



PROCESSO : 15.117-3/2017

INTERESSADOS : GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE

JOSÉ PEDRO GONÇALVES TAQUES

LUIZ ANTÔNIO VITÓRIO SOARES

ASSUNTO : AUDITORIA OPERACIONAL

RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

I - RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria Operacional instaurada pela Secretaria de Controle Externo de Auditorias Operacionais deste Tribunal, na Secretaria de Estado de Saúde - SES, com o objetivo de avaliar a estrutura, organização e funcionamento dos Hospitais Regionais de Alta Floresta, Colíder, Sorriso e Hospital Metropolitano de Várzea Grande, que se encontram sob ocupação temporária pela Secretaria de Estado de Saúde, de maneira a identificar as principais consequências decorrentes dessa ocupação e dos atrasos dos pagamentos a prestadores de serviços e fornecedores.

2. A Auditoria Operacional foi autorizada pela Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, abrangendo o período de 2014 a 2017, e realizada no período de 28/04/2017 a 14/06/2017, em atendimento à Ordem de Serviço 004607/2017-Conex-e, e incluída no Plano Anual de Fiscalização (PAF), em consonância com o Plano Estratégico 2016/2017, com o Plano Anual de Atividades e com a Portaria 187/2016 deste Tribunal de Contas.

3. A equipe técnica elaborou Relatório Técnico Preliminar (Doc. 198956/2017) indicando que os entes jurisdicionados avaliados foram o Governo do Estado de Mato Grosso, gestão do Sr. José Pedro Gonçalves Taques, a Secretaria de Estado de Saúde, gestão do Sr. Luiz Antônio Vitório Soares (21/03/2017 a 31/12/2018), e os hospitais avaliados foram: Hospital Regional de Alta Floresta, tendo como diretor o Sr. José Marcos Santos da Silva – desde 09/02/2015, Hospital Regional de Colíder, tendo como diretor o Sr. Elisandro de Souza Nascimento – desde 09/04/2017, Hospital Regional de Sorriso, tendo como diretoras as





Sras. Ligia Souza Leite – até 23/05/2017 e Luciele Fernanda Benin – desde 23/05/2017, e Hospital Metropolitano de Várzea Grande, tendo como diretores os Srs. Inês de Souza Leite Sukert – até 17/05/2017 e Alexandre Beloto Magalhães de Andrade – desde 17/05/2017, face à ocorrência dos seguintes achados de auditoria:

Achado de Auditoria 1

Utilização do CNPJ das Organizações Sociais após a rescisão contratual

Achado de auditoria: devido ao não encerramento da ocupação dos Hospitais Regionais de Alta Floresta, Colíder e Sorriso e Hospital Metropolitano de Várzea Grande e à indefinição do modelo de gestão a ser utilizado nessas unidades, a SES/MT utiliza o CNPJ das Organizações Sociais de Saúde após a rescisão unilateral dos Contratos de Gestão, criando uma situação de insegurança jurídica na relação com fornecedores, prestadores dos serviços e funcionários dessas unidades e sujeitando-se ao risco de assumir passivos decorrentes do descumprimento de obrigações legais e contratuais.

Achado de Auditoria 2

Prolongamento Irrrazoável das Ocupações

Achado de auditoria: devido a não execução de medidas de ordem técnica e administrativa necessárias ao encerramento dos Contratos de Gestão e definição do modelo de gerenciamento a ser adotado nos Hospitais Regionais de Alta Floresta, Colíder e Sorriso e Metropolitano de Várzea Grande, as ocupações temporárias foram prolongadas de maneira irrazoável nessas unidades, com utilização do CNPJ das organizações sociais, culminando na baixa qualidade e restrição nos serviços de saúde ofertados à população, na precariedade nos vínculos dos profissionais de saúde celetistas pertencentes ao quadro de funcionários das unidades e na insegurança jurídica em relação aos contratos com fornecedores e prestadores de serviços.

Achado de Auditoria 3

Contratos Administrativos Vencidos, com Prazo de Validade Indeterminado e Outras Irregularidades

Achado de auditoria: devido a não regularização dos vínculos contratuais junto aos fornecedores e prestadores de serviços dos Hospitais Regionais de Alta Floresta, Colíder, Sorriso e Hospital Metropolitano de Várzea Grande e a inércia da SES/MT em fiscalizar a execução contratual, existem contratos em execução com prazo de vigência indeterminado (em descumprimento ao §3º do art. 57 da Lei 8.666/93), execução de contratos vencidos (em descumprimento ao parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/93); servidores do hospital integrantes do quadro societário das empresas contratada (em descumprimento ao art. 9º, III, §3º da Lei 8.666/93 e art. 144, X da Lei Complementar 04/90); e pagamentos a maior do que o valor contratual estipulado, impactando em interrupção de serviços essenciais ao funcionamento das unidades de saúde e em risco de prejuízo ao Erário.

4. Em cumprimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, o Sr. Luiz Antônio Vitório Soares (ex-secretário de Estado de Saúde) e Sr. José Pedro Gonçalves Taques (ex-Governador do Estado), foram citados por meio dos Ofícios 840/2017 e 841/2017 (Docs. 199363/2017 e 199388/2017) respectivamente, para se manifestarem nos autos, sendo a defesa encaminhada pela secretária adjunta de Serviços de Saúde, Sra. Inês de Souza Leite Sukert (Doc. 247081/2017). Salienta-se que a citação do Sr. José Pedro Gonçalves Taques, ex-Governador do Estado, foi para efeitos de conhecimento, sendo facultativa a apresentação de defesa, bem





como foram enviados ofícios aos diretores dos hospitais somente para ciência (Docs.199379/2017, 199384/2017, 199390/2017 e 199391/2017)

5. A equipe técnica, após analisar a justificativa apresentada, elaborou Relatório Técnico de Defesa (Doc. 277375/2017), evidenciando que o prolongamento irrazoável das ocupações nos hospitais auditados tem impactado diretamente essas unidades de saúde, tendo em vista que tira a autonomia da direção no que tange à realização de aquisições e gestão de recursos humanos, e que a referida auditoria constatou irregularidades, tais como: não realização de processo licitatório; execução de contratos com prazo de vigência expirado; contratos de prestação de serviços firmados com empresas que têm servidores em seu quadro de sócios; pagamentos realizados sem cobertura contratual de maneira contínua e pagamentos realizados em valor superior ao contratado.

6. Informou que identificou, ainda, que as unidades enfrentam dificuldades em decorrência da não continuidade dos pagamentos aos seus fornecedores e prestadores de serviços. Em função disso, os hospitais avaliados sofrem interrupções no fornecimento de insumos e na prestação de serviços indispensáveis à sua operacionalização, e ressaltou que a inadimplência se estende também às verbas rescisórias dos empregados desligados desde a interrupção dos vínculos com as Organizações Sociais de Saúde. Assim, é elevado o risco de o Estado de Mato Grosso ser demandado futuramente em reclamações trabalhistas.

7. Salientou que um fato comum aos hospitais avaliados foi a redução no quadro de profissionais de saúde em consequência da não reposição de funcionários que se desligaram desde que a gestão passou a ser realizada diretamente pela Secretaria de Estado de Saúde, e que nessas unidades de saúde constatou-se problemas semelhantes, em diferentes escalas, relativos a: paralisação de serviços médicos e diagnósticos; paralisação ou diminuição das cirurgias eletivas; insuficiência de insumos e medicamentos; interrupção de serviços de telefonia e *internet*; insuficiência nos estoques de alimentos; deficiências estruturais; falta de manutenção e obsolescência dos equipamentos.

8. Considerou que problemas identificados permitem concluir que os Hospitais Regionais de Alta Floresta, Colíder, Sorriso e Metropolitano de Várzea Grande não





têm condições de oferecer aos usuários do SUS acesso aos serviços de saúde de maneira integral e universal, e que, após a realização deste trabalho, demonstrou-se que é necessária a definição de um modelo de gestão para os hospitais avaliados, assim como a conclusão dos procedimentos administrativos para apuração de responsabilidades e haveres remanescentes, sucessão dos recursos humanos e encerramento das ocupações temporárias.

9. Por fim, a equipe técnica apresentou propostas de recomendações à Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso – SES/MT, ao Hospital Regional de Colíder e ao Hospital Metropolitano de Várzea Grande.

10. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer Ministerial 6.126/2017 (Doc. 332023/2017) da lavra do Procurador de Contas, Dr. Alisson Carvalho de Alencar, manifestou-se nos seguintes termos:

a) pelas seguintes **recomendações** à atual gestão da Secretaria de Estado de Saúde, em atenção aos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, CF/88):

1. Estabeleça e execute cronograma para a conclusão dos procedimentos necessários ao encerramento das ocupações temporárias, conforme pactuado na rescisão dos Contratos de Gestão, considerando: a) o encontro de contas necessário à apuração de responsabilidades e haveres remanescentes;
 - b) a sucessão dos vínculos trabalhistas;
 - c) a transição do gerenciamento das unidades avaliadas.
 2. Defina modelo de gestão para os hospitais avaliados, por meio de estudo sobre a adequação, custos e benefícios e objeções referentes a cada alternativa abordada;
 3. Institua e execute procedimentos necessários para realizar a revisão dos contratos administrativos com prestadores de serviços e fornecedores dos Hospitais Regionais de Alta Floresta, Colíder, Sorriso e Metropolitano de Várzea Grande.
 4. Realize previsão orçamentária compatível com as obrigações legais e contratuais dos Hospitais Regionais de Alta Floresta, Colíder, Sorriso e Metropolitano de Várzea Grande, de modo a atender o art. 5º, §1º, combinado com art. 29, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
 5. Execute de maneira contínua e tempestiva todas as etapas das despesas orçamentárias das unidades avaliadas – empenho, liquidação e despesa – conforme prescreve a Lei nº 4.320/64;
 6. Estabeleça plano de ação, estipulando cronograma e recursos, para mitigar as fragilidades relacionados à infraestrutura, manutenção e suficiência dos equipamentos, baseando-se, para tanto, nos Relatórios de Gestão produzidos pelas unidades hospitalares avaliadas.
- b) pela expedição de determinação⁴⁷ à atual gestão, nos termos do art. 22, § 2º, da Lei Orgânica do TCE/MT, para que, apresente, no prazo máximo de 60 (sessenta dias), o plano de ação para implementação das recomendações prolatadas pelo TCE/MT, com a designação dos





responsáveis pela execução das medidas;

c) pelo **monitoramento (art. 148, §6º, RI do TCE/MT)** das recomendações supracitadas, a ser realizado pela equipe técnica responsável.

d) pelo **encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual** para adoção de providências que entender cabíveis em razão dos indícios de ocorrência de ato de improbidade administrativa (art. 196 do RI do TCE/MT).

11. Em decorrência da Resolução Normativa 10/2018 TCE/MT, o Conselheiro Presidente Domingos de Campos Neto declarou a sua incompetência material para apreciação e julgamento deste feito (Doc. 158180/2018), razão pela qual, após sorteio, os autos foram redistribuídos a esta relatoria.

12. Feitas essas considerações, passo a relatar os achados realizados pela equipe técnica, conforme os tópicos elencados no relatório técnico preliminar, com a defesa apresentada, relatório técnico de defesa e a manifestação do Ministério Público de Contas.

Achado 1

Utilização do CNPJ das Organizações Sociais após a rescisão contratual

Achado de auditoria: devido ao não encerramento da ocupação dos Hospitais Regionais de Alta Floresta, Colíder e Sorriso e Hospital Metropolitano de Várzea Grande e à indefinição do modelo de gestão a ser utilizado nessas unidades, a SES/MT utiliza o CNPJ das Organizações Sociais de Saúde após a rescisão unilateral dos Contratos de Gestão, criando uma situação de insegurança jurídica na relação com fornecedores, prestadores dos serviços e funcionários dessas unidades e sujeitando-se ao risco de assumir passivos decorrentes do descumprimento de obrigações legais e contratuais.

Relatório Técnico Preliminar

13. Consta nos autos que a Secretaria de Estado de Saúde – SES/MT utilizou o CNPJ das Organizações Sociais de Saúde para realização das despesas, quando o contrato de gestão com a organização social já estava rescindido unilateralmente, ou seja, realizou a gestão financeira dos hospitais sob ocupação, usando o nome da organização social para a realização de despesas e efetuando e contraindo dívidas em nome do ente de direito privado.

14. Consta que, para a execução dos contratos celebrados com fornecedores e prestadores de serviços nos Hospitais Regionais de Alta Floresta, Colíder e Metropolitano de





Várzea Grande, a Secretaria de Estado de Saúde – SES/MT utilizou o CNPJ do Instituto Pernambucano de Assistência em Saúde – IPAS. Já no Hospital Regional de Sorriso fez uso do CNPJ do Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano, baseando-se em pareceres da Procuradoria-Geral do Estado – PGE/MT.

15. Ressaltou que, ao utilizar o CNPJ das Organizações Sociais e, em razão disso, assumir obrigações em nome de terceiros, a gestão estadual expõe essas entidades a processos judiciais e eventuais restrições cadastrais decorrentes de protestos e execução de dívidas, tendo em vista a inadimplência junto aos fornecedores e prestadores de serviços e passivos trabalhistas identificadas nos hospitais avaliados.

16. Finalizou esclarecendo que é necessário que a SES/MT conclua os procedimentos necessários ao encerramento das ocupações temporárias, considerando, para tanto, o encontro de contas necessário à apuração de responsabilidades e haveres remanescentes, a sucessão dos vínculos trabalhistas e a transição do gerenciamento das unidades avaliadas.

Manifestação da Defesa

17. A defesa alegou que, em 28/06/2017, publicou o Decreto 1.073, o qual dispõe acerca da situação de emergência no Hospital Metropolitano de Várzea Grande, e nos Hospitais Regionais de Sorriso, Alta Floresta e Colíder e que em 28/07/2017, publicou a Portaria Conjunta nº 003/SES/PGE/CGE/2017, que instituiu a comissão para levantamento dos passivos existentes nos Hospitais Regionais e Metropolitano de Várzea Grande.

18. Por outro lado, não teceu comentários específicos acerca do achado de auditoria.

Análise da Defesa pela Equipe Técnica

19. A equipe técnica manteve o presente apontamento, alegando que a Secretaria de Estado de Saúde – SES/MT não apresentou medidas a serem implementadas





visando a auditar os contratos administrativos celebrados entre as Organizações Sociais e os prestadores de serviços contratualizados, sendo essas medidas essenciais diante das impropriedades identificadas pela auditoria.

20. Além disso, verificou que a gestão do então secretário de Estado de Saúde, Sr. Luiz Antônio Vitório Soares, iniciou-se logo em seguida à conclusão desta auditoria operacional (que se findou em março de 2017), não tendo havido tempo hábil para solução dos apontamentos.

Parecer do Ministério Público de Contas

21. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da unidade de instrução pela manutenção do achado, por entender, em suma, que não existe viabilidade jurídica para a SES/MT utilizar o CNPJ de uma Organização Social (IPAS) para futuras contratações, levando-se em consideração que o contrato de gestão já havia sido rescindido, a impossibilidade de manter os contratos extintos, e ainda que não havia possibilidade de uma pessoa jurídica de direito público contrair nova obrigação em nome de pessoa jurídica de direito privado sem qualquer vínculo ou poderes para tanto.

22. Assim, concordou com conclusão da equipe técnica e reiterou as recomendações propostas no relatório técnico.

Achado 2

Prolongamento Irrrazoável das Ocupações

Achado de auditoria: devido a não execução de medidas de ordem técnica e administrativa necessárias ao encerramento dos Contratos de Gestão e definição do modelo de gerenciamento a ser adotado nos Hospitais Regionais de Alta Floresta, Colíder e Sorriso e Metropolitano de Várzea Grande, as ocupações temporárias foram prolongadas de maneira irrazoável nessas unidades, com utilização do CNPJ das organizações sociais, culminando na baixa qualidade e restrição nos serviços de saúde ofertados à população, na precariedade nos vínculos dos profissionais de saúde celetistas pertencentes ao quadro de funcionários das unidades e na insegurança jurídica em relação aos contratos com fornecedores e prestadores de serviços.

Relatório Técnico Preliminar





23. Segundo o Relatório Técnico Preliminar, a Secretaria de Estado de Saúde – SES/MT baseou-se em parecer elaborado pela Procuradoria-Geral do Estado – PGE/MT e determinou a ocupação temporária nos Hospitais Regionais de Alta Floresta, Colíder, Sorriso e Metropolitano de Várzea Grande. Vale informar que os hospitais regionais passaram por um período de 360 dias de intervenção antes de serem ocupados pela gestão estadual.

24. A equipe verificou que a duração prevista inicialmente para a ocupação nos Hospitais Regionais de Alta Floresta, Colíder e Sorriso foi de 90 dias. Em relação ao Hospital Metropolitano de Várzea Grande, o prazo inicialmente previsto de ocupação foi de 120 dias. Constatou-se, contudo, que a SES/MT tem prolongado a utilização deste instituto por meio de edição de portarias e que o Hospital Metropolitano de Várzea Grande, por exemplo, já está ocupado há mais de três anos.

Manifestação da Defesa

25. A defesa alegou que em 28/06/2017 publicou o Decreto 1.073, o qual dispõe acerca da situação de emergência no Hospital Metropolitano de Várzea Grande, e nos Hospitais Regionais de Sorriso, Alta Floresta e Colíder. E que em 28/07/2017, publicou a Portaria Conjunta 003/SES/PGE/CGE/2017, que instituiu a comissão para levantamento dos passivos existentes nos Hospitais Regionais e Metropolitano de Várzea Grande.

26. Novamente não teceu comentários específicos acerca do achado de auditoria.

Análise da Defesa pela Equipe Técnica

27. A equipe técnica, diante da ausência de justificativas pela defesa, manteve o achado, ressaltando que a SES/MT não apresentou medidas a serem implementadas visando a auditar os contratos administrativos celebrados entre as organizações sociais e os prestadores de serviços contratualizados, sendo essas medidas essenciais diante das impropriedades identificadas pela auditoria.





Parecer do Ministério Público de Contas

28. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção do achado, argumentando que as ocupações temporárias não podem ser usadas indefinidamente pela Secretaria de Estado de Saúde – SES/MT.

29. Salientou que, para agravar a situação, ainda existe o atraso dos recursos destinados a esses hospitais, e que esse conjunto de fatores provoca a suspensão do atendimento médico à população, baixa qualidade dos serviços de saúde ofertados, atraso salarial, atraso de pagamento aos fornecedores e, ainda, precariedade nos vínculos dos profissionais de saúde celetistas, considerando que a maioria dos funcionários ainda são das OSS, além da insegurança jurídica em relação aos contratos com fornecedores e prestadores de serviços.

30. Finalizou reiterando as recomendações anteriores, para que a SES/MT conclua os procedimentos necessários ao encerramento das ocupações temporárias, considerando, para isso, a transição do gerenciamento das unidades avaliadas com encontro de contas, e defina o modelo de gestão para os hospitais avaliados.

Achado 3

Contratos Administrativos Vencidos, com Prazo de Validade Indeterminado e Outras Irregularidades

Achado de auditoria: devido a não regularização dos vínculos contratuais junto aos fornecedores e prestadores de serviços dos Hospitais Regionais de Alta Floresta, Colíder, Sorriso e Hospital Metropolitano de Várzea Grande e a inércia da SES/MT em fiscalizar a execução contratual, existem contratos em execução com prazo de vigência indeterminado (em descumprimento ao §3º do art. 57 da Lei 8.666/93), execução de contratos vencidos (em descumprimento ao parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/93); servidores do hospital integrantes do quadro societário das empresas contratada (em descumprimento ao art. 9º, III, §3º da Lei 8.666/93 e art. 144, X da Lei Complementar 04/90); e pagamentos a maior do que o valor contratual estipulado, impactando em interrupção de serviços essenciais ao funcionamento das unidades de saúde e em risco de prejuízo ao Erário.

Relatório Técnico Preliminar





31. Consta no Relatório Técnico Preliminar que a ocupação dos quatro hospitais avaliados abrangeu não apenas a mão de obra vinculada às organizações sociais de saúde, mas também a execução dos contratos firmados entre a instituição e terceiros para a prestação de serviços (médicos, apoio e diagnóstico, limpeza, vigilância e manutenção) e o fornecimento de itens necessários à continuidade da operação dos hospitais como medicamentos, insumos de saúde, materiais e alimentos.

32. Ressaltou que a SES/MT não realizou, até maio de 2017, processo licitatório para contratar fornecedores e prestadores de serviços necessários à operacionalização dos hospitais sob ocupação. Assim, continuou executando contratos expirados ou com cláusulas irregulares de prazo, embora posicionamento contrário da Procuradoria-Geral do Estado - PGE/MT.

33. Somado a isso, verificou-se que há interrupção de serviços essenciais ao funcionamento dos hospitais, e apontou a existência de servidores da Secretaria de Estado de Saúde integrando o quadro societário da empresa contratada.

Manifestação da Defesa

34. A defesa novamente não se manifestou acerca do achado em específico, limitando-se a informar que o plano de trabalho solucionará os problemas.

Análise da Defesa pela Equipe Técnica

35. A equipe técnica manteve integralmente o achado, face à ausência de manifestação defensiva.

Parecer do Ministério Público de Contas

36. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico pela manutenção do achado, relatando que, mais uma vez, as irregularidades relacionadas aos





contratos vencidos e com prazo de vigência indeterminado também decorrem da manutenção da ocupação temporária nos hospitais, uma vez que a ocupação manteve não apenas a mão de obra vinculada às organizações sociais de saúde, mas também a execução dos contratos firmados entre a instituição e terceiros para a prestação de serviços (médicos, apoio e diagnóstico, limpeza, vigilância e manutenção) e o fornecimento de itens necessários à continuidade da operação dos hospitais como medicamentos, insumos de saúde, materiais e alimentos.

37. Constatou também a inércia da Secretaria de Saúde na fiscalização da execução desses contratos, mesmo sendo alertada sobre as irregularidades na execução dos contratos, conforme se comprova no memorando encaminhado pela Diretora do Hospital Regional de Sorriso à SES/MT.

38. Por fim, reiterou as recomendações anteriores, para que a Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso - SES/MT conclua os procedimentos necessários ao encerramento das ocupações temporárias, e defina o modelo de gestão para os hospitais avaliados, além de realizar com urgência os necessários processos licitatórios para contratação de prestadores de serviço e fornecedores dos hospitais avaliados.

É o Relatório.

Tribunal de Contas, 27 de agosto de 2021.

(assinatura digital)¹
Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**
Relator

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

