe de fiscalização habilitada, com a experiência técnica necessária ao acompanhamento e controle do serviço que está sendo executado, para acompanhar e fiscalizar, desde o início até o final do contrato, a execução dos contratos firmados pela SES-MT por meio do FES-MT e pelo FES-MT, atentando para a necessidade de realizar registro próprio de todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, nos termos do artigo 67, caput e § 1º, da Lei nº 8.666/1993;

f) faça constar dos processos de contratação comprovante da designação do representante da Administração responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução do respectivo contrato, em observância às exigências contidas nos artigos 58, III, e 67 da Lei nº 8.666/1993;

g) observe, ao firmar e prorrogar contratos, os termos do inciso II do art. 57 da Lei de Licitações, somente considerando serviços contínuos as obrigações de fazer de caráter permanente;

h) envide esforços dar fiel cumprimento ao Acórdão nº. 3.299/2010/TCEMT, adequando o Controle Interno do FES-MT de forma eficiente na área de compras, licitações e contratos, com a finalidade de planejar adequadamente as despesas, consoante o disposto na Lei nº 8.666/1993, na Lei nº 4.320/1964 e nos mandamentos constitucionais pertinentes ao tema;

- i) no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação deste voto, a atual gestão apresente a este Relator as Tomadas de Contas descritas no item 5.3 do Voto que fundamentou este Acórdão, bem como os citados processos administrativos, sob pena de aplicação de multa diária no importe de 05 UPFs-MT;
- j) abstenha-se de realizar repasses de recursos da saúde, por meio do Sistema de Transferência Fundo a Fundo, desacompanhado da prévia autorização do Secretário de Estado de Saúde, exarada por meio de Portaria a ser publicada semestralmente, contendo os nomes dos municípios e os valores a serem creditados;
- k) considere excepcionalmente válidos os 118 Memorandos/Ofícios que reconhecem a Municípios o direito de perceber pagamento de repasses de Programas por eles informalmente aderidos e cumpridos;
- l) abstenha-se de promover repasses pelo Sistema de Transferências Fundo a Fundo sem a prévia formalização de Termo de Compromisso com o respectivo Município, na forma do que prescreve o §2º do artigo 1º do Decreto Estadual nº. 1.455/2008;
- m) observe os critérios técnicos, valores e indicadores fixados nas Portarias da Secretaria de Saúde do Estado de Mato Grosso para definição dos valores dos repasses pelo Sistema de Repasses Fundo a Fundo, na forma do que preconiza o §3º do artigo 2º do Decreto Estadual nº. 1.455/2008;

- n) observe o disposto no artigo 165, II da CF/88, no sentido de fazer constar tanto nos Termos de Compromisso firmados com Municípios que aderirem a Programas Estaduais de Saúde do Sistema Fundo a Fundo, quanto nas Portarias que aprovam os pagamentos dos respectivos Programas e autorizam a aplicação dos valores nela indicados, a previsão dos créditos orçamentários que virão a suportar a respectiva despesa, bem assim a previsão de como serão feitos os desembolsos financeiros à medida que os serviços forem prestados;
- o) abstenha-se de assumir a obrigação de repasses de recursos de Saúde via Fundo a Fundo que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
- p) apresente, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação desta decisão cópia das Notas de Empenho, Nota de Liquidação de Empenho, Nota de Ordem Bancária dos pagamentos referentes ao saldo remanescente inadimplente, no exercício de 2011, dos repasses devidos aos Municípios respectivamente aderentes aos Programas Estaduais Saúde Bucal e Saúde da Família, com a planilha discriminada dos valores, pagos, número da Portaria Autorizativa do pagamento, nome e CNPJ do Fundo Municipal de Saúde cujo crédito foi satisfeito, prova da liquidação da despesa consubstanciada na prova documental de que o respectivo Município cumpriu as obrigações que lhe competem por força das Portarias nºs 141/2003 e 112/2008 em relação àqueles que aderiram ao Programa Estadual Rede de Atenção Básica CUSTEIO; por força da Portaria nº 130/2010 em relação àqueles que aderiram ao Programa

Estadual Saúde Bucal; e por força da Portaria MS nº. 648/2006 e SES/MT nº. 26/2001 em relação àqueles que aderiram ao Programa Estadual Saúde da Família; bem como aos normativos que vierem a alterá-las ou sucedê-las;

q) proceda à abertura de Tomada de Contas Especial, no prazo de até 60 (sessenta) dias, a contar da publicação da vertente decisão, com vistas a averiguar o eventual pagamento de juros, multas, ou correções monetárias decorrentes do pagamento atrasado de repasses Fundo a Fundo de saúde, e apurar os respectivos responsáveis, concluindo os trabalhos no prazo de até 90 (noventa) dias a contar da nomeação da Comissão de Tomada de Contas Especial e encaminhando a conclusão a este Relator no prazo de 03 (três) dias a contar do término do prazo concedido para a conclusão dos trabalhos.

r) abstenha-se de reter os repasses mensais das transferências legais de saúde Fundo a Fundo;

**XVI - JULGAR** procedente a Denúncia nº. 220671/2011 e parcialmente procedente a Representação Externa nº. 202045/2011.

**XVII - DETERMINAR** a observância pelo Estado de Mato Grosso da previsão constante dos arts. 19 a 21 da Lei Complementar nº 141/2011, cujo descumprimento deverá ser classificado como irregularidade gravíssima, ensejadora da

emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Governador do Estado, a partir do exercício de 2013.

**XXIII - DETERMINAR** a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso para adoção das medidas que entender cabíveis.

**XXIV - DETERMINAR** a inclusão como pontos de controle durante a auditoria das contas anuais de gestão do exercício de 2012 da Secretaria de Estado de Saúde, aferindo-se a adoção das medidas reparatórias apontadas nestes autos.

**XXV - DETERMINAR a instauração de Tomada de Contas**, sob responsabilidade da SECEX desta Relatoria, com a participação da Secex de Obras e Serviços de Engenharia deste Tribunal de Contas, para apurar aspectos complementares relacionados às irregularidades descritas no capítulo 7 do Voto que fundamentou este Acórdão, especialmente a quantificação de eventuais danos ao erário advindos da execução dos Contratos de Gestão celebrados com Organizações Sociais com pagamentos realizados em sobrepreço, e sem correspondente atingimento de metas, e a identificação dos respectivos responsáveis solidários, bem como das demais considerações constantes da íntegra deste Voto, extraindo-se, desde logo, destes autos cópias das informações pertinentes para subsidiar a referida Tomada de Contas.

**XXVI - AUTORIZAR** a cobrança judicial, após o trânsito em julgado, sem o recolhimento dos débitos, **SOLICITANDO** à Procuradoria-Geral do Estado, a adoção das

medidas - se necessárias para assegurar a execução da dívida - tendentes ao **arresto dos bens** dos responsáveis ora julgados em débito, caso não haja, dentro do prazo estabelecido, o recolhimento do valor devido, devendo apresentar ao Relator das Contas do órgão do exercício de 2013 relatório circunstanciado das providências adotadas.

**XXI - COMUNICAR** ao Governador do Estado de Mato Grosso e à Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social da Assembleia Legislativa o teor desta decisão, com cópias do Relatório e Voto.

Ressalto que as multas impostas deverão ser recolhidas aos cofres do Fundo de Reparamento e Modernização do Tribunal de Contas, com recursos próprios, no prazo de 60 (sessenta) dias, conforme disposto no artigo 286, § 1º, da Resolução nº 20/2010, mediante boleto bancário que se encontra disponível no endereço eletrônico <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>.

Alerto ao atual gestor ou a quem vier a sucedê-lo no sentido de que a desobediência às determinações ora impostas pode ensejar a reprovação das contas subsequentes, nos termos do artigo 193, § 2º do Regimento Interno do TCE/MT.

Ressalvo, conforme o § 3º, do art. 176, da Resolução n.º 14/2007, que essa manifestação baseou-se, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica presumida.

Por derradeiro, encaminhe-se esta decisão ao Relator das Contas dos exercícios de 2012 e 2013 para acompanhamento do cumprimento das determinações.

É como voto.

Cuiabá, 27 de novembro de 2012.

***LUIZ HENRIQUE LIMA***  
**Conselheiro Substituto**