



PROCESSO Nº : 48.039-8/2023
ASSUNTO : AUDITORIA DE CONFORMIDADE
UNIDADE : SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CUIABÁ
EMPRESA CUIABANA DE SAÚDE PÚBLICA
GESTORES : SUELEN DANIELEN ALLIEND – SECRETÁRIA (11/01 A 30/12/2022)
GUILHERME SALOMÃO DOS SANTOS – SECRETÁRIO (09/01 A
17/3/2023)
PAULO SÉRGIO BARBOSA RÓS – DIRETOR GERAL DA ECSP
(4/11/2021 A 30/12/2022 E DE 7/1/2023 A 17/3/2023)
E OUTROS
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

PARECER Nº 1.545/2024

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CUIABÁ. EMPRESA CUIABANA DE SAÚDE. EXERCÍCIOS 2022 E 2023. IRREGULARIDADES NA REALIZAÇÃO DE DESPESAS INDENIZATÓRIAS. DEFICIÊNCIAS NO GERENCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA, CONTROLES E CONTABILIZAÇÃO DO PASSIVO FINANCEIRO. BAIXA MATURIDADE EM TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E EM GOVERNANÇA DE AQUISIÇÕES. REVELIA. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO DA AUDITORIA, COM APLICAÇÃO DE MULTAS, RESSARCIMENTO AO ERÁRIO, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES, MONITORAMENTO E REMESSA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.



1. RELATÓRIO

1. Os autos cuidam de **auditoria de conformidade**, sobre os atos de gestão da **Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá (SMS)** e **Empresa Cuiabana de Saúde Pública (ECSP)** durante o exercício 2022 tendo por objeto: despesas pagas sem cobertura contratual; gerenciamento da Assistência Farmacêutica; controles e contabilização do passivo financeiro; transparência pública e governança de aquisições.

2. Em **relatório técnico preliminar**¹, e em relatórios de análise² que lhe servem de subsídio, a 5ª Secretária de Controle Externo apontou a existência das seguintes irregularidades:

ACHADOS DE AUDITORIA – DESPESAS INDENIZATÓRIAS

1. JB 09. Despesa Grave. Realização de despesa sem emissão de empenho prévio (art. 60 da Lei 4.320/1964).

✓ **SMS: Realização de despesas no valor de R\$ 8.089.400,06 (100% da amostra avaliada) sem prévio empenho.** As despesas foram empenhadas, em média, 228 dias após a emissão da nota fiscal pelo credor, chegando a 904 dias após a emissão da nota fiscal pelo credor.

✓ **ECSP: Realização de despesas no valor de R\$ 6.391.760,12 (92% da amostra avaliada) sem prévio empenho.** As despesas foram empenhadas, em média, 108 dias após a emissão da nota fiscal pelo credor, chegando a 490 dias após a emissão da nota fiscal pelo credor.

2. GB 01. Licitação Grave. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, *caput*, 89 da Lei nº 8.666/1993).

✓ **SMS: Realização de despesas no valor de R\$ 27.547.559,31 (março/2023) sem cobertura contratual, como prática comum e rotineira, sem o devido planejamento e sem observância da regra licitatória.**

✓ **ECSP: Realização de despesas no valor de R\$ R\$ 6.975.733,57 sem cobertura contratual, como prática comum e rotineira, sem o devido planejamento e sem observância da regra licitatória.**

3. JB 99. Despesa Grave. Irregularidade referente à Despesa, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

✓ **ECSP: Ausência de pesquisa de preços ou qualquer justificativa para os preços praticados em 92% (R\$ 6.391.760,12) da amostra de despesas indenizatórias da ECSP, com elevado risco de superfaturamento. No *checklist* do processo de pagamento indenizatório na ECSP, nem sequer há previsão para realização de pesquisa de preços ou justificativa do valor pago ao fornecedor.**

¹ Doc. digital nº 203745/2023.

² Docs. digitais nº 203532/2023, 203533/2023, 203534/2023, 203536/2023.



4. JB 02. Despesa Grave. Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado – superfaturamento (art. 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 66, da Lei nº 8.666/1993).

5. GB 15. Licitação Grave. Especificação imprecisa e/ou insuficiente do objeto da licitação. (art. 3º, § 1º, I, *c/c caput* do art. 14 e art. 40, § 2º, IV, da Lei 8.666/1993; art. 40, I, da Lei 8.666/1993; Art. 3, II, da Lei 10.520/2002; Súmula TCU nº 177).

HB15. Contrato Grave. Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67, da Lei nº 8.666/1993).

6. JB 99 Despesas Grave. Irregularidade referente à Despesa, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010

✓ **SMS: Sobrepreço/superfaturamento de R\$ 1.957.169,00** referente ao exame “tomografia sem contraste” (valor unitário de R\$ 225,00) realizados com a empresa **JC Serviços Técnicos em Radiologia**. Constatou-se que o mesmo exame foi realizado, no mesmo período, a R\$ 128,00 por meio do Contrato nº 022/2021/ECSP da Empresa Cuiabana de Saúde Pública com o Instituto de Saúde Santa Rosa.

✓ **SMS: Superfaturamento de R\$ 298.958,43** referente a “plantões de clínica médica” com a **Empresa Family Medicina e Saúde** (valor unitário de R\$ 1.590,00). Constatou-se que o mesmo objeto foi realizado, pela mesma empresa, junto à Secretaria de Estado de Saúde (Contrato nº 026/2023) ao valor unitário de R\$ 1.107,03.

✓ **ECSP: Sobrepreço/superfaturamento de R\$ 478.334,76** referente a “plantões médicos” com a **Empresa VIP Prestação e Serviços Médicos** (valor unitário de R\$ 1.555,00). Constatou-se que o mesmo objeto foi realizado, pela mesma empresa, junto à Secretaria de Estado de Saúde (Contrato nº 028/2023) ao valor unitário de R\$ 1.077,62.

✓ **SMS: Deficiência referente à especificação e clareza dos serviços e detalhamento dos custos** na despesa indenizatória nº 00.109.742/2022-1 com a empresa Comprehense do Brasil Equipamentos Médicos-Hospitalares Ltda para manutenção de equipamentos odontológicos, em violação ao art. 7º, § 2º, inciso II e art. 14 da Lei nº. 8.666/1993. **No processo de pagamento da despesa indenizatória não há a mensuração quantitativa do objeto e do valor unitário dos serviços, somente o valor global de R\$ 272.913,00.**

✓ **ECSP: Deficiência referente à especificação e clareza dos serviços e detalhamento dos custos** na despesa indenizatória nº 00.089.922/2022-1 com a empresa Bone Medicina Especializada Ltda para serviços médicos de ortopedia e traumatologia, em violação ao art. 7º, § 2º, inciso II e art. 14 da Lei nº. 8.666/1993. **No processo de paga-**

✓ **SMS: Ausência de inserção integral dos documentos físicos no Sistema de Módulo de Virtualização de Processos (MVP);** ausência de publicação do Termo de Ajustamento de Contas das despesas indenizatórias; ausência de Abertura de Procedimento Administrativo Disciplinar ou correlato relativo às despesas indenizatórias.

✓ **ECSP: Deficiências processuais identificadas nos processos de despesas indenizatórias da amostra avaliada (R\$ 6.975.733,57):** ausência de motivação e/ou justificativa para a aquisição em 80% dos processos; ausência de análise jurídica em 40% dos processos; ausência de elaboração do Termo de Ajuste de Contas – TAC em 96% dos processos; ausência de apuração de Abertura de Procedimento Administrativo Disciplinar ou correlato em 100% dos processos; ausência de inserção dos documentos físicos no Sistema de Módulo de Virtualização de Processos em 100% dos processos; protocolo processual não padronizado e falta de numeração e rubrica de páginas; falta de controle gerencial sobre o total de processos de despesas indenizatórias.



7. JB 12. Despesa grave. Pagamento de obrigações com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade (arts. 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993).

✓ **SMS: Pagamentos contra a ordem cronológica das exigibilidades**, em preterição a outros credores, em favor dos credores Family Serviços Médicos, Comprehense do Brasil Equipamentos Médicos-Hospitais Ltda e Matheus Felipe Vieira Teixeira de Macedo Eireli, incorrendo-se em irregularidade por **desrespeitar os princípios da impessoalidade e moralidade**, nos termos dos artigos 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993 e jurisprudências firmadas nesta Corte de Contas e na Corte de Contas Federal.

✓ **ECSP: Pagamentos desobedecendo à ordem cronológica das exigibilidades**, em preterição a outros credores. No elemento de despesa 39, fonte 1659, os pagamentos às empresas Med Wuicik Serviços Médicos S/S Ltda, Bone Medicina Especializada Ltda e PaladarNutri Ltda ocorreram a frente de outras empresas nas mesmas condições. No elemento de despesa 30, fonte 1659, as empresas Fama Distribuidora Hospitalar Eireli – ME, Farmace Indústria Químico-Farmacêutica Cearense Ltda e Endocárdio Comércio Prod. Médicos Eireli ME foram preteridas na ordem cronológica de pagamentos.

8. NB 10. Diversos Grave. Descumprimento das disposições da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011; Resolução Normativa do TCE-MT nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa do TCE-MT nº 14/2013).

✓ **SMS e ECSP: Falta de separação correta entre as despesas realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde e pela Empresa Cuiabana de Saúde Pública e impossibilidade de consulta por “despesas indenizatórias”**, contrariando o princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*) e os arts. 6º, I, e 8º da Lei Federal nº 12.527/2011.

ACHADOS DE AUDITORIA – GERENCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA

1. GB 01. Licitação Grave. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, *caput*, 89 da Lei nº 8.666/1993).

✓ **SMS:** Aquisições de medicamentos e insumos de saúde, sem cobertura contratual, como prática comum e rotineira, sem o devido planejamento e sem observância da regra licitatória, com elevado risco de prejuízo ao erário em razão de medicamentos e insumos adquiridos acima do valor de mercado. Da amostra, **estimou-se R\$ 128.262,00 em dano potencial por aquisições 40,25% acima do valor de mercado.**

✓ **ECSP:** Aquisições de medicamentos e insumos de saúde, sem cobertura contratual, como prática comum e rotineira, sem o devido planejamento e sem observância da regra licitatória, com risco de prejuízo ao erário em razão de medicamentos e insumos adquiridos acima do valor de mercado. Da amostra, **estimou-se R\$ 199.996,00 em dano potencial por aquisições 30,47% acima do valor de mercado.**

2. BB 99. Gestão Patrimonial Grave. Irregularidade referente à Gestão Patrimonial, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010).

✓ **SMS:** Falta de planejamento e de priorização para se estabelecer condições mínimas ao adequado funcionamento da Assistência Farmacêutica no município, acarretando **constante desabastecimento de medicamentos e insumos e, por outro lado, excesso de vencimento de medicamentos.**

3. NB 99 Diversos Grave. Irregularidade referente ao assunto “Diversos”, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010).

✓ **SMS: Inexistência de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos de Saúde atualizado**, o que pode levar ao descarte incorreto de resíduos de serviços de saúde e ao descumprimento de regulamentações ambientais.



4. NB 15 Diversos Grave. Inadequação de estrutura física, de recursos materiais, humanos e tecnológicos, na área de saúde, no atendimento à população (Art. 6º, da Constituição Federal/1988, Art. 2º, da Lei nº 8.080/1990, Resoluções RDC nº 50/2002 e nº 42/2010, da Anvisa e ao manual de estrutura física das unidades básicas de saúde).

✓ **SMS:** Não fornecimento de **estrutura tecnológica adequada e eficiente** para a execução das rotinas atinentes às etapas da Assistência Farmacêutica em razão da falta de avaliação da qualidade dos *softwares* utilizados, da falta de avaliação periódica do desempenho e conformidade dos *softwares* e da não promoção dos ajustes necessários para gerenciamento da Assistência Farmacêutica.

✓ **SMS:** Inadequação da **infraestrutura das farmácias localizadas nas unidades da Rede de Atenção Secundária** (Policlínicas e UPAs).

5. BB 99 Gestão Patrimonial Grave. Irregularidade referente à Gestão Patrimonial, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

✓ **SMS:** Baixa acuracidade (**imprecisão e baixa confiabilidade dos dados**) nos estoques do Centro de Distribuição de Medicamentos e Insumos de Cuiabá e das unidades de dispensação da Rede de Atenção Secundária, o que leva a uma **estimativa equivocada da demanda por medicamentos** (aquisições superestimadas, com risco elevado de vencimento de medicamentos ou a aquisições subestimadas, com risco de constante falta de medicamentos na rede municipal).

ACHADOS DE AUDITORIA – CONTROLE DA DÍVIDA COM CREDORES

CB 02. Contabilidade Grave. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando inconsistência dos demonstrativos contábeis (artigos 60 e 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964).

✓ **SMS:** Divergência de **R\$ 78.404.387,42 (412%)** entre os valores a pagar contabilizados (**R\$ 19.011.551,41**) e o valor a receber declarado pelos credores (**R\$ 97.415.938,83**) revelando falta de controle sobre o endividamento junto aos fornecedores em virtude da execução da despesa antes da emissão do empenho respectivo, originando obrigações indenizatórias em vez daquelas assumidas no regular processo licitatório-orçamentário.

✓ **ECSP:** Divergência de **R\$ 63.624.957,76 (684%)** entre os valores a pagar contabilizados (**R\$ 9.297.912,82**) e o valor a receber declarado pelos credores (**R\$ 72.922.870,58**) revelando falta de controle sobre o endividamento junto aos fornecedores em virtude da execução da despesa antes da emissão do empenho respectivo, originando obrigações indenizatórias em vez daquelas assumidas no regular processo licitatório-orçamentário.

3. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, procedeu-se à **citação** dos seguintes gestores e responsáveis:

- a) Exmo Sr. Emanuel Pinheiro – **Prefeito Municipal de Cuiabá** (a partir de 1º/1/2017);
- b) Sr. Guilherme Salomão dos Santos – **Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá** (9/1/2023 a 17/3/2023);
- c) Sr. Gilmar de Souza Cardoso – **Secretário Adjunto de Gestão/SMS** (17/1/2022 a 30/12/2022);



- d) Espólio de Suelen Danielen Allind – **Secretária Municipal de Saúde** (11/1/2022 a 30/12/2022);
- e) Roseli Nunes da Silva Barranco – **Coordenadora de Saúde Bucal/SMS** (fiscal de contrato em outubro/2022);
- f) Empresa J.C. Serviços Técnicos em Radiologia Ltda (CNPJ 14.704.624/0001- 02) – **Prestadora de serviços de radiologia**;
- g) Empresa Family Medicina e Saúde Ltda EPP (CNPJ 30.488.287/0001-01) – **Prestadora de serviços médicos**;
- h) Sr. Paulo Rós – **Diretor Geral da ECSP** (4/11/2021 a 30/12/2022 e de 7/1/2023 a 17/3/2023);
- i) Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos – **Diretor Administrativo e Financeiro da ECSP** (março/2021 a 3/1/2023 e de 9/1/2023 a 9/2/2023);
- j) Deniellen Nelian de França Campos Gama Silveira – **Diretora Administrativa da ECSP** (14/2/2023 a 17/3/2023);
- k) Orlando Camargo do Nascimento Filho – **Controlador Interno da ECSP** (a partir de 14/6/2021);
- l) Daniela Cristina Amaro – Enfermeira (**Fiscal de contrato em agosto/2022**);
- m) Empresa VIP Prestação e Serviços Médicos Ltda (CNPJ 28.457.242/0001-28).

4. Procedeu-se ainda com a intimação³ da equipe de intervenção na saúde municipal de Cuiabá, para conhecimento e pronunciamento facultativo acerca do relatório preliminar e respectivos relatórios de análise.

5. Em resposta, foram apresentadas as seguintes manifestações de

³ Doc. digital nº 209576/2023 e 209579/2023



defesa:

- a) Exmo. Sr. Emanuel Pinheiro, Prefeito Municipal – documento digital nº 216885/2023, protocolo nº 57.034-6/2023;
- b) Sr. Guilherme Salomão dos Santos (ex-Secretário Municipal de Saúde) – documento digital nº 232928/2023, protocolo nº 58562-9/2023;
- c) Sr. Gilmar de Souza Cardoso, ex-Secretário Adjunto de Gestão/SMS – documento digital nº 220727/2023, protocolo nº 57.446-5/2023;
- d) Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós (ex-Diretor Geral da ECSP) – documento digital nº 274280/2023, protocolo nº 63.099-3/2023;
- e) Sra. Deniellen Nelian de França Campos Gama da Silveira, ex-Diretora Administrativa da ECSP – documento digital nº 275076/2023, protocolo nº 63.167-1/2023;
- f) Sra. Roseli Nunes da Silva Barranco, Coordenadora de Saúde Bucal/SMS – documento digital nº 218595/2023, protocolo nº 57.284-5/2023;
- g) Sra. Daniela Cristina Soares Amaro, Enfermeira (fiscal de contrato em agosto/2022) – documento digital nº 221358/2023, protocolo nº 57.490-2/2023;
- h) Empresa Family Medicina e Saúde – documento digital nº 221332/2023, protocolo nº 57.488-0/2023;
- i) Empresa J C Serviços Técnicos em Radiologia LTDA – documento digital nº 236033/2023, protocolo nº 58.805-9.

6. Os seguintes responsáveis não foram localizados nos endereços informados perante o TCE/MT e, mesmo após citação por edital, não se manifestaram nos autos:

- a) Espólio de Suellen Danielen Allind (edital – doc. digital nº



249391/2023);

- b) Eduardo Pereira Vasconcelos (edital – doc. digital nº 249390/2023);
- c) Orlando Camargo do Nascimento Filho (edital – doc. digital nº 249394/2023);
- d) Empresa VIP Prestação e Serviços Médicos Ltda (CNPJ 28.457.242/0001-28) (edital – doc. digital nº 249397/2023).

7. Em **relatório técnico de defesa**⁴, a Secretaria de Controle Externo **opinou pela manutenção** de maioria dos achados, sanando apenas os referentes a suposto superfaturamento de contratos da SMS com as Empresas J.C. Serviços Técnicos em Radiologia Ltda e Family Medicina e Saúde Ltda EPP (JB02). Conclui também pela manutenção de todas as propostas de recomendações e determinações constantes do relatório preliminar de auditoria.

8. Em seguida, os autos vieram ao **Ministério Público de Contas** para análise e emissão de parecer conclusivo.

9. É o relatório, no que necessário. Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da preliminar de admissibilidade

10. Conforme modelo de fiscalização implementado pela Resolução Normativa nº 15/2016, recepcionado pelo novo Regimento Interno (resolução Normativa nº 16/2021-TP) o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso tem como um dos instrumentos de fiscalização as auditorias (art. 2, I), as quais são descritas como o “instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para o exame objetivo e

⁴ Doc. digital nº 426957/2024



sistemático das operações contábeis, orçamentárias, financeiras, operacionais e patrimoniais dos órgãos jurisdicionados” (art. 3º, caput).

11. Como preceituam os arts. 4º e 5º da mesma Resolução nº 15/2016-TCE-MT, as auditorias são classificadas em “de regularidade” (a qual abrange as auditorias de conformidade e financeira) ou “operacional”, quanto à natureza, ou ainda como “coordenadas”, “especiais” ou “ordinárias”, quanto à forma, a saber:

Art. 4º As auditorias, quanto à natureza, podem ser de regularidade, que abrange a auditoria de conformidade e a auditoria financeira, ou operacional.

§ 1º Auditoria de conformidade tem por objetivo o exame da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do TCE/MT, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.[...]

Art. 5º As auditorias, quanto à forma, podem ser coordenadas, especiais ou ordinárias.

[..]

§ 3º Auditoria ordinária é a modalidade de auditoria previamente programada ou inserida no Plano Anual de Fiscalização - PAF, restrita a uma unidade gestora fiscalizada.

§ 4º As auditorias ordinárias, coordenadas e especiais podem ser, quanto à sua natureza, de regularidade ou operacionais

12. Bom ressaltar que as auditorias ordinárias são previamente previstas ou inseridas no Plano Anual de Fiscalização, elaborado de acordo com critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade, na forma do art. 17 e seguintes da dita Resolução nº 15/2016-TCE-MT.

13. Isto posto, segue a análise do mérito das irregularidades



identificadas durante os trabalhos desta auditoria de conformidade que buscou analisar despesas indenizatórias; gerenciamento da Assistência Farmacêutica; controles e contabilização do passivo financeiro; transparência pública e governança de Aquisições na Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá (SMS) e Empresa Cuiabana de Saúde Pública (ECSP).

2.2. Revelia

14. Conforme acima relatado, o Espólio da Sra. Suellen Danielen Allend⁵; o Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos⁶; o Sr. Orlando Camargo do Nascimento Filho⁷; e a Empresa VIP Prestação e Serviços Médicos Ltda (CNPJ 28.457.242/0001-28)⁸ mesmo regularmente citados se mantiveram inertes⁹.

15. O parágrafo 2º do art. 61 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso dispõe que o prazo para manifestação dos interessados na fase de contraditório e ampla defesa é de 15 (quinze) dias.

16. Já o parágrafo único do art. 6º do citado diploma legal diz que será considerado revel para todos os efeitos aquele que não atender ao chamado do Tribunal de Contas. Em complemento, o parágrafo 1º do art. 140 Regimento Interno estabelece a declaração de revelia para todos os efeitos quando decorrido o prazo sem manifestação dos interessados.

17. Nesse compasso, o interessado deve ser considerado revel. Todavia, nos processos perante o Tribunal de Contas, prevalece o princípio da verdade real ou material, e, portanto, a revelia deve irradiar seus efeitos apenas no aspecto formal.

⁵ edital – doc. digital nº 249391/2023

⁶ edital – doc. digital nº 249390/2023

⁷ edital – doc. digital nº 249394/2023

⁸ edital – doc. digital nº 249397/2023

⁹ Doc. digital nº 276361; 276367; 276375; 276385/2023



18. Assim, devem ser analisados todos os elementos possíveis para verificar a realidade do caso concreto que, no caso, inclui a integralidade do relatório técnico de defesa e das manifestações apresentadas por outros responsáveis.

19. Sendo assim, o Ministério Público de Contas opina pela decretação da revelia dos seguintes responsáveis: Espólio da Sra. Suellen Danielen Allind; Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos; Sr. Orlando Camargo do Nascimento Filho; e Empresa VIP Prestação e Serviços Médicos Ltda, com aplicação de seus efeitos nos aspectos formais.

2.3. Do Mérito

2.3.1. Relatório de análise nº 1 – realização de despesas sem respaldo contratual

20. Neste tópico, trata-se sobre o relatório de análise concernente às despesas indenizatórias – ou seja, sem cobertura contratual - da Secretaria Municipal de Saúde e Empresa Cuiabana de Saúde Pública, realizada com o objetivo de atender a seguinte questão de auditoria: Houve comprovação da realização dos serviços e atendimento ao princípio da economicidade nos pagamentos indenizatórios realizados pela SMS Cuiabá a partir de maio/2022?

21. Com base em análise por amostragem de 25 (vinte e cinco) processos de despesas, selecionados conforme critérios de materialidade, reiteração e presença de irregularidades já citadas em relatórios do controle interno e/ou que foram objeto de operações policiais (SMS) bem como em análise por amostragem de 25 (vinte e cinco) processo escolhidos aleatoriamente (ECSP), além de entrevistas com agentes públicos, foram identificados os seguintes achados de auditoria:

2.3.1.1. Secretaria Municipal de Saúde



Item 4.1 Emissão de empenho, de forma rotineira, após a realização da despesa

JB 09 DESPESAS GRAVE. Realização de despesa sem emissão de empenho prévio (art. 60 da Lei 4.320/1964).

RESUMO DO ACHADO: Realização de **despesas, de modo sistemático, no valor de R\$ 8.089.400,06 (100% da amostra avaliada) sem prévio empenho.** As despesas foram empenhadas, em média, 228 dias após a emissão da nota fiscal pelo credor, chegando a 904 dias após a emissão da nota fiscal pelo credor.

RESPONSÁVEIS:

Guilherme Salomão dos Santos – Secretário Municipal de Saúde (9/1/2023 a 17/3/2023)

Gilmar de Souza Cardoso – Secretário Adjunto de Gestão/SMS (1/8/2020 a 30/12/2022)

22. Após a análise da amostra selecionada, composta por 25 (vinte e cinco) despesas indenizatórias, a Equipe Técnica verificou que em todos os processos não houve o prévio empenho da despesa, tão pouco justificativa para a elevada discrepância de prazos entre a realização da despesa e emissão do empenho. A depender do credor, a espera pelo empenho foi de 70 (setenta) dias e, em casos extremos, chegou a 900 (novecentos) dias, havendo 6 (seis) processos de despesas de 2022 sem empenho até a conclusão da auditoria (junho/2023).

23. Em suas manifestações defensivas, os responsáveis, primordialmente, buscaram afastar suas responsabilidades.

24. O Sr. **Guilherme Salomão dos Santos** alegou que período da sua gestão como Secretário Municipal de Saúde do município de Cuiabá foi 09/01/2023 a 17/03/2023, ou seja 67 (sessenta e sete) dias corridos, ou 45 (quarenta e cinco) dias. Aduziu, portanto, que imputar 15 (quinze) irregularidades de natureza grave por um período tão curto na gestão “chega às raias do absurdo, pois ofende sobremaneira o princípio da razoabilidade, da proporcionalidade e ainda contraria o artigo 22 da LINDB”.

25. Alega que não foi devidamente individualizada sua conduta, de



acordo com o período que ficou à frente da Secretaria Municipal de Saúde, imputando-lhe as irregularidades como este tivesse sido Gestor no período de maio de 2022 a março de 2023.

26. Quanto ao mérito, afirma que os processos de pagamentos realizados por meio de processos indenizatórios são, geralmente, compras emergências nas quais não há possibilidade de realizar o empenho de forma prévia, uma vez que esses pagamentos devem ser cuidadosamente analisados para a confecção do Termo de Ajuste e Contas – TAC, e posteriormente a elaboração do TAC que essa despesa será empenhada.

27. Em análise da defesa, a **Equipe Técnica** afastou a responsabilidade do defendente, pois:

10. De acordo com as informações constantes do relatório técnico preliminar no período da gestão do senhor Guilherme Salomão na SMS, houve as emissões do Empenho nº 16601000221 no valor de R\$ 1.398.030,27 e do Empenho nº 16601000222 no valor de R\$ 311.219,73 em 17/01/2023 para a empresa Family Medicina e Saúde Ltda EPP (valor total de R\$ 1.709.250,00), referentes a plantões médicos realizados nas UPA e nas policlínicas do Município em outubro de 2022, quando a secretaria de Saúde era gerida por outra gestora. A empresa emitiu a NFS-e nº 380 em 7/11/2022 no valor total das despesas.

11. Desse modo, entende-se que o senhor Guilherme Salomão não teria outra opção diante do fato de que a despesa já se encontrava liquidada de fato (a despesa já ocorrera em outubro de 2022) competindo-lhe seguir o processo orçamentário da despesa previsto na Lei nº 4.320/1964: empenhar e pagar uma despesa que já se encontrava executada pelo fornecedor.

12. Assim, **retira-se este achado imputado ao senhor Guilherme Salomão.**

28. A defesa do Sr. **Gilmar de Souza Cardoso** negou que autorizar pagamento era uma das suas atribuições como Secretário Adjunto de Gestão da SMS.

29. Citou o art. 17 da referida LC nº 476/2019 e diz que o Secretário Municipal era o ordenador de despesa, responsável pela despesa realizada, e o



Diretor Administrativo e Financeiro, o responsável solidário. Alegou foi autorizado a liberar as operações por exigência administrativa da instituição financeira pelo ordenador ou seu substituto legal.

30. A **Equipe Técnica manteve a responsabilidade** do Sr. Gilmar, com fulcro nas atribuições do cargo de Secretário Adjunto previstas no art. 6º Regimento Interno da SMS Cuiabá; citou em especial a função de planejamento da área de gestão e a avaliação dos resultados de gestão, e não apenas a liberação automática de processos de aquisição, como afirmado pela defesa.

31. O **Ministério Público de Contas** observa que empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (art. 58 da Lei nº 4.320/64). Portanto, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho (art. 60 da Lei nº 4.320/64).

32. Para cada empenho será extraído um documento denominado “Nota de Empenho”, que indicará o nome do credor, a especificação da despesa, a importância da despesa, a dedução desta do saldo da dotação orçamentária própria e demais dados necessários ao controle da execução orçamentária e o acompanhamento da programação financeira (art. 61).

33. Conforme já consolidado no âmbito desta Corte de Contas, há irregularidade na inversão dos estágios da despesa, sendo ilegal a autorização do gestor para que se realize uma despesa sem que antes tenha sido providenciada e emissão do empenho, consoante disposto no seguinte julgado:

Responsabilidade. Negligência na emissão de empenho prévio. Erro grosseiro. Gestor público. 1. O gestor público que negligencia o dever legal de observar as normas que regem as despesas públicas, especialmente quanto à obrigatoriedade de emissão de empenho prévio à realização da despesa, é passível de responsabilização pela caracterização de erro grosseiro na sua conduta, com respectiva aplicação de sanção pecuniária. 2. O erro grosseiro é aquele manifesto, evidente, inescusável, praticado com culpa grave, caracterizado por



ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. (Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Substituto João Batista Camargo. Acórdão nº 24/2020-SC. Julgado em 23/06/2020. Processo nº 23.547- 4/2016).

34. No caso em tela as seguintes despesas foram executadas em inobservância dos dispositivos legais acima mencionados:

Tabela 2 – Despesas sem prévio empenho identificadas na amostra de auditoria - SMS

Despesa indenizatória	Credor	Valor (R\$)	Data – Nota Fiscal	Data – empenho	Prazo NF/empenho
00.094.948/2022-1	Hipermed - Serviços Médicos e Hospitalares	75.540,00	12/08/2022	*	*
00.090.118/2022-1	Hipermed - Serviços Médicos e Hospitalares	82.260,00	03/08/2022	*	*
00.110.261/2022-1	Hipermed - Serviços Médicos e Hospitalares	60.813,00	19/09/2022	*	*
00.105.355/2022-1	Hipermed - Serviços Médicos e Hospitalares	84.690,00	15/09/2022	*	*
00.105.356/2022-1	Hipermed - Serviços Médicos e Hospitalares	57.540,00	09/09/2022	*	*
00.083.761/2022-1	MD Comércio e Empreendimentos Farmac.	174.110,85	14/07/2022	*	*
00.018.855/2022-1	A Luiz da Silva Eirelli	198.611,00	09/07/2020	30/12/2022	904 dias
00.078.330/2022-1	JC Serviços Técnicos em Radiologia Ltda	615.600,00	17/08/2021	30/12/2022	500 dias
00.029.464/2022-1	Help Vida Pronto Socorro Móvel De Cuiabá	112.160,00	12/11/2021	30/12/2022	413 dias
00.023.507/2022-1	White Martins Gases Industriais do Norte	182.976,35	01/01/2022	30/12/2022	363 dias
00.053.025/2022-1	White Martins Gases Industriais do Norte	197.449,76	04/04/2022	30/12/2022	270 dias
00.042.552/2022-1	Vilson Emilio Soares dos Santos Eireli	603.000,00	05/04/2022	30/12/2022	269 dias
00.071.337/2022-1	JC Serviços Técnicos em Radiologia Ltda	458.328,28	08/06/2022	30/12/2022	205 dias
00.085.084/2022-1	JC Serviços Técnicos em Radiologia Ltda	591.032,80	13/07/2022	30/12/2022	170 dias
00.083.759/2022-1	Disnorma Comércio Atacadista de Medicam.	244.929,60	18/07/2022	30/12/2022	165 dias
00.109.742/2022-1	Comprehense Equipamentos Médico-hospital.	272.913,00	16/08/2022	30/12/2022	136 dias
00.093.880/2022-1	Estrela Comércio de Atacado de Prod. Saúde	531.387,90	19/08/2022	30/12/2022	133 dias
00.097.865/2022-1	Norge Pharma Comércio de Medicamentos	31.410,00	24/08/2022	30/12/2022	128 dias
00.103.455/2022-1	Paladarnutri Ltda	105.930,00	01/09/2022	30/12/2022	120 dias
00.111.139/2022-1	JC Serviços Técnicos em Radiologia Ltda	523.968,12	12/09/2022	30/12/2022	109 dias
00.103.760/2022-1	Multihosp Comercial de Produtos Hospitalares	605.002,40	12/09/2022	30/12/2022	109 dias
00.105.134/2022-1	Matheus Felipe Vieira Teixeira de Macedo Eireli	248.400,00	16/09/2022	30/12/2022	105 dias
00.111.119/2022-1	Norge Pharma Comércio de Medicamentos	73.696,00	27/09/2022	30/12/2022	94 dias
00.115.236/2022-1	Matheus Felipe Vieira Teixeira de Macedo Eireli	248.400,00	17/10/2022	30/12/2022	74 dias
00.122.849/2022-1	Family Medicina e Saúde Ltda	1.709.250,00	07/11/2022	17/01/2023	71 dias
MÉDIA					228 dias

Fonte: Equipe de auditoria. *Sem empenho / sem pagamento.

35. Quanto a responsabilidades, verifica-se que cabe precipuamente ao Ordenador de Despesa atentando-se às exigências legais quanto ao correto trâmite das despesas orçamentárias.



36. Nesse sentido, verifica-se que todas as despesas sem prévio empenho consideradas pela SECEX no achado de auditoria (despesas realizadas no período pandêmico não foram consideradas, por não fazerem parte do escopo da auditoria) foram realizadas em 2022, período da gestão da Sra. Suelen Danielen Allind.

37. Ocorre que a ex-gestora faleceu em 20/04/2023, o que impõe a extinção da sua punibilidade por eventual condenação de penalidades, razão pela qual não houve sua responsabilização em nenhum achado de auditoria.

38. Assim, de fato, não é possível responsabilizar o Sr. Guilherme Salomão dos Santos pela irregularidade JB09, pois este não autorizou a realização de nenhuma das despesas acima mencionadas; durante sua gestão, em 2023, este se restringiu a determinar a emissão de nota de empenho, ainda que *a posteriori*, e o respectivo pagamento, conforme consignado na tabela abaixo¹⁰:

Tabela 3 – Identificação dos ordenadores de despesas responsáveis por cada processo indenizatório da amostra da SMS

ITEM	PROCESSO MVP N°	EMPRESA	VALOR (R\$)	PERÍODO DE REALIZAÇÃO DA DESPESA	ORDENADOR DE DESPESAS	SECRETÁRIO ADJUNTO DE GESTÃO
12	115.236/2022	Matheus Felipe Vieira Eireli	248.400,00	set/2022 e out/2022	Suelen Danielen Empenho e pagamento – Guilherme Salomão	Gilmar S. Cardoso
13	109.742/2022	Comprehense do Brasil	272.913,00	jul/2022, ago/2022 e set/2022	Suelen Danielen Empenho e pagamento – Guilherme Salomão	Gilmar S. Cardoso

39. No que concerne à responsabilidade do Sr. Gilmar de Souza Cardoso, este deve ser mantida, haja vista que, na função de Secretário Adjunto de Gestão (1/8/2020 a 30/12/2022) cabia a ele tanto dimensionar recursos humanos, financeiros, materiais, patrimoniais e tecnológicos na SMS, conforme art. 6º inciso IV do Regimento Interno da SMS, quanto gerencia a execução dos trabalhos, em conformidade com os padrões internos aprovados, e com a metodologia gerencial da SMS, “promovendo os ajustes quando se fizer necessário” (art. 6º, inciso VII).

¹⁰ Relatório análise nº 1 – despesas indenizatórias, pág. 16/17



40. Sendo assim, é patente que Sr. Gilmar de Souza Cardoso, ex-Secretário Adjunto de Gestão, ao deixar de realizar o devido planejamento da gestão junto a equipe, bem como, deixar promover e acompanhar a identificação e análise dos problemas encontrados, descumpriu ditames do art. 60 da Lei nº 4.320/1964, implicando prejuízo à correta contabilização da despesa pública, bem como prejudicou o correito andamento do orçamento, que contribuiu no endividamento da SMS constatado durante esta auditoria, demonstrando, assim, uma conduta negligente capaz de justificar a aplicação de penalidades, nos termos do art. 28 da LINDB.

41. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade JB09** opinando ainda pela aplicação de **multa regimental** ao Sr. **Gilmar de Souza Cardoso**, ex-Secretário Adjunto de Gestão.

42. Coaduna-se ainda com a **proposta de recomendação** para que a atual gestão da SMS realize levantamento das despesas necessárias às suas ações e projetos e estabeleça planejamento orçamentário e financeiro condizente com tais despesas, empenhando as despesas conforme a previsão da receita orçamentária, em obediência aos ditames da Lei nº 4.320/1964 (art. 60), Decreto Lei nº 200/1967 (art. 73) e Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º, inciso I, alínea a).

Item 4.2 Realização de despesas sem cobertura contratual, não precedidas do devido processo licitatório, como prática comum e rotineira

GB 01. Licitação Grave_01. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, caput, 89 da Lei nº 8.666/1993).

RESUMO DO ACHADO: Realização de despesas no valor de **R\$ 27.547.559,31** (março/2023) **sem cobertura contratual, como prática comum e rotineira, sem o devido planejamento e sem observância da regra licitatória.**

RESPONSÁVEIS:

- 1. Guilherme Salomão dos Santos** – Secretário Municipal de Saúde (9/1/2023 a 17/3/2023)
- 2. Gilmar de Souza Cardoso** – Secretário Adjunto de Gestão/SMS (1/8/2020 a 30/12/2022)



43. Equipe de auditoria verificou que 100% amostra de auditoria, era composta por 25 processos de despesas sem cobertura contratual e sem processo licitatório (somando R\$ 8.089.400,06). Trata-se de despesas com fornecedores que possuíam, em grande parte, contratos emergenciais anteriores com a SMS, cuja validade já se encontrava expirada (em grande parte, desde 2019 e 2020).

44. A Gabinete de Intervenção Estadual da pasta da Secretaria Municipal de Saúde informou em 30/03/2023 a existência de 195 (cento e noventa e cinco) notas fiscais, somando montante superior a 27 (vinte e sete) milhões de reais de despesas indenizatórias.

45. Além disso, por meio da análise de 36 (trinta e seis) relatórios do controle interno da SMS, emitidos de 1/9/2020 a 4/11/2022, constatou-se que a irregularidade mais recorrente dos pareceres técnicos se referiu a pagamentos sem contrato (indenizatório) e sem publicação no Portal de Transparência.

46. A defesa do Sr. **Guilherme Salomão dos Santos** observa que a Equipe Técnica declara que essa prática é “comum e rotineira”, ou seja, não é responsabilidade de um gestor que ficou 45 (quarenta e cinco) dias úteis no cargo. Afirma que a equipe de auditoria deveria evidenciar quais os processos de aquisições sem licitações foram autorizados pelo Gestor da Pasta no período em que esteve ocupando o cargo.

47. A defesa do Sr. **Gilmar de Souza Cardoso** alegou que não foi especificado o período em que ocorreu a irregularidade e que exerceu o cargo de Secretário Adjunto de Gestão da SMS, entre 17/01/2022 e 30/12/2022. Disse ainda ser necessária e legal o pagamento das despesas indenizatórias, citando a Lei nº 8.666/1993 (art. 59, parágrafo único), sob pena de configurar enriquecimento sem causa da Administração Pública.

48. A **Equipe Técnica** observa que o Relatório de Análise nº 1, que tratou das despesas indenizatórias, identificou e individualizou os ordenadores de despesas e os responsáveis por cada processo indenizatório da amostra da SMS



(tabela 1), e demonstra que o Sr. Guilherme autorizou pagamento a empresa J.C. Serviços Técnicos em Radiologia Ltda, que consta da amostra da auditoria.

49. Já o Sr. Gilmar de Souza Cardoso foi apontado como responsável solidário pela emissão das despesas no período que foi Secretário adjunto de Gestão em 2022. Dessa, de forma que não procede o fundamento das defesas de que não houve a individualização do achado.

50. Observa que durante a gestão do Sr. Guilherme a SMS abriu quatro pregões eletrônicos neste exercício, mas apenas para a aquisição materiais de consumo, o que revela que durante os 67 dias da gestão do defendente não houve a iniciativa de regularização a situação das despesas empenhadas sem prévio empenho ou despesas sem lastro em processo licitatório, mantendo o processo ilegal das gestões anteriores

51. Por fim esclarece que Lei de Licitações efetivamente apresenta a hipótese de pagamentos indenizatórios, contudo, não a apresenta como regra e sim como exceção.

52. Passa-se a análise do **Ministério Público de Contas**.

53. Todos os serviços contratados pela Administração Pública devem ser precedidos de licitação, nos termos do mandamento constitucional insculpido no art. 37, inciso XXI da CF/1988, reforçado pelo art. 2º da Lei nº 8.666/1993 e art. 2º, incisos II e V, Nova Lei de Licitações - Lei nº 14.133/2021.

54. A de se frisar que no caso de serviços e compras emergências, cuja falta pode prejudicar sobremaneira à população, a própria lei de licitações prevê a possibilidade de abertura de devido processo de dispensa de licitação (art. 24, IV), mas, ainda assim, com a devida celebração de contrato (art. 54, §2º).

55. Da mesma forma, instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas hipóteses relacionadas ao baixo valor da avença, em que seria substituído outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço conforme, á época, no art.



62, lei nº 8.666/93.

56. Logo, o fornecimento de bem ou a prestação de serviços sem cobertura contratual um contrato verbal nulo, porque não haveria instrumento legitimando o seu cumprimento, conforme previsão do art. 60, parágrafo único, sem prejuízo de indenização pelo que este houver executado.

57. A partir da análise da amostra de processos de despesas selecionados pela auditoria, de Relatórios do Controle Interno da SMS emitidos em 2022 e em Relatório da Equipe de Intervenção do Estado, a Equipe de auditoria pode constatar que a SMS tinha como prática comum e rotineira a realização de despesas sem cobertura contratual no período auditado (maio/2022 a março/2023), sob justificativa de emergência por se tratar de serviços essenciais de saúde.

58. O que de fato verificou-se foi a deficiência na governança e na gestão das aquisições públicas, a cargo das lideranças da SMS, visto a falta de adequado planejamento para as aquisições de serviços que resulta em constante alegação de urgência/emergência e a depuração da modalidade de execução de despesas indenizatórias, o que somente é admitido pela legislação em hipóteses muito restritas, como na declaração de nulidade do contrato.

59. Com esta conduta, a gestão assumiu o risco de sobrepreço e superfaturamento pela ausência de competitividade nas aquisições, quando deveriam realizar o devido planejamento das aquisições e observar os princípios da legalidade, impessoalidade e da regra licitatória, em especial de serviços de saúde contínuos e de altos valores.

60. Verifica-se que a redação do achado de auditoria trata-se especificamente sobre a “Realização de despesas no valor de R\$ 27.547.559,31 (março/2023) sem cobertura contratual, como prática comum e rotineira, sem o devido planejamento e sem observância da regra licitatória.”

61. Neste sentido, a semelhança da irregularidade JB09 não é possível responsabilizar o Sr. Guilherme Salomão dos Santos pelas despesas selecionadas



na amostra analisada, pois durante sua gestão, em 2023, este se restringiu a determinar o respectivo pagamento de despesas já autorizadas e realizadas sem licitação durante a gestão anterior.

62. Contudo, sua responsabilidade permanece, pois a defesa não demonstrou que houve ato de gestão a fim de regularizar da situação das despesas sem lastro em processo licitatório durante sua gestão, havendo manutenção da prática ilegal das gestões anteriores em não determinar a realização de processo licitatório para contratação de serviços, agindo de forma negligente, capaz de justificar a aplicação de penalidades, nos termos do art. 28 da LINDB.

63. Conforme julgado recente desta Corte de Contas:

Responsabilidade. Gestor público. Descumprimento à legislação. A responsabilidade do gestor público não está somente atrelada a possível culpa ou eventual dano causado, mas também ao contexto fático traduzido em **deixar de fazer o que seria da sua competência ou dever, em descumprimento à legislação vigente.** (CONTAS ANUAIS DE GESTÃO ESTADUAL. Relator: ANTONIO JOAQUIM. Acórdão 43/2023 - PLENÁRIO VIRTUAL. Julgado em 06/02/2023. Publicado no DOC/TCE-MT em. Processo 86010/2016). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2023, nº 82, jan/fev/2023). (grifo da transcrição).

64. No que concerne à responsabilidade do Sr. Gilmar de Souza Cardoso, esta deve ser mantida, haja vista que, na função de Secretário Adjunto de Gestão (1/8/2020 a 30/12/2022) cabia a ele tanto dimensionar recursos humanos, financeiros, materiais, patrimoniais e tecnológicos na SMS, conforme art. 6º inciso IV do Regimento Interno da SMS, quanto gerenciar a execução dos trabalhos, em conformidade com os padrões internos aprovados, e com a metodologia gerencial da SMS, “promovendo os ajustes quando se fizer necessário” (art. 6º, inciso VII).

65. Sendo assim, é patente que Sr. Gilmar de Souza Cardoso, ex-Secretário Adjunto de Gestão, ao deixar de realizar o devido planejamento da gestão junto a equipe, bem como promover e acompanhar a identificação e análise dos problemas encontrados, descumpriu ditames art. 37, inciso XXI da CF/1988 agindo,



assim, de forma negligente, capaz de justificar a aplicação de penalidades, nos termos do art. 28 da LINDB.

66. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade GB01**, opinando ainda pela aplicação de **multa regimental** ao Sr. **Gilmar de Souza Cardoso**, ex-Secretário Adjunto de Gestão Sr. **Guilherme Salomão dos Santos**, ex-Secretário.

67. Coaduna-se ainda com a proposta de **recomendação** para que a atual gestão da SMS realize planejamento das aquisições necessárias às suas ações e projetos, considerando o período razoável obrigatório ao processamento das licitações, em obediência ao princípio da legalidade (artigo 37, caput, da CF/1988) e à regra licitatória (art. 37, XXI da CF/1988), abstendo-se de realizar rotineiramente aquisições de forma irregular, sob a justificativa de urgência e emergência por se tratar de serviço essencial.

Item 4.4 Sobrepreços e superfaturamentos estimados em despesas indenizatórias na Secretaria Municipal de Saúde e Empresa Cuiabana

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

JB 02 Despesa_Grave. Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado – superfaturamento (art. 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 66 da Lei 8.666/1993).

Considerou-se superfaturamento, com sugestão de ressarcimento ao erário, os valores que já foram liquidados e pagos pelos responsáveis e sobrepreço o que ainda não foi efetivamente pago.

RESUMO DO ACHADO: Pagamento de despesas referentes ao exame 'tomografia sem contraste' (valor unitário de R\$ 225,00), à empresa J. C Serviços Técnicos em Radiologia, em valores superiores ao praticado no mercado, caracterizando **superfaturamento de R\$ 37.636,00 e sobrepreço de R\$ 1.919.533,00**, uma vez que o mesmo exame foi realizado, no mesmo período, a R\$ 128,00 por meio dos Contratos nº 035/2019/ECSP, 060/2020/ECSP e 022/2021/ECSP da Empresa Cuiabana de Saúde com o Instituto de Saúde Santa Rosa.

RESPONSÁVEIS:

Espólio de Suelen Danielen Allend – Secretária Municipal de Saúde (11/1/2022 a 30/12/2022)

Guilherme Salomão dos Santos – Secretário Municipal de Saúde (9/1/2023 a 17/3/2023)

Empresa J. C Serviços Técnicos em Radiologia Ltda (CNPJ 14.704.624/0001-02)



68. Da análise dos processos de despesas da SMS junto a empresa J C Serviços Técnicos em Radiologia LTDA ME verificou-se que pelo serviço de “tomografia sem contraste” era pago o valor unitário de R\$ 225,00 (duzentos e vinte e cinco reais).

69. Aponta que no mesmo período a Empresa Cuiabana de Serviços Públicos contratou junto a empresa ‘Instituto Santa Rosa’ (Contrato nº 022/2021/ECSP originado da Dispensa de Licitação nº 17/2021), o mesmo serviço, porém ao valor unitário de R\$ 128,00 (cento e vinte e oito reais).

70. Assim, considerando a realização de 20.177 (vinte mil cento e setenta e sete) exames ‘tomografia sem contraste’, conforme notas fiscais de maio/2022 a janeiro/2023, identificadas em 10 processos de despesas indenizatórias, a Equipe Técnica identificou um sobrepreço de R\$ 1.957.169,00 (um milhão novecentos e cinquenta e sete mil cento e sessenta e nove reais), sendo efetivamente pago o montante de R\$ 37.636,00 (trinta e sete mil seiscentos e trinta e seis reais).

71. Fora atribuída responsabilidade aos ex-Secretários Municipais por autorizar despesa com preços acima do valor de mercado, sendo atribuída obrigação de restituir ao erário ao Espólio de Suelen Danielen Allind e a empresa prestadora de serviços (superfaturamento de R\$ 37.636,00).

72. A a manifestação defensiva da **empresa J C Serviços Técnicos em Radiologia LTDA ME** alega que os contratos utilizados como balizamento de preços não retratam a realidade do mercado e não estabelecem as mesmas condições e exigências.

73. Nesse sentido, demonstrou os preços praticados por outros municípios e apontou o valor médio de R\$ 445,00 (quatrocentos e quarenta e cinco) para os serviços, justificando que os valores cobrados pela Empresa J C Serviços Técnicos em Radiologia Ltda (R\$ 225,00) estariam dentro do preço de mercado.

74. Expressou que os contratos entre a Empresa Cuiabana e o Instituto



Santa Rosa não podem servir como parâmetro de preço de mercado a fim de caracterizar superfaturamento e/ou sobrepreço, por conterem obrigações distintas.

75. Afirma que, embora não haja disposição contratual acerca das responsabilidades da Empresa J C quanto à prestação dos serviços, tendo em vista se tratar de pagamento indenizatório, a Secretaria de Saúde de Cuiabá exige que ela mantenha em seu corpo clínico somente profissionais (técnicos em radiologia) com registro em carteira de trabalho e Certidão atualizada do Conselho de Técnico de Radiologia como condição para prestar os serviços.

76. Em comparação, aduz que aos contratos do Instituto Santa Rosa utilizados como referenciais na auditoria, é possível observar que naqueles não se fazia exigência de profissionais com carteira assinada, ficando autorizada a contratação de profissionais por meio de instrumento particular de prestação de serviços, conforme cláusula 7.18 do Contrato nº 035/2019.

77. Aduz ainda que Empresa J C é obrigada a manter e adequar toda a infraestrutura do local disponibilizado pela Secretaria de Saúde para o atendimento dos usuários, responsabilizando-se exclusivamente pela manutenção das instalações elétricas, reparos, reformas, pinturas, manutenções de ar condicionado, disponibilização de auxiliar de serviços gerais para limpeza do ambiente e todas as demais necessidades atinentes à conservação do local, circunstâncias essas que também devem ser sopesadas na fixação do preço final.

78. Aponta, por outro lado, que da análise dos contratos utilizados como referência no Relatório Preliminar do TCE/MT, não se constata cláusula com essas obrigações por parte da contratada Instituto Santa Rosa, o que, certamente, também influencia na formação do custo final.

79. A **SECEX** acolheu as alegações da defesa, considerando que esta conseguiu demonstrar as diferenças quanto a obrigações trabalhistas e infraestrutura do local de trabalho dos dois contratos, deixando de sugerir o ressarcimento ao erário.



80. Destaca que se buscou com este achado demonstrar que o mesmo serviço, similar em sua essência, encontra-se sendo executado pela SMS e ECSP com preços relevantemente destoantes, o que poderia ser mitigado com um melhor planejamento destas aquisições.

81. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas** coaduna com a conclusão da Equipe Técnica pelo **saneamento** da irregularidade.

Secretaria Municipal de Saúde

JB 02 Despesa_Grave. Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado – superfaturamento (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 66 da Lei 8.666/1993).

Considerou-se superfaturamento, com sugestão de ressarcimento ao erário, os valores que já foram liquidados e pagos pelos responsáveis e sobrepreço o que ainda não foi efetivamente pago.

RESUMO DO ACHADO: Pagamento de despesas referentes a plantões de clínica médica à Empresa Family Medicina e Saúde (valor unitário de R\$ 1.590,00), em valores superiores ao praticado no mercado, caracterizando superfaturamento de R\$ 298.958,43, uma vez que o objeto foi realizado, pela mesma empresa, ao valor unitário de R\$ 1.107,03 por meio do Contrato nº 028/2023 com a Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso.

RESPONSÁVEIS:

1. **Espólio de Suelen Danielen Alliend** – Secretária Municipal de Saúde (11/1/2022 a 30/12/2022)
2. **Guilherme Salomão dos Santos** – Secretário Municipal de Saúde (9/1/2023 a 17/3/2023)
3. **Empresa Family Medicina e Saúde Ltda EPP** (CNPJ 30.488.287/0001-01)

82. No processo de despesa da amostra analisado pela Equipe Técnica, os plantões médicos de enfermagem clínica realizados pela empresa 'Family Medicina e Saúde LTDA' para a SMS por intermédio de despesa indenizatória (NF nº 380 de 7/11/202200.122.849/2022-1) tiveram valor unitário de R\$ 1.590,00 (um mil quinhentos e noventa reais) para plantões diurnos ou noturnos de 12h.

83. Por outro lado, identificou, por meio do Portal de Transparência da SES/MT que a mesma empresa Family celebrou o Contrato nº 026/2023, vigente de 16/2/2023 a 15/2/2024, com a Secretaria de Estado de Saúde (SES/MT), por intermédio de licitação na modalidade pregão eletrônico, com preço unitário de



R\$ 1.107,03 (um mil cento e sete reais) para plantões diurnos ou noturnos de 12h.

84. Do comparativo dos valores deste contrato com a despesa indenizatória da SMS estimou um superfaturamento de R\$ 298.958,43 (duzentos e noventa e oito mil novecentos e cinquenta e oito reais e quarenta e três centavos), sendo os gestores que autorizaram a despesa e efetuaram pagamento e a empresa prestadora de serviços solidariamente responsáveis pelo ressarcimento.

85. Em sua defesa, a **empresa Family Medicina e Saúde LTDA.** afirma que declinou do Contrato nº 26/2023 junto a SES/MT, tendo em vista que o valor já não mais traduzia os valores praticados no mercado.

86. Aponta que o parâmetro encontrado para justificar o termo "superfaturamento" não pode ser usado como tal, e, para corroborar a afirmação traz matéria dos sites da Sindimed e do MT News On Line no qual informa que Gabinete da Intervenção efetivou reajuste no valor do plantão de R\$ 2.200,00 (considerando o plantão mais bônus).

87. A **Equipe Técnica** verificou, em consulta ao portal de transparência do Governo do Estado, que em 2023 e em 2024 não houve liquidações e pagamentos em nome da empresa Family Medicina e Saúde, e, portanto, efetivamente não houve a execução do Contrato nº 26/2023.

88. Assim, já que o valor menor pactuado com a SES/MT, usado como parâmetro, mostrou-se impraticável para a empresa, a qual declinou do contrato, concluiu pelo saneamento do apontamento, opinião ao qual o **Parquet de Contas** também se filia.

89. A defesa da empresa prestadora dos serviços, bem como, as informações do Portal de Transparência do Governo do Estado, demonstram que não houve a execução do Contrato nº 26/2023. Como este era o único parâmetro para a afirmação preliminar de suposto sobrepreço e superfaturamento dos serviços prestados à SMS, fica prejudicado o apontamento, razão pela qual a **irregularidade JB02 deve ser afastada.**



Item 4.5 Descrição sem clareza do objeto, deficiência na fiscalização e comprovação deficiente da entrega dos materiais e da prestação dos serviços

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

GB 15_Licitação_Grave. Especificação imprecisa e/ou insuficiente do objeto da licitação. (art. 3º, § 1º, I, c/c caput do art. 14 e art. 40, § 2º, IV, da Lei 8.666/1993; art. 40, I, da Lei 8.666/1993; Art. 3, II, da Lei 10.520/2002; Súmula TCU nº 177).

HB15. Contrato_Grave_15. Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67, da Lei nº 8.666/1993).

JB 10. Despesa_Grave_10. Ausência de documentos comprobatórios de despesas (art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.320/1964).

RESUMO DO ACHADO: Deficiência referente à especificação e clareza dos serviços e detalhamento dos custos na despesa indenizatória nº 00.109.742/2022-1 com a empresa Comprehense do Brasil Equipamentos Médicos-Hospitalares Ltda para manutenção de equipamentos odontológicos, em violação ao art. 7º, § 2º, inciso II e art. 14 da Lei nº. 8.666/1993 e Súmula TCU nº 177. No processo de pagamento da despesa indenizatória não há a mensuração quantitativa do objeto e do valor unitário dos serviços, somente o valor global de R\$ 272.913,00.

RESPONSÁVEIS:

Roseli Nunes da Silva Barranco – Coordenadora de Saúde Bucal/SMS de 26/1/2021 a 30/12/2022, responsável por atestar as despesas

Guilherme Salomão dos Santos – Secretário Municipal de Saúde (9/1/2023 a 17/3/2023)

Gilmar de Souza Cardoso – Secretário Adjunto de Gestão/SMS (1/8/2020 a 30/12/2022)

90. Em análise da despesa indenizatória nº 00.109.742/2022-1 com a empresa Comprehense do Brasil Equipamentos Médico-hospitalares LTDA, para manutenção de equipamentos odontológicos, no valor de R\$ 272.913,00 (duzentos e setenta e dois mil novecentos e treze reais), a SECEX verificou imprecisão na especificação e ausência de detalhamento dos custos do objeto do serviço.

91. Demonstrou que a comprovação dos serviços foi feita mediante 15 (quinze) ordens de serviços manuais referentes aos serviços prestados, como: reforma de cadeiras odontológicas, manutenção corretiva em canetas de alta rotação e outros, contudo, sem especificar de forma clara os serviços realizados e os respectivos preços unitários.

92. Apontou que inexistiu no processo a descrição dos parâmetros



adotados para se estimar o valor global da despesa (GB15), assim como, não houve detalhamento do quantitativo executado de serviços (JB10).

93. Buscou a SECEX a definição do valor de mercado, e informou que há a apresentação de pesquisa no sistema Radar de Compras Públicas indicando os valores R\$ 7.500,00/mês para serviço de manutenção corretiva, preventiva e calibração em equipamentos médico hospitalar (Consórcio Inter. de Saúde do Médio Araguaia) e R\$ 85.860,00 (por 6 meses) no mesmo objeto na Empresa Cuiabana de Saúde Pública, todos em 2021. Contudo, em razão da falta de clareza do objeto, afirmou que não foi possível averiguar que os serviços foram executados no preço de mercado.

94. Apontou que nota fiscal foi emitida em 16/08/2022, e atesto e relatório do fiscal de contrato, Sra. Roseli Nunes da Silva Barranco, foi realizada 50 (cinquenta) dias após, em 05/10/2022, afirmando que “os serviços foram executados de acordo com a ordem de serviço”, o que demonstra ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual (HB15).

95. Diante do exposto, incluiu no polo passivo da irregularidade retratada a Sra. Roseli Nunes da Silva Barranco (Coordenadora de Saúde Bucal/SMS), responsável por atestar as despesas; o Sr. Gilmar de Souza Cardoso (Secretário Adjunto de Gestão/SMS), responsável por solicitar o empenho e pagamento e o Secretário Municipal de Saúde Guilherme Salomão dos Santos (9/1/2023 a 17/3/2023), ordenador de despesas da SMS.

96. A defesa da Sra. **Roseli Nunes da Silva Barranco** inicialmente narrou o cenário da assistência odontológica no período das despesas analisadas. Relata que em 2018 eram apenas dez equipes e houve um considerável avanço de credenciamento e implantação de novas equipes e consultórios, e até dezembro de 2022 já havia chegado à 60 (sessenta) equipes.

97. Explicou que os consultórios estavam em condições precárias, com equipamentos e instrumentais com mais de 18 (dezoito) anos de uso, razão pela



qual foram necessários os reparos e consertos nas unidades em caráter de urgência. Ressaltou que os equipamentos se encontravam sem lubrificação, sem calibração e/ou regulação, mangueiras dos equipamentos ressecadas, estofados rasgados, mochos quebrados, poucas peças de mão, falta de micromotores para atender a população.

98. Ressaltou que houve também cobrança de vereadores pela falta ou qualidade no atendimento, denúncias para o Ministério Público e muitas reclamações na Ouvidoria feitas pela população.

99. Informa que Conselho Regional de Odontologia-CRO realizou em fevereiro de 2022 uma visita técnica, em 19 das unidades da rede municipal, para averiguação e, após a diligência apresentou um Relatório de Visita com laudos e fotos (anexo à defesa), sendo enviado juntamente com um ofício para o Prefeito, Secretaria da pasta, a Coordenadoria de Saúde Bucal e protocolado também no Ministério Público, pedindo providências urgentes pela falta de condições de trabalho dos profissionais da odontologia.

100. Afirma que a Coordenadoria tentou incansavelmente destravar e cobrar a finalização dos processos de licitação, devido a urgência na contratação de empresas para manutenção corretiva e preventiva dos equipamentos das unidades, sob a sua responsabilidade, porém sem êxito.

101. Alegou que, apesar de a Coordenadoria ter dado entrada em dois processos de licitações, sendo um emergencial para 180 (cento e oitenta) dias e outro para 12 (doze) meses, nem um e nem outro foram finalizados, devido à morosidade e à falta de empenho técnico do responsável pelos pregões, para solucionar a questão.

102. Argumentou que a preocupação do Prefeito era implantar novos serviços para atender a população e melhorar a qualidade dos serviços ofertados. Sendo assim, o Prefeito pediu ao Secretário Adjunto de Gestão que cuidasse do caso de forma urgente, já que isso se fazia extremamente necessário e solicitou que fosse



dada uma prioridade a demanda.

103. Manifestou que, depois de algumas semanas, a empresa Comprehense, iniciou um roteiro de visita em todas as unidades para fazer uma espécie de inventário com laudo técnico dos problemas apresentados nos equipamentos, condições das cadeiras odontológicas e quais as soluções seriam adotadas nas respectivas unidades.

104. Expôs que, após a conclusão do inventário e laudo técnico, a empresa Comprehense do Brasil enviou uma proposta direto para o Secretário Adjunto de Gestão que passou para o Diretor administrativo e Financeiro, contendo valor que incluía todas as manutenções corretivas e reformas das cadeiras e dos mochos.

105. Em seguida, disse que foi elaborado e enviado uma proposta de cronograma dos serviços a serem prestados, contendo de oito a dez unidades divididas em blocos para os superiores, e inclusive, estes superiores da unidade mandaram para a empresa a ordem de iniciar os trabalhos de reformas em caráter de urgência.

106. Disse que todas as unidades da rede possuíam um Responsável Técnico – RT, que tinha total domínio das quantidades e condições de cada equipamento, sendo o responsável por esse acompanhamento e serviço a ser prestado.

107. Afirma que, durante a reforma, as unidades foram visitadas pela Coordenadoria, além de troca de fotos e áudios sobre o andamento das reformas, entre o técnico de equipamentos da empresa e com os responsáveis técnicos das unidades.

108. Descreveu que, após concluir o primeiro bloco das unidades do cronograma, todos os procedimentos seguiam um protocolo da gestão, onde a nota fiscal era emitida pela empresa e trazida para a Coordenadoria, junto com as Ordens de Serviços especificando o tipo de serviço feito em cada equipamento, a



quantidade de peças utilizadas nas manutenções corretivas dos equipamentos por unidade.

109. Ressaltou que a nota fiscal mencionada continha a discriminação de todas as ordens de serviços realizadas atestadas pelos Responsáveis Técnicos-RT das unidades, comprovando que os serviços foram realizados, conforme atestado na Ordem de Serviço, portanto não há que se falar em infração ao art. 7º, § 2º, inciso II da Lei 8666/93.

110. Apresenta C.I. Nº. 950/2022/CAP/CSB/SMS na qual a Coordenadoria de Saúde Bucal, junto ao Secretário Adjunto, encaminha para o Sr. Alan Borges, o Diretor Administrativo Financeiro, a nota fiscal para as devidas providências.

111. Considerou que estavam presentes todas as justificativas para tal contratação, dentre elas: o motivo da falta de contrato, o processo licitatório em andamento, a situação da odontologia, as cadeiras paralisadas, as denúncias, o risco de perder recursos federais por falta de produção.

112. Em seguida, aduz que o processo seguia todos os trâmites pelos setores responsáveis, Gabinete da Secretaria, Procuradoria e com Parecer Jurídico Nº. 750/GB/ADJPGM/2022 para a efetivação do pagamento.

113. Afirma que, como o serviço seria pago na modalidade indenizatória, dispensou-se a cotação do mercado, e que foi consultado, como referência, o processo de licitação de Contratação da Empresa para a mesma finalidade que se encontra em andamento. Concluiu-se na ocasião que a proposta da empresa era razoável, se comparada ao mapa de preços elaborado no processo licitatório MVP 00046129/2022, então em andamento.

114. A **Equipe Técnica** observa que os documentos enviados pela defesa já haviam sido analisados na fase de elaboração do relatório preliminar de auditoria.

115. Ressalta que NFS-e nº 200 foi atestada no verso pela Sra. Roseli Nunes da Silva Barranco (coordenadora de Saúde Bucal – SMS), cuja descrição se resume a informar que se refere ao “serviço de manutenção corretiva em



equipamentos odontológicos conforme projeto” no valor total de R\$ 272.913,00.

116. Anexas à referida nota fiscal de serviço estão as Ordens de Serviços nº 60152, 60151, 62746, 62747, 62748, 62744, 62745, 62741, 62742, 62749, 60153, 62743, as quais contêm as assinaturas e os carimbos dos RT dos CEO Verdão, CPA1, CPA3, Tijucal, Dom Aquino, entre outros.

117. Aponta que a defesa não esclarece como foi calculado o valor de cada ordem de serviço executada nos diferentes CEO do Município, pois elas somente descrevem, de forma manuscrita, serviços e materiais utilizados, sem valores unitários.

118. Diante do exposto, conclui que a Coordenadora de Saúde Bucal da SMS descumpriu o disposto no artigo 63, § 1º, II, da Lei nº 4.320/1964, porque não apurou a importância exata a pagar com origem nas ordens de serviços, ou seja, calculando o valor para cada serviço ou material nelas relacionados.

119. A defesa do Sr. **Guilherme Salomão dos Santos** afirmou, quando ao primeiro apontamento (GB15), que o pagamento se refere ao Contrato nº 438/2020, firmado em 27/11/2020 com a empresa Comprehense do Brasil e Equipamentos Hospitalares Ltda. para manutenção de equipamentos das clínicas odontológicas da rede municipal de saúde.

120. Nesse sentido, alegou que, quando assumiu a gestão, o contrato de serviços já estava em andamento, e que todos os detalhes da execução do contrato estão detalhados no corpo do contrato, não restando qualquer dúvida em relação às obrigações tanto da contratada quando da contratante.

121. Em relação ao segundo apontamento (HB15) ressaltou que inicialmente no próprio contrato já consta o nome do Gestor e dos Fiscais do Contrato, que foram mantidos terceiro termo aditivo do referido Contrato, de forma que em todas as ordens de serviços emitidas pela Secretaria existe o atesto do Fiscal responsável atestando a execução dos serviços pela contratada.

122. Discordou da análise preliminar quanto ao terceiro apontamento



(JB10), uma vez que os serviços foram executados mediante as ordens de serviços, os serviços foram atestados e, por fim, houve a emissão da nota fiscal nº 200, que é o documento oficial comprobatório da realização da despesa.

123. Alega que o empenho foi emitido em 30/12/2022, mesma data que foi emitido a nota de liquidação, ambas autorizadas pelo Sr. Alan Borges e Silva, então Diretor Administrativo e Financeiro. Aduz que em 10/02/2023, houve o referido pagamento, após todo o processo ter sido instruído para pagamento e alega que não participou do todo o processo de despesa e sim tão somente do pagamento, pois a despesa já havia sido devidamente empenhada e liquidada por gestores anteriores.

124. A **Equipe Técnica**, em reanálise da situação, entende que o Sr. Guilherme Salomão autorizou a emissão da nota de pagamento embasado nos documentos existentes nos autos, especialmente as ordens de serviços atestadas pelos Responsáveis Técnicos das unidades de saúde do Município, confirmadas com a liquidação da NFS-e pela Coordenadora de Saúde Bucal, uma vez que as manutenções foram realizadas pela Contratada.

125. Observa que essas três irregularidades formais verificadas no processo de despesa foram causadas antes de ele ser nomeado gestor da Saúde, e os seus pagamentos respeitaram o princípio da continuidade administrativa, o que pode ser considerado como atenuante da sua responsabilidade.

126. A defesa do Sr. **Gilmar de Souza Cardoso** alega que a área demandante são os setores de ponta (unidades de saúde), juntamente com a Secretaria Adjunta responsável (SAA-Secretaria Adjunta de Assistência e SAPO-Secretaria Adjunta de Planejamento e Operações).

127. Explicou que as aquisições em caráter emergencial, cujo objeto visa suprir a demanda de serviços e medicamentos e insumos hospitalares são motivadas/iniciadas por meio do envio do "Formulário para Solicitação de Compra e/ou Serviços", com identificação da área demandante, descrição do objeto,



justificativa, especificação técnica detalhada do objeto, memória de cálculo e quantitativo.

128. Disse que, investido no cargo de Secretário Adjunto de Gestão da Saúde, não detinha competência e aptidão para demandar contratações das demais secretarias adjuntas da SMS, haja vista a incompatibilidade das áreas técnicas.

129. Reiterou, por fim, que não autorizava o pagamento, já que essa não era uma atribuição de seu cargo. Narrou que não compete ao Secretário Adjunto de Gestão a atribuição de atestar as notas fiscais ou verificar com clareza a execução dos contratos e que tais funções seriam do fiscal de contratos ou Unidade de Controle Interno. Disse, por fim, estar ausente a conduta, o dano e o nexo causal acerca de sua responsabilidade.

130. A **Equipe Técnica** retirou a responsabilidade pelo achado do Sr. Gilmar, considerando que os dois primeiros estágios da despesa ocorreram em 30/12/2022 e o pagamento da despesa em 10/02/2023. Assim, constatou que o gestor não teria o tempo hábil para adotar as providências de saneamento da irregularidade, que se deram no último dia de sua atuação como Secretário Adjunto de Gestão.

131. Passa-se a análise do Ministério Público de Contas.

132. A ausência do devido orçamento viola o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 que diz: “as obras e serviços somente poderão ser licitados quando (...) existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários”.

133. Ressalta-se ainda o §9º do mesmo dispositivo legal, que explicita que esta determinação se aplica também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

134. A lei nº 4.620/1964, art. 60, §2º, prescreve que a liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da entrega



do material ou da prestação efetiva do serviço.

135. Quanto a comprovação da prestação do serviço, este deve ser dar não apenas com documentos produzidos pela contratada, mas também aqueles produzidos a Administração, através de servidores designados para acompanhar e fiscalizar a execução dos serviços (art. 67, §1º, lei n 8.666/93).

136. A jurisprudência do TCE/MT define que a análise do Fiscal de Contrato deve conter informações quantitativas e qualitativas sobre o recebimento do objeto contratual:

Contrato. Designação de fiscal. Requisitos. Relatórios. (...) 3) Os relatórios elaborados pelos fiscais de contratos devem conter informações substanciais quantitativas e qualitativas sobre o recebimento do objeto contratual, não bastando a simples anotação do objeto, sendo necessário conter informações específicas, incluindo atividades do prestador de serviços ou relação/relatório analítico dos materiais recebidos pelo setor responsável pela guarda e distribuição. Processo nº: 12815/2016. Assunto: Representação (Natureza Externa). Relator: Antonio Joaquim. Acórdão nº: 546/2022 - Plenário Virtual. Julgado em: 3/10/2022

137. Conforme análise das irregularidades JB02 acima, constatou-se que na maior parte a amostra de despesas indenizatórias analisada, não há critérios claros e transparentes sobre os a definição do preço de referência das aquisições de bens e serviços.

138. A defesa da Sra. Roseli Nunes da Silva Barranco trouxe cópia do Contrato emergencial nº 01/2021 (Dispensa de licitação nº 01/2021), que teve vigência entre os meses de fevereiro a julho/2021 firmado com a empresa. Verifica-se que há menção a deste contrato na nota fiscal.

139. Contudo, além de não estar vigente na época da emissão da nota nº 483 (julho/2022), a Coordenadora de Contratos¹¹ da SMS atestou no processo de despesas que o objeto executado é diverso daquele anteriormente contratado.

¹¹Manifestação de defesa da Sra. Roseli Nunes da Silva Barranco, pág. 115



140. De fato, o valor da Nota Fiscal é inferior ao previsto no contrato para pagamento mensal e não há justificativa para esta diferença no processo de pagamento, ou seja, não há detalhamento suficiente dos serviços prestados para fundamentar a liquidação, empenho e pagamento.

141. A defesa não apresentou a proposta de cronograma dos serviços a serem prestados pela empresa Comprehense, supostamente enviada ao Secretário Adjunto de Gestão, contendo valor que incluía todas as manutenções corretivas e reformas necessárias.

142. Desta forma, a liquidação da despesa não foi instruída com nenhum tipo de contrato, ajuste ou acordo, instruído com orçamento que expresse a composição de todos os seus custos unitários, fixando parâmetros para os preços dos serviços e materiais a serem fornecidos.

143. Por sua vez, a Nota fiscal contém apenas o valor total dos serviços realizados uma brevíssima descrição, sem definição de período e dos serviços fornecidos:

TOMADOR DE SERVIÇOS				
Nome/Razão Social: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SMS				
CPF/CNPJ: 03.533.084/0001-46				
Endereço: PRAÇA ALENCASTRO, 158				
Município: CUIABA		UF: MT	E-mail: cuiaba@cuiaba.mt.gov.br	
DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS				
Descrição:				
MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS				
SERVIÇO DE REFORMA EM CONSULTÓRIOS ODONTOLÓGICOS DA SMS CUIABA, UNIDADES CEO DON AQUINO				
CEO OSVALD CARDAL CEO PASCHAL RANOS CPA MORAGA DO OUTRO CPA PASCHAL RANOS CONFORME ORÇAMENTO				
36235-2022 2. ETAPA				
Tributável	Item	Qtde	Unitário R\$	Total R\$
STM	1 0082351 - SERVIÇO MANUTENCAO CORRETIVA EM EQUIPAMENTOS ODONTOLÓGICOS CONFORME PROJETO	1	272.913,00	272.913,00

144. A NF foi instruída com Ordens de Serviço, atestadas pelo Responsável Técnico da Unidade Odontológica atendida e pela Fiscal do Contrato,



que relatam os serviços e materiais utilizados, sem descrição de valores unitários, conforme exemplo abaixo:

SERVIÇOS REALIZADOS			
Realizado serviço de manutenção concluído:			
Cadeira Dabi Crown (3) - Troca da lâmpada do refletor;			
Cadeira Dabi Crown (2) - Reposicionamento do eixo do assento que saiu do track. Ajuste do foot de curso. Necessário troca da alça da suspensão. Troca da PET.			
Cadeira Dabi Crown (1) Ajuste da válvula piloto e limpeza e troca do arafogon vacpvc.			
Cadeira Gnats Synovs (5) Substituir mola. Reposicionadas em seus devidos lugares.			
Cadeira Gnats Synovs (6) Acúmulo de água na mangueira de ar. Direção da areia gem do compressor.			
Compressor: troca de óleo. Necessário troca da válvula do dreno que está entupida.			
Cadeira Dabi Crown (1) - troca do terminal triplo			
PEÇAS / ACESSÓRIOS UTILIZADOS			
PART. NO.	DESCRIÇÃO	QTD	VALOR UN
	Carrota PET	1	
	Terminal triplo Boden	1	
	Óleo Compressor	1	
HORAS TRABALHADAS			
DATA	INÍCIO DOS SERVIÇOS	TÉRMINO DOS SERVIÇOS	TÉCNICO
17/08/22	:	:	Roseli
/ /	:	:	
/ /	:	:	
ASSINATURAS			
Referente a este ordem de serviço, as informações aqui descritas estão corretas, as mesmas foram realizadas e finalizadas de forma satisfatória.			
Assinatura e Carimbo Cliente			
Nina Almeida			
Técnico / Engenheiro:			
Roseli			

145. Todas as ordens de serviço executadas foram atestadas como “em perfeitas condições” no dia 05/10/2022, ao menos 1 mês após a realização dos serviços, o que evidencia que a Sra. Roseli Nunes da Silva Barranco agiu com no mínimo negligência na fiscalização do contrato:



Atestamos o recebimento do constante desta N.F em perfeitas condições quanto ao seu estado, especificação e quantidade.

Local de aplicação: _____

Dotação: _____

Cuiabá, 05 de Abril de 2022.

Roseli Nunes da Silva Barranco
Coordenadora de Saúde Bucal/SMS

146. Todavia, também deve-se considerar que a irregularidade HB15 também foram diretamente causadas por falhas organizacionais da ECSP, ante a ausência: a) de contrato vigente, b) adequada caracterização de seu objeto; c) parâmetros claros e eficientes para a execução e fiscalização dos serviços; e d) padronização dos documentos mínimos necessários para comprovar com clareza, a realização das despesas em cada tipo de serviço.

147. Assim, a falta de prévia fixação de parâmetros claros e eficientes e a fiscalização ineficiente da execução dos serviços, sem documentação dos valores unitários e quantidades fornecidas, acarretou o pagamento de despesa no valor global de R\$ 272.913,00 (duzentos e setenta e dois mil novecentos e treze reais) com insuficiência de documentos comprobatórios de despesas, em violação ao art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.320/1964.

148. Quanto a responsabilidade, Sr. Gilmar de Souza Cardoso, ex-Secretário Adjunto de Gestão, ao deixar de realizar o devido planejamento da gestão junto a equipe, bem como promover e acompanhar a identificação e análise dos problemas encontrados, contribuiu para a violação do art. 3º, § 1º, I, c/c caput do art. 14 e art. 40, § 2º, IV, da Lei 8.666/1993 (GB15) e art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.320/1964 (JB10) ocorrida no processo de despesa indenizatória 00.109.742/2022-1, agindo, assim, como no mínimo negligência, capaz de justificar a aplicação de



penalidades, nos termos do art. 28 da LINDB.

149. Verifica-se que a nota de empenho e de liquidação¹² foram emitidos em 30/12/2022, ambas autorizadas pelo Sr. Alan Borges e Silva, então Diretor Administrativo e Financeiro, que participou de todo o processo de despesa, contudo, não foi responsabilizado nestes autos. Já o pagamento¹³ foi autorizado em 10/02/2023 pelo Sr. Guilherme Salomão dos Santos e Sr. Eder Galiciani, então Secretário adjunto.

150. Desta forma, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção das irregularidades GB15, HB15 e JB10**, contudo, pelo afastamento de penalidade ao Sr. Guilherme Salomão dos Santos, por não ter participado de forma direta ou indireta nos estágios de definição e fiscalização do serviço, tão pouco da liquidação irregular da despesa.

151. Ademais, aplicação de **multa** regimental ao Sr. **Gilmar de Souza Cardoso** (irregularidades GB15, JB10, HB15) e à Sra. **Roseli Nunes da Silva Barranco** (apenas HB15).

152. Por fim, concorda-se com proposta de **determinação** ao gestor da SMS para que elabore e aprove fluxo processual para as despesas indenizatórias, comprovando o cumprimento no **prazo** de 180 (cento e oitenta) dias a esta Corte de Contas, que contemple:

- **motivação e/ou justificativa para a aquisição**, em obediência ao art. 2º, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999.
- **justificativa sobre a razoabilidade do valor a ser pago**, por meio de pesquisa de preços com amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, em obediência ao art. 26, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 e à Resolução de Consulta nº 20/2016 deste Tribunal.
- **adequada caracterização de seu objeto**, em obediência ao art. 14 da Lei nº 8.666/1993;
- padronização dos **documentos mínimos necessários para comprovar, com clareza, a realização das despesas em cada tipo de serviço**,

¹² Item, Pág. 160,165

¹³ Ibitem, pág. 166



documentos estes preferencialmente elaborados pela Administração Pública e não apenas pela empresa credora;

Item 4.6 Deficiências no fluxo processual e na transparência das despesas indenizatórias

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

JB 99 DESPESAS GRAVE. Irregularidade referente à Despesa, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

RESUMO DO ACHADO: Deficiências processuais identificadas nos processos de despesas indenizatórias da amostra avaliada (**R\$ 8.089.400,06**): Ausência de publicação do Termo de Ajustamento de Contas das despesas indenizatórias; ausência de Abertura de Procedimento Administrativo Disciplinar ou correlato; ausência de inserção integral dos documentos físicos no Sistema de Módulo de Virtualização de Processos; protocolo processual não padronizado e falta de numeração e rubrica de páginas.

RESPONSÁVEIS:

Guilherme Salomão dos Santos – Secretário Municipal de Saúde (9/1/2023 a 17/3/2023)

Gilmar de Souza Cardoso – Secretário Adjunto de Gestão/SMS (1/8/2020 a 30/12/2022)

153. Em análise preliminar, a Equipe de Auditores elaborou fluxograma acerca do tramite adotado pela SMS nos processos de despesas indenizatórias da amostra analisada. Aponta que em 92% dos processos foram instruídos com Parecer da Procuradora-geral do Município – PGM, em que há a orientação favorável ao pagamento na forma indenizatória da empresa requerente, com vistas a evitar o enriquecimento ilícito da Administração.

154. Há, contudo, a orientação de que deveria ser lavrado o respectivo Termo de Ajuste de Contas, contendo a descrição e atestação minuciosa dos serviços prestados e a quitação, sem ressalvas, pelo prestador, cujo resumo deveria ser publicado no Diário Oficial ou Imprensa Oficial do Município.

155. Contudo, em pesquisa ao sítio da IOMAT/MT, Diário Oficial de Contas e Diário Oficial de Cuiabá, de 2020 a 2023, a SECEX não localizou as respectivas publicações. Os pareceres do Controle Interno da SMS também haviam apontado à ausência de publicação.

156. Nos pareceres emitidos pela Procuradoria Geral do Município



também havia a orientação pela imediata instauração de procedimento administrativo disciplinar – PAD para promover a responsabilização do agente público que deu causa a despesa sem processo licitatório prévio.

157. Contudo, em entrevista presencial realizada na PGM, com os Srs. Paulo Emílio Magalhães (Corregedor Geral) e Sra. Juliette Caldas Migueis (Procuradora Geral), em 23/03/2023, foi informado que não havia a abertura de PAD pela Corregedoria Geral em razão da não definição, pela SMS, dos responsáveis em cada processo de despesa indenizatória.

158. Além disso, identificou-se que em 84% dos processos da amostra não constavam todos os anexos no Sistema Módulo de Virtualização de Processos - MVP, sistema utilizado pela Prefeitura de Cuiabá para protocolo, tramitações e arquivamento de processos desde 2014.

159. Destacou que a não inserção dos documentos no Sistema de Módulo de Virtualização de Processos – MVP (com diversos documentos somente na versão física) e a falta de numeração e rubrica de páginas foram objeto de apontamento da unidade de Controle Interno da SMS em várias oportunidades.

160. Dado o exposto, incluiu-se no polo passivo da irregularidade retratada, o ex-Secretário Guilherme Salomão dos Santos (9/1/2023 a 17/3/2023)], Ordenador de Despesas da SMS, responsáveis por autorizar empenhos, liquidações e pagamentos e o Secretário Adjunto de Gestão, Sr. Gilmar de Souza Cardoso (1/8/2020 a 30/12/2022), responsável gerencia a execução dos trabalhos da SMS.

161. A defesa do Sr. **Guilherme Salomão dos Santos** alega falta de detalhamento do apontamento, o que prejudica sua defesa:

Sobre esse item, a primeira dificuldade consiste em identificar quais processos estão se referindo ao período que eu estive na frente da pasta da Secretaria Municipal de Saúde. Na verdade, os processos físicos tem que responder ao registrado no Sistema de Módulo de Virtualização de Processos-MVP. No entanto, o apontamento precisa ser mais detalhado para que eu possa identificar se no período em que



estive na pasta houve algum descumprimento nos trâmites dos processos de despesa da Secretaria.

Assim, pugna pelo afastamento da responsabilização do ex-Gestor quanto a esse apontamento, até porque a Equipe Técnica de Auditoria não identificou quais os processos foram gerados dentro do meu período de gestão da pasta, ficando difícil saber se houve alguma irresponsabilidade da minha parte.

162. A **equipe técnica** mantém a irregularidade, pois entende que deve ser aplicado o princípio da continuidade administrativa para este caso, uma vez que não se vislumbrou ações tomadas pelo gestor para correção das falhas processuais até então adotadas, as quais aconteceram em 84% dos processos de despesas indenizatórios analisados.

163. O Sr. **Gilmar de Souza Cardoso** alega que o organograma da SMS não era sua responsabilidade, uma vez que setores específicos detinham competência para requerer, analisar, autorizar e conduzir processos.

164. A equipe técnica manteve a responsabilidade do Secretário Adjunto de Gestão pelo achado, diante das atribuições previstas no Regimento Interno da SMS Cuiabá ao cargo, bem como, pela participação do defendente nos processos de despesas indenizatórias analisados pela Equipe Técnica, com emissão de despachos, seja solicitando a tomada de providências, seja solicitando orçamento para a emissão de empenhos atinentes aos termos de ajuste de contas.

165. O **Ministério Público de Contas** verifica que o relatório de análise elenca três falhas procedimentais constatadas nos processos de despesas gestões da SMS de Cuiabá, em relação à essa irregularidade: a) Ausência de publicação do Termo de Ajustamento de Contas das despesas indenizatórias; b) Ausência de Abertura de Procedimento Administrativo Disciplinar ou correlato; c) Ausência de inserção integral dos documentos físicos no Sistema de Módulo de Virtualização de Processos.

166. Pontua-se novamente que o procedimento de pagamento por indenização representa medida de excepcionalidade, considerando ser nula e de



nenhum efeito a contratação verbal com a Administração Pública, com base no art. 95, §2º, da nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.

167. Neste caso, o art. 59 da lei nº 8.666/93, parágrafo único, previa que “nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados”, “promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa”.

168. Feitas as considerações sobre a possibilidade jurídica de pagamento por indenização à pessoa jurídica ou física com contrato ou convênio nulo por prestação de serviço ou entrega de bem sem cobertura contratual, sem embargo de responsabilização de quem deu causa; passa-se à análise da forma que a Lei n. 4.320/64 prevê para pagamento por indenização.

169. Reconhecida a obrigação do Ente em arcar com a prestação recebida, é devida a celebração do chamado termo de ajuste de contas, se providenciado no mesmo exercício financeiro da despesa, ou reconhecimento de dívida, se providenciado em exercício financeiro diverso, conforme distinção doutrinária.

170. Comprovando-se tratar o caso de reconhecimento de dívida e termo de ajuste de contas, conforme conceito acima descrito, a despesa deverá ser empenhada na dotação orçamentária correta, bem como seguir as etapas de liquidação e pagamento de despesas previsto na Lei nº 4.320/64. Devendo, obedecido o princípio da publicidade, ser publicado na imprensa oficial, assim como registrado no Portal da transparência municipal.

171. Nesse sentido, é a jurisprudência desta Corte de Contas:

Despesa. Ausência de prévio e regular amparo contratual. Legitimidade da despesa. Indenização. Apuração de responsabilidades.
1) É ilegal o pagamento de despesas sem o prévio e regular amparo contratual. 2) Excepcionalmente, as despesas realizadas sem o prévio amparo contratual – desde que devidamente legítimas, comprovadamente realizadas e justificadas – devem ser indenizadas



pela Administração Pública, no entanto, deve-se apurar a responsabilidade de quem deu causa às despesas sem a cobertura contratual, aplicando-se ao (s) agente(s) responsável(is) as sanções cabíveis em face da conduta ilegal. (CONTAS ANUAIS DE GESTÃO MUNICIPAL. Relator: MOISES MACIEL. Acórdão 61/2016 - 1ª CAMARA. Julgado em 09/08/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 29/08/2016. Processo 25887/2015). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2016, nº 28, jul/ago/2016).

172. As defesas apresentadas não refutaram o fato de que foram realizadas despesas indenizatórias sem a adoção das medidas procedimentais acima descritas e orientadas pela Procuradoria Geral do Município – PGM em pareceres jurídicos em cada processo de despesa.

173. Ademais, a ausência de inserção integral dos documentos físicos no Sistema de Módulo de Virtualização de Processos dificultou o trabalho da auditoria em conhecer o inteiro teor processual da despesa, pois houve a necessidade de se consultar o correspondente processo físico, o que feriu a transparência dos autos e criou obstáculos a fiscalização e o controle de legalidade sobre a totalidade dos documentos que compõe cada processo de despesa indenizatória.

174. Quanto a conduta do Sr. Guilherme Salomão dos Santos, este foi Ordenador das Despesas dos processos nº 00.109.742/2022-1, (Compreense, NF 200 de 16/8/2022, R\$ 272.913,00, pagamento em 10/2/2023) e Processo nº 00.115.236/2022-1 (Matheus Felipe Eireli (Fatura 031 de 17/10/2022, pagamento em 17/2/2023).

175. O Relatório Técnico preliminar explicitou que em todos as despesas indenizatórias objetos de auditoria, na qual se inclui os processos acima, não houve a publicação do Termo de Ajustamento de Contas, tão pouco abertura de procedimento administrativo disciplinar ou correlato para apurar as responsabilidades, ou qualquer justificativa para não instauração de PAD. Além disso, nos processos nº 00.109.742/2022-1 e 00.115.236/2022-1 não constam todos os documentos inseridos no Sistema MVP.



176. Assim, no momento que autorizou os pagamentos, era dever do Ordenador de Despesa atentar-se ao devido processo administrativo adotado, bem como às orientações do Parecer Jurídico que instruía a despesa, em especial quanto da autorização de despesas sem lastro contratual realizadas em período anterior a sua gestão.

177. Assim, o ex-Secretário Municipal incorreu em erro grosseiro ao autorizar o prosseguimento de processos de despesas indenizatórias com fluxo processual incompleto, quando deveria determinar o uso integral do Sistema de Módulo de Virtualização de Processos, exigir a devida publicação do Termo de Ajustamento de Contas e exigir a Abertura de Procedimento Administrativo Disciplinar ou correlato para apurar eventual responsabilização, nos termos do parecer jurídico.

178. Já o Sr. Gilmar de Souza Cardoso, como ex-Secretário Adjunto de Gestão, omitiu-se no planejamento da área de gestão e a avaliação dos resultados de gestão e a correção de erros de planejamento ou de execução (art. 6º, incisos IV, VI e IX) contribuindo para a instauração na SMS de rotina de descumprimento das normas legais e procedimentais quanto ao correto processamento das despesas, demonstrando, assim, uma conduta negligente capaz de justificar a aplicação de penalidades, nos termos do art. 28 da LINDB.

179. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade JB09** opinando ainda pela **aplicação de multa regimental** ao Sr. Gilmar de Souza Cardoso, ex-Secretário Adjunto de Gestão e ao Sr. Guilherme Salomão dos Santos, ex-Secretário Municipal de Saúde.

180. Por fim, diante da irregularidade acima analisada, coaduna-se com a proposta de **determinação** elaborada pela SECEX, para que a atual gestão Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá, em 180 (cento e oitenta) dias:

3. Elabore e aprove fluxo processual para as despesas indenizatórias, que contemple:



- **padronização** para protocolo das despesas indenizatórias e o seu processamento autuado, com páginas integralmente numeradas e constante do sistema 'Módulo de Virtualização de Processos ou correlato'.

Item 4.7 Pagamento de obrigações com preterição de ordem de sua exigibilidade

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

JB 12. Despesa grave_12. Pagamento de obrigações com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade (arts. 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993).

RESUMO DO ACHADO: Pagamentos desobedecendo à ordem cronológica das exigibilidades, em preterição a outros credores, em favor dos credores Family Serviços Médicos, Comprehense do Brasil Equipamentos Médicos-Hospitalares Ltda e Matheus Felipe Vieira Teixeira de Macedo Eireli, incorrendo-se em irregularidade por desrespeitar os princípios da impessoalidade e moralidade, os termos dos artigos 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993 e jurisprudências firmadas nesta Corte de Contas e na Corte Federal.

RESPONSÁVEIS:

Guilherme Salomão dos Santos – Secretário Municipal de Saúde (9/1/2023 a 17/3/2023)

Gilmar de Souza Cardoso – Secretário Adjunto de Gestão/SMS (1/8/2020 a 30/12/2022)

181. Conforme já mencionado no Relatório de Análise nº 1, a amostra analisada de despesas indenizatórias, além da ausência de cobertura contratual e de regular processo execução do pagamento, também apresentava uma elevada variação no prazo entre a apresentação da nota fiscal pelo credor e a abertura do processo administrativo da despesa.

182. Em decorrência disso, a SECEX apontou que houve pagamentos em favor dos credores Comprehense do Brasil Equipamentos Médicos-Hospitalares LTDA, Matheus Felipe Vieira Teixeira de Macedo Eireli e Family Serviços Médicos desobedecendo à ordem cronológica das exigibilidades.

183. Ao questionar a Coordenadora Técnica Financeira da SMS sobre o tema, os Auditores verificaram que não havia critérios claros e transparentes sobre a ordem dos pagamentos.

184. Ressaltou ainda que a desobediência à cronologia para os pagamentos aos credores da SMS/Cuiabá foi objeto de Representação de Natureza



Externa nº 37.507-1/2018 e da Representação Interna nº 12.368-4/2019, na qual o Acórdão Nº 595/2021 – TP de 5/10/2021, determinou à atual gestão a realização dos pagamentos em estrita ordem cronológica, o que caracteriza reincidência.

185. A defesa do Sr. **Guilherme Salomão dos Santos** alega que, em se tratando de saúde pública, há que sopesar a necessidade em certos casos, já que dependendo da urgência no atendimento pode haver a necessidade de priorizar alguns pagamentos; por isso, algumas vezes não é possível manter a ordem cronológica de pagamentos.

186. Alega que o dispositivo legal ao afirmar a obrigatoriedade quanto à observância da ordem cronológica de exigibilidade de pagamentos aos fornecedores de produtos e serviços, desde que vinculados à mesma fonte de recursos.

187. Aponta que a Family Serviços Médicos era prestadora de serviços no fornecimento de profissionais médicos para o atendimento aos usuários das UPAs no Município, ou seja, serviço essencial que não poderia ficar descoberto de pagamento, para que não houvesse paralisação na prestação de serviços.

188. Da mesma forma, a Comprehense do Brasil Equipamentos Médicos-Hospitales Ltda, que foi contratada para realizar a manutenção em equipamentos hospitalares, equipamentos esses essenciais para a realização dos atendimentos, tanto é que a contratada tem a obrigação de substituir de forma imediata qualquer equipamento que estava com problemas, evitando assim a demora ou o não atendimento à população usuária do sistema municipal de saúde.

189. Em relação à empresa Matheus Felipe Vieira Teixeira de Macedo Eireli, aponta que era empresa de locação de Ambulância Tipo B, ou seja, mais uma empresa essencial para o atendimento à população.

190. Concluiu que não há como negar que são três empresas que merecem uma atenção especial por parte da Secretaria Municipal de Saúde, que na maioria das vezes trabalha com um orçamento deficitário, o que algumas vezes



obriga o gestor da Pasta fazer algumas escolhas que até mesmo contrariam a legislação.

191. Desse modo, o defendente pugna pelo afastamento da irregularidade apontada, ou alternativamente o afastamento de sua responsabilização uma vez, como já sabido ficou apenas 45 dias úteis na gestão da Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá, ressaltando ainda que não foi apontando nos autos a data que foram realizados esses pagamentos, ou seja, se ocorreram nos 45 dias da sua gestão.

192. A **Equipe Técnica** mantém a responsabilidade do ex-gestor, que descumpriu o disposto no artigo 5º da Lei nº 8.666/1993, quando realizou os pagamentos para os credores Comprehense e Matheus Felipe (na fonte 1600) e Family (na fonte 1621), sem cumprir a exigência de apresentar “relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada”.

193. O Sr. **Gilmar de Souza Cardoso** reiterou que Secretário Municipal era o Ordenador de Despesa, responsável pela despesa realizada e o Diretor Administrativo e Financeiro, o responsável solidário, citando o art. 17 da referida LC nº 476/2019.

194. Nesse sentido, a **Equipe técnica** verifica que as ordens de pagamento não estavam dentre as atribuições do Sr. Gilmar de Souza Cardoso, de modo que retirou a sua responsabilidade pelo achado.

195. Passa-se a análise do **Ministério Público de Contas**.

196. Cabe a Corte de Contas o dever legal de verificar se os atrasos nos pagamentos, consistiram em preterição na ordem cronológica de pagamentos, em desobediência ao art. 5º da Lei nº 8.666/931, que regulava a matéria à época dos fatos, nos seguintes termos:

Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão



como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

197. Ressalta-se que a irregularidade ocorre com o desrespeito à estrita ordem cronológica dos pagamentos de obrigações contratuais, nas datas de suas exigibilidades, para cada fonte diferenciada de recursos. Ou seja, se concretiza com o atraso injustificado no pagamento de despesa regularmente liquidada, de forma a beneficiar créditos constituídos posteriormente, em detrimento de créditos mais antigos.

198. O Ministério Público de Contas julga importante mencionar que o próprio art. 5º da Lei nº 8.666/93 ressalva a hipótese de desrespeito à ordem cronológica das exigibilidades, quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

199. Já a lei nº 14.133/2021 acrescentou um rol taxativo de hipóteses em que a ordem de pagamentos poderá ser alterada, mantendo a exigência de prévia justificativa da autoridade competente.

200. A presente regra é uma maneira de retirar da escolha do gestor qual credor será pago e qual será postergado e decorre diretamente dos princípios constitucionais da legalidade e da impessoalidade, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

201. Após minuciosa análise efetuada pela SECEX ficou demonstrada a irregularidade de pagamento de obrigações com preterição da ordem cronológica de suas exigibilidades e seu justificativa no processo de despesas, dos seguintes pagamentos abaixo colacionados:



a) No elemento de despesa 39, fonte 1600⁹⁹, considerado a real data da exigibilidade da despesa como a data da emissão da nota fiscal (por se tratar de despesa sem prévio empenho), observa-se que os pagamentos às empresas Comprehense e Matheus Felipe Eireli se deram a frente de outras empresas.

EMPRESAS PRETERIDAS

- a) A empresa Help Vida, por exemplo, havia apresentado a nota fiscal de prestação de serviços nº 6460 em 12/11/2021 (R\$ 112.160,00). Contudo, até a data de 15/5/2023 ainda não havia recebido seu pagamento (**549 dias após**).
- b) A Empresa Vilson Emílio Eireli continuava na fila após ter apresentado a nota fiscal nº 71 em 5/4/2022 (R\$ 603.000,00), após execução dos serviços.
- c) A Empresa Hipermed apresentou a nota fiscal nº 498 em 12/8/2022 (R\$ 75.540,00) e continuava sem pagamento até maio/2023.

EMPRESAS PAGAS SEM OBEDEIÊNCIA À ORDEM CRONOLOGICA

As empresas Comprehense (NF 200 de 16/8/2022, R\$ 272.913,00, pagamento em 10/2/2023) e Matheus Felipe Eireli (Fatura 031 de 17/10/2022, pagamento em 17/2/2023) apresentaram nota fiscal de execução de serviços em outubro/2022 e receberam pagamento em fevereiro/2023.

b) No elemento de despesa 39, fonte 1621¹⁰⁰, considerado a real data da exigibilidade da despesa como a data da emissão da nota fiscal (por se tratar de despesa sem prévio empenho), observa-se que os pagamentos à empresa Family se deram a frente de outras empresas.

EMPRESAS PRETERIDAS

A empresa J.C Serviços Técnicos em Radiologia havia apresentado nota fiscal de prestação de serviços em 24/6/2022, 13/7/2022, 1/8/2022 e 11/10/2022. Contudo, até a data de 15/5/2023 ainda não havia recebido seu pagamento (mais de 245 dias após)

EMPRESAS PAGAS SEM OBEDEIÊNCIA À ORDEM CRONOLOGICA

A Empresa Family Medicina e Saúde apresentou nota fiscal de execução de serviços em 14/11/2022 e recebeu pagamento em 18/1/2023 (71 dias após).

202. Quanto aos responsáveis, verifica-se que o Sr. Guilherme Salomão dos Santos, Secretário Municipal de Saúde (09/1/2023 a 17/3/2023) ordenou os pagamentos acima descritos fora da ordem cronológica das obrigações da SMS/Cuiabá, em descumprimento legal e em priorização injustificada de credores.

203. Ressalta-se que a jurisprudência do TCE/MT é no mesmo sentido:

Despesa. Restos a pagar processados. Pagamento pelo gestor sucessor. Em respeito ao princípio da continuidade administrativa, as dívidas assumidas pelo município são de responsabilidade deste, independentemente do gestor que as contraiu, **devendo o gestor**



sucessor realizar o pagamento de restos a pagar processados de exercícios anteriores, desde que legítimos, salvo justificativa plausível para não fazê-lo, **obedecendo, no pagamento, a estrita ordem cronológica das datas de exigibilidade** desses restos a pagar conforme disposto no art. 5º da Lei nº 8.666/93. (CONTAS ANUAIS DE GESTAO MUNICIPAL. Relator: JAQUELINE JACOBSEN MARQUES. Acórdão 227/2015 - 2ª CAMARA. Julgado em 17/11/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 03/12/2015. Processo 22551/2014). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2015, nº 21, nov/2015). (grifo nosso)

204. Por outro lado, não é possível atribuir tal conduta ao Sr. Gilmar de Souza Cardoso, razão pela se coaduna com o afastamento da sua responsabilidade quanto a este achado.

205. Desta forma, diante dos elementos probatórios acostados aos autos, o Ministério Público de Contas pugna pela manutenção da irregularidade JB12, com aplicação de multa ao Sr. Guilherme Salomão dos Santos e expedição de recomendação à atual gestão para que observe a ordem cronológica de pagamento para cada fonte diferenciada de recursos, e apresente justifique previamente em caso de alteração, nos termos do art. 141, caput e §1º da lei nº 14.133/2021.

2.3.1.2. Irregularidades envolvendo a Secretaria Municipal de Saúde e Empresa Cuiabana de Saúde



Item 4.8 Deficiências na transparência das despesas indenizatórias no Portal de Transparência

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E EMPRESA CUIABANA DE SAÚDE

NB 10. Grave_10. Descumprimento das disposições da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011; Resolução Normativa do TCE-MT nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa do TCE-MT nº 14/2013).

RESUMO DO ACHADO: Falta de **separação correta entre as despesas realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde e pela Empresa Cuiabana de Saúde Pública e impossibilidade de consulta por “despesas indenizatórias”**, contrariando o princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*) e os arts. 6º, I, e 8º da Lei Federal nº 12.527/2011.

RESPONSÁVEIS:

1. **Guilherme Salomão dos Santos** – Secretário Municipal de Saúde (9/1/2023 a 17/3/2023)
2. **Paulo Rós** – Diretor Geral (4/11/2021 a 30/12/2022 e de 7/1/2023 a 17/3/2023)

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E EMPRESA CUIABANA DE SAÚDE

NB 10. Grave_10. Descumprimento das disposições da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011; Resolução Normativa do TCE-MT nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa do TCE-MT nº 14/2013).

RESUMO DO ACHADO: **Ausência de transparência das exigibilidades**, com a discriminação do credor, da natureza da despesa, da fonte de recursos e da data da exigibilidade, contrariando o princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*), os arts. 48, § 1º, II, e 48-A, I, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, e os arts. 6º, I, e 8º da Lei Federal nº 12.527/2011.

RESPONSÁVEIS:

1. **Guilherme Salomão dos Santos** – Secretário Municipal de Saúde (9/1/2023 a 17/3/2023)
2. **Paulo Rós** – Diretor Geral (4/11/2021 a 30/12/2022 e de 7/1/2023 a 17/3/2023)

206. Em análise preliminar apurou-se que as despesas concernentes ao Hospital Municipal de Cuiabá (HMC) e ao Hospital Municipal São Benedito (HMSB) foram realizadas com recursos orçamentários da Empresa Cuiabana de Saúde Pública, contudo, verificou que no Portal de Transparência, nas consultas por empenho, liquidação e pagamento, todas as despesas realizadas referentes a estes hospitais estão contabilizadas na unidade orçamentária “Secretaria Municipal de Saúde”, o que impossibilita a análise das despesas realizadas pela Empresa



Cuiabana (1º achado).

207. Ainda no que concerne ao Portal da Transparência, ao pesquisar por despesas > execução orçamentária > despesas por credor não é descrito que as despesas da ECSP foram realizadas de forma indenizatória.

208. Ademais, tanto com relação a SMS quanto a Empresa Cuiabana de Saúde Pública não há a lista de credores e suas datas de exigibilidades no Portal da Transparência, aba despesas > execução > orçamentária > cronologia de pagamento (2º achado).

209. Em sua manifestação de defesa, o Sr. **Guilherme Salomão dos Santos** alega não ser responsável pelo funcionamento do Portal de Transparência, uma vez que tal atribuição está afeta à Prefeitura Municipal de Cuiabá, pois a Secretaria e a Empresa Cuiabá de Saúde não possuem ingerência na questão do referido portal.

210. Em análise da defesa, a **SECEX** observou:

O relatório de análise imputou essa irregularidade para os dois gestores municipais: Guilherme Salomão dos Santos (SMS) e Paulo Rós (ECSP), que foi desmembrada em: a) Falta de separação correta entre as despesas realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde e pela Empresa Cuiabana de Saúde Pública e impossibilidade de consulta por “despesas indenizatórias” e b) Ausência de transparência das exigibilidades.

No tocante a não há identificação clara de quais despesas são indenizatórias e quais são contratualizadas, e à falta correta separação entre despesas concernentes à SMS e à ECSP, mantém-se a irregularidade, visto que não foram identificadas ações do ex-secretário para exigir o efetivo cumprimento da transparência governamental sobre as despesas indenizatórias.

No tocante à ausência de transparência relativa à ordem cronológica das exigibilidades da sua Pasta, reanalisando o achado de auditoria, a equipe técnica retifica a sua opinião porque, na verdade, a Figura 51 do Relatório de Análise nº 1 divulga as fontes de recursos para que sejam observadas as ordens cronológicas dos pagamentos nelas ocorridos. Assim, sana-se esta parte do achado para o senhor Guilherme Salomão.



211. A defesa do Sr. **Paulo Rós** afirma que existe na ECSP uma equipe para alimentar o portal transparência junto a Controladoria Geral do Município de Cuiabá, após validado por todos os setores.
212. A **Equipe Técnica** manteve as irregularidades face aos fatos apontados no relatório preliminar de auditoria que evidenciam as falhas na transparência das despesas da ECSP.
213. Passa-se a análise do **Ministério Público de Contas**.
214. No que concerne a **falta de separação** entre as despesas realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde e pela Empresa Cuiabana de Saúde Pública no Portal da Transparência, verifica-se que ambos os jurisdicionados se submetem às disposições da Lei nº 12.527/2011, art. 1º I (administração direta) e II (empresas públicas).
215. Conforme explicita o art. 6º da lei, cada órgãos e entidades do poder público tem o dever de assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação.
216. Assim, a gestão da Empresa Cuiabana de Saúde Pública tem o dever legal de promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo acerca de suas atividades, com especial destaque aos registros de despesas (art. 8º, III).
217. Contudo, na realidade a ECSP não divulgava suas despesas de forma individualizada, pois constam no Portal da Transparência como despesas da Secretária de Saúde. Esta situação fere a transparência das informações e impossibilita que sejam averiguadas as informações contábeis referentes à Empresa Cuiabana de Saúde.
218. A gestão da Secretária Municipal de Saúde, além de permitir a situação acima, divulgava, tanto as despesas tanto da ECSP quando próprias, sem a descrição de que a despesa foi realizada de forma indenizatória, dificultando



sobremaneira tanto o controle externo quando o controle social deste tipo de despesa.

219. Quanto aos responsáveis, verifica-se que o Sr. Guilherme Salomão dos Santos, Secretário Municipal de Saúde não demonstrou ter tomado qualquer providência para sanar a irregularidade.

220. Já o Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós como Diretor Geral infringiu princípio constitucional da publicidade (art. 37, caput), os arts. 48, §1º, II, e 48-A, I, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, e os arts. 6º, I, e 8º da Lei Federal nº 12.527/2011 ao deixar de disponibilizar, de forma plena, as informações referentes às despesas realizadas pela Empresa Cuiabana de Saúde Pública.

221. Quanto a ausência de **informações sobre a cronologia dos pagamentos**, verifica-se que houve um equívoco no apontamento inicial pela Equipe Técnica, pois a imagem acostada no relatório de análise nº 01, pág. 122 demonstra que as despesas da SMS estavam lá descritas, e que a irregularidade ocorreu apenas quanto às despesas da ECSP, sobre a qual não constava qualquer informação.

222. Neste sentido, deve ser afastado um dos apontamentos NB10 com relação ao Secretário de Saúde, devendo, entretanto, ser mantida a responsabilidade do Diretor Geral da ECSP, por deixar de disponibilizar informações destinadas ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade sobre a devida classificação das exigibilidades e dos consequentes pagamentos no âmbito da ECSP.

223. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção das 2 irregularidades NB10** constatadas nos autos, com aplicação de **multas ao Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós** com relação as duas irregularidades NB10; e aplicação de **multa ao Sr. Guilherme Salomão dos Santos pelo cometimento de 1 (uma) irregularidade NB10** (deixar de disponibilizar as informações referentes às despesas indenizatórias, com a devida separação entre as despesas da SMS e da ECSP).

224. Ademais, coaduna-se com a **sugestão de determinações realizadas**



pela Equipe Técnica para que Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá e a Empresa Cuiabana de Saúde Pública, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

5. Disponibilize no Portal de Transparência informações referentes às exigibilidades, com a discriminação do credor, da natureza da despesa, da fonte de recursos e da data da exigibilidade, propiciando transparência governamental e segurança jurídica aos fornecedores, em atendimento ao princípio da publicidade e transparência (art. 37, *caput*, da CF/1998) e ditames da Lei de Acesso à Informação (art. 8º, § 1º, incisos III e IV).

6. Disponibilize no portal de transparência informações referentes às despesas indenizatórias, com a clara separação entre quais despesas são despesas contratualizadas e quais são indenizatórias (sem respaldo contratual) e correta separação entre despesas executadas pela SMS e pela ECSP, em atendimento ao princípio da publicidade e transparência (art. 37, *caput*, da CF/1998) e ditames da Lei de Acesso à informação (art. 8º, § 1º, incisos III e IV).

2.3.1.3. Empresa Cuiabana de Saúde Pública

225. Considerando que as irregularidades detectadas nos processos de despesas indenizatórias da ECSP são similares àquelas ocorridas na Secretária de Saúde, já analisadas, importando em violações aos mesmos dispositivos legais e jurisprudências, com o intuito de evitar repetições desnecessárias, a análise a seguir se limitará aos fatos ocorridos na ECSP, conduta e culpabilidade dos agentes envolvidos.

226. Quanto aos fundamentos jurídicos das irregularidades, remete-se o leitor a análise já realizada quanto a SMS, pois, em que pese a ECSP tenha personalidade jurídica de direito privado, por disposição expressa do art. 4º, V, da Lei municipal nº 5.723/2013, com redação pela Lei nº 5.900/2014, cabia a empresa celebrar contratos, convênios ou termos de parceria “observando os princípios da Administração Pública, nos termos das Leis nºs 8.666/1.993 e 10.520/2002”, o que era possível à luz do 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.



227. Por outro lado, o *Parquet* de Contas considera necessário frisar que, a partir da revogação da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 10.520/2002, a previsão da lei municipal deve ser interpretada à luz da legislação federal vigente.

228. Neste caso, as determinações e recomendações direcionadas à ECSP sugeridas neste parecer terão como fundamento Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ante a expressa exclusão das empresas públicas da abrangência da atual Lei Geral de Licitações, nos termos do art. 1º, §1º da Lei nº 14.133/2021.

Item 4.1 Emissão de empenho, de forma rotineira, após a realização da despesa

EMPRESA CUIABANA DE SAÚDE PÚBLICA

JB 09 DESPESAS GRAVE. Realização de despesa sem emissão de empenho prévio (art. 60 da Lei 4.320/1964).

RESUMO DO ACHADO: Realização de **despesas, de modo sistemático, no valor de R\$ 6.391.760,12 (92% da amostra avaliada) sem prévio empenho.** As despesas foram empenhadas, em média, 108 dias após a emissão da nota fiscal pelo credor, chegando a 490 dias após a emissão da nota fiscal pelo credor.

RESPONSÁVEIS:

Eduardo Pereira Vasconcelos – Diretor Administrativo e Financeiro (8/3/2021 a 3/1/2023 e de 9/1/2023 a 9/2/2023)

Daniellen Nelian de França Campos Gama Silveira (Diretora Administrativa de 14/2/2023 a 17/3/2023)

Paulo Rós – Diretor Geral (4/11/2021 a 30/12/2022 e de 7/1/2023 a 17/3/2023)

229. Após a análise da amostra selecionada, composta por 25 (vinte e cinco) despesas indenizatórias, a Equipe Técnica verificou que em 23 (vinte e três) deles não houve o prévio empenho da despesa, tão pouco justificativa para a elevada discrepância de prazos entre a realização da despesa e emissão do empenho.

230. Em média, as despesas foram empenhadas 108 (cento e oito) dias após a sua realização (com a emissão da nota fiscal pelo credor) e, em casos extremos, chegou a 490 (quatrocentos e noventa) dias.



231. Conforme já abordado neste parecer, o Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos, ex-diretor Administrativo e Financeiro da ECSP (08/03/2021 a 09/02/2023), não apresentou defesa.

232. A defesa do Sr. **Paulo Sérgio Barbosa Rós**, ex-diretor geral da ECSP alega que jamais contratou algum serviço ou materiais de forma ilegal, mas sim deu andamento no que já havia sido contratado por gestões anteriores, adequando-as ao processo administrativo e licitando os serviços e compras.

233. Quando assumiu a gestão em 04/11/2021, a ECSP estava sem o quadro funcional que efetuava contratações e homologações e, assim, havia vários processos a pagar e pagos sem prévio empenho. Narrou que quando deixou a gestão em 17/3/2023, os empenhos estavam em tempo real, mesmo a ECSP dependendo da SMS e Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento para liberar valores a empenhar.

234. A **Equipe Técnica** manteve a irregularidade em relação a ambos os ex-gestores, visto que, da análise realizada, não se demonstrou que os empenhos efetivamente estavam ocorrendo em tempo real em março de 2023, conforme demonstrou-se no relatório preliminar.

235. A Sra. **Deniellen Nelian de França Campos Gama Silveira**, ex-diretora Administrativa e Financeira da ECSP, apresentou defesa de forma ampla com relação a todas as irregularidades a ela atribuídas.

236. Alega que permaneceu no cargo do dia 13/02/2023 a 17/03/2023 “sendo humanamente impossível fazer qualquer tipo de planejamento, ou ainda, tomar ciência de todos os procedimentos de duas unidades de saúde que tratam da baixa até alta complexidade”.

237. Ressalta a dificuldade de fazer qualquer planejamento estratégico em 30 (trinta) dias. Justificou também que ficou à frente dos serviços em uma situação atípica, em razão da primeira intervenção estadual e falou sobre a urgência necessária quando se trata de serviços e ações públicas de saúde.



238. Citou o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) acerca dos obstáculos e dificuldades reais do gestor e julgamento do TJ/MT sobre individualização de conduta e disse que em razão de se tratar de elemento subjetivo, não há conduta punível. Por fim, requereu a improcedência dos achados em seu nome.

239. A **Equipe Técnica** acatou a defesa e afastou a responsabilidade da Sra. Deniellen, pois o pouco tempo em que “exerceu o cargo de DAF da ECSP foi insuficiente para que executasse o controle das despesas indenizatórias (conforme disposto no artigo 105, § 5º, da Lei nº 4.320/1964)”.

240. O Ministério Público de Contas verifica que as defesas apresentadas não refutaram o fato de que as despesas a seguir foram realizadas sem prévio empenho:



Tabela 4 – Despesas sem prévio empenho identificadas na amostra de auditoria - ECSP

Despesa indenizatória	Credor	Valor (R\$)	Data – Nota Fiscal	Data – empenho	Prazo NF/empenho
00.037.461/2020-1	Quality Comercial de Produtos Médicos	61.188,90	16/03/2020	19/07/2021	490 dias
00.027.516/2022-1	Fama Distribuidora Hospitalar Eireli - ME	117.461,45	11/03/2022	09/02/2023	335 dias
00.083.756/2022-1	TJ de Oliveira Melo - EPP	86.468,40	15/06/2022	13/01/2023	212 dias
00.107.161/2022-1	Endocárdio Comércio Prod. Médicos Eireli	200.602,66	10/08/2022	09/02/2023	183 dias
00.095.717/2022	Farmace Indústria Químico-Farmacêutica	136.398,00	11/08/2022	13/01/2023	155 dias
00.095.769/2022	MD Comércio e Empreend. Farmacêuticos	53.453,00	18/08/2022	29/12/2022	133 dias
00.089.922/2022-1	Bone Medicina Especializada Ltda	215.921,25	05/08/2022	01/12/2022	118 dias
00.117.029/2022-1	Urolaser Assist. em Cirurg. Geral e Urológica	141.900,00	26/10/2022	09/02/2023	106 dias
00.074.61/2022-1	Medneuro Serviços Médicos Ltda - HMC	216.000,00	01/07/2022	30/09/2022	91 dias
00.125.939/2022-1	NOT Núcleo de Ortopedia e Traumatologia	223.992,42	22/11/2022	09/02/2023	79 dias
00.050.169/2022-1	DEL Engenharia Clínica Eireli	85.860,00	29/04/2022	29/06/2022	61 dias
00.050.182/2022-1	GL Oxigênio Ltda / Inove Oxigênio	107.483,83	30/04/2022	30/06/2022	61 dias
00.087.728/2022	VIP Prestação e Serviços Médicos Ltda	295.120,00	01/08/2022	30/09/2022	60 dias
00.130.455/2022-1	Med Wuicik Serviços Médicos S/S/ Ltda	512.630,00	06/12/2022	02/02/2023	58 dias
00.050.829.2022-1	CIPE - Cirurgia Pediátrica Ltda	114.000,00	04/05/2022	30/06/2022	57 dias
00.085.894/2022	Hipermed Serviços Médicos e Hospitalares	1.726.080,00	01/08/2022	27/09/2022	57 dias
00.089.913/2022-1	Medtrauma Serv. Médicos Especializados	284.700,00	05/08/2022	30/09/2022	56 dias
00.051.415/2022-1	Pro-Ativo Gestão da Saúde e Clínica Médica	534.999,60	06/05/2022	30/06/2022	55 dias
00.065.051/2022-1	Somec Serviços Médicos Ltda	520.800,00	07/06/2022	01/08/2022	55 dias
00.049.307/2022-1	Cooperativa Coopanest	230.527,20	04/05/2022	20/06/2022	47 dias
00.011.614/2023-1	Laborsan - Análises Laboratoriais Ltda	208.649,37	06/02/2023	15/03/2023	37 dias
00.054.302/2022-1	Multihosp Comercial de Prod. Hospitalares	466.512,00	23/05/2022	28/06/2022	36 dias
00.054.026/2022-1	MMH Med Comércio de Prod. Hospitalares	109.632,30	29/04/2022	31/05/2022	32 dias
00.050.147/2022-1	Nutrana Ltda	129.291,74	05/05/2022	31/05/2022	26 dias
MÉDIA					108 DIAS

Fonte: Equipe de auditoria.

241. Quanto a responsabilidades, verifica-se que o Diretor Geral e Diretor Administrativo e Financeiro são ordenadores de despesas da ECSP, conforme art. 17, inciso VI, da IN nº 01/ECSP/2017, responsáveis para autorização de realização de despesas, e integram a Diretoria Executiva da Empresa Cuiabana, responsável pela administração da unidade, conforme art. 26 do Decreto nº 5.699/2015 (estatuto da Empresa Cuiabana de Saúde Pública).

242. Nesse sentido, verifica-se que todas as despesas sem prévio empenho consideradas pela SECEX no achado de auditoria foram realizadas de modo sistemático em 2022, período da gestão da Sr Eduardo Pereira Vasconcelos,



ex-diretor Administrativo e Financeiro da ECSP (08/03/2021 a 09/02/2023), e do Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós, ex-diretor geral da ECSP (4/11/2021 a 30/12/2022 e de 7/1/2023 a 17/3/2023).

243. Assim, de fato, não é possível responsabilizar a Sra. Deniellen Nelian de França Campos Gama Silveira pela irregularidade JB09, pois este não autorizou a realização de nenhuma das despesas acima mencionadas, tão pouco emitiu empenho durante o curto período em que ocupou o cargo de Diretora Administrativo e Financeiro em 2023; esta se restringiu a autorizar o pagamento de apenas uma despesa (Processo MVP nº 30.369/2023 - Hospdrogas Comercial Ltda).

244. Sendo assim, é patente que Sr Eduardo Pereira Vasconcelos, e do Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós, descumpriram os ditames do art. 60 da Lei nº 4.320/1964, implicando prejuízo à correta contabilização da despesa pública, bem como prejudicou o correito andamento do orçamento, demonstrando, assim, uma conduta negligente capaz de justificar a aplicação de penalidades, nos termos do art. 28 da LINDB.

245. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade JB09** opinando ainda pela **aplicação de multa** regimental ao Sr Eduardo Pereira Vasconcelos, e do Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós.

246. Coaduna-se ainda com a **proposta de recomendação** para que a atual gestão da Empresa Cuiabana de Saúde Pública realize levantamento das despesas necessárias às suas ações e projetos e estabeleça planejamento orçamentário e financeiro condizente com tais despesas, empenhando as despesas conforme a previsão da receita orçamentária, em obediência aos ditames da Lei nº 4.320/1964 (art. 60), Decreto Lei nº 200/1967 (art. 73) e Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º, inciso I, alínea a).

Item 4.2 Realização de despesas sem cobertura contratual, não precedidas do devido processo licitatório, como prática comum e rotineira



EMPRESA CUIABANA DE SAÚDE PÚBLICA

GB 01. Licitação_Grave_01. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, caput, 89 da Lei nº 8.666/1993).

RESUMO DO ACHADO: Realização de despesas no valor de **R\$ 6.975.733,57** (100% da amostra avaliada) **sem cobertura contratual, como prática comum e rotineira, sem o devido planejamento e sem observância da regra licitatória.**

RESPONSÁVEIS:

1. **Eduardo Pereira Vasconcelos** – Diretor Administrativo e Financeiro (março/2021 a 3/1/2023 e de 9/1/2023 a 9/2/2023)
2. **Daniellen Nelian de França Campos Gama Silveira** (Diretora Administrativa de 14/2/2023 a 17/3/2023)
3. **Paulo Rós** – Diretor Geral (4/11/2021 a 30/12/2022 e de 7/1/2023 a 17/3/2023)

247. A Equipe de auditoria verificou que 100% da amostra de auditoria era composta por 25 processos de despesas sem cobertura contratual e sem processo licitatório, somando R\$ 6.975.733,57 (seis milhões novecentos e setenta e cinco mil setecentos e trinta e três reais e cinquenta e sete centavos).

248. Não consta dos processos indenizatórios, menção a contratos emergenciais anteriores com validade já expirada ou qualquer outra justificativa para que a despesa ocorra na via indenizatória.

249. Os processos de despesas indenizatórias são iniciados pelo credor, juntando a nota fiscal e as certidões negativas tributárias, solicitando o pagamento correspondente. Desta forma, concluiu-se que na ECSP não há controle sobre o montante de despesas realizadas sem cobertura contratual.

250. A defesa do Sr. **Paulo Sérgio Barbosa Rós**, alega que quando assumiu a gestão da ECSP havia poucos contratos vigentes, já que havia acontecido a operação Curare, razão pela qual em 04/11/2021 foram demitidos 24 (vinte e quatro) colaboradores da ECSP, de acordo com TAC firmado com o MP no qual se apontava a prática de nepotismo.

251. Disse que apesar disso, tomou providências para regularizar todos



os processos de contratação e apresentou uma relação de pregões finalizados e em andamento durante a sua gestão na ECSP.

252. Justifica a realização das despesas em caráter indenizatório com base na natureza dos atendimentos de urgência e emergência:

Há de se salientar que, como não ter despesa indenizatórias na administração de hospitais com 500 pacientes na cama e na casa de 3.500 atendimentos mês EX. paciente da entrada na urgência e emergência (Pronto Socorro Municipal) com diagnóstico desconhecido, ao atender o paciente, a equipe médica detecta um problema vascular (aorta) sabe-se que a maioria das OPMS para esta especialidade não são cobertas pelo SUS, sendo assim é claro que não há material em estoque ou licitado, também sabemos que devemos prezar primeiramente pela vida do paciente, não levando em conta tais burocracias, o setor faz levantamento e chega ao fornecedor do material, o qual somente este possui em estoque e o valor pé de EX. 50.000,00, o que o gestor deve fazer?. Autorize a compra do material e salva uma vida ou simplesmente abre processo de compra com cotação, busca o melhor preço, pede autorização judicial? Com toda vênia, mas com certeza autorizei e autorizaria o salvamento deste paciente, comprando o material disponível no momento, momentos esses que podem ser num final de semana, claro que com todo cuidado para que não seja lesado os cofres públicos.

253. A **Equipe Técnica** verifica que o ex-gestor apresentou relação de pregões finalizados e em andamento e comprovou que houve um aumento no número de contratações advindas de processos licitatórios durante o período de sua gestão e considerou que tais fatos devem ser considerados como atenuante de sua culpabilidade.

254. Por outro lado, observou que “restou incontestado que não houve a observância da regra licitatória em toda a amostra de despesas realizadas. Assim, permanece o achado de auditoria”.

255. O **Ministério Público de Contas** observa que a defesa confirmou a irregularidade GB01 constatada nas despesas, listadas em tabela já colacionada na irregularidade anterior, pois não trouxe nenhum documento que refute o fato de



que os pagamentos não foram precedidos de licitação, tão pouco contrato.

256. Frisa-se que se trata de despesas corriqueiras e previsíveis à administração de hospitais de média e alta complexidade, mormente relacionadas ao pagamento de serviços médicos de plantões e cirurgias em especialidades como ortopedia e traumatologia, cardiologia e pediatria.

257. Ademais, mesmo que se tratasse de tratamentos médicos inesperados e urgentes – o que foi alegado, mas não demonstrado – a legislação prevê procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação bem como, determina uma série de providências para a regularização, o que, como se verá a seguir, não foi feito em nenhuma despesa da amostra.

258. O *Parquet* de Contas ressalta ainda que a maior parte dos procedimentos licitatórios referentes aos serviços objetos da amostra de auditoria foram iniciados ainda na gestão anterior ao do Sr. Paulo Rós (início em novembro/2021) e finalizados em dezembro/2021 ou janeiro/2022. Já as licitações realizadas na gestão do defendente 14 (quatorze) referem-se à serviços médicos não abrangidos nas despesas indenizatórias analisadas, além de materiais médicos e de apoio, instrumentos e insumos.

259. Nesse sentido, verifica-se que 24 das 25 despesas sem respaldo contratual analisadas no achado de auditoria foram realizadas de modo sistemático e rotineiro entre março de 2022 a março de 2023, período da gestão da Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos, ex-diretor Administrativo e Financeiro da ECSP (08/03/2021 a 09/02/2023), e do Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós, ex-diretor geral da ECSP (4/11/2021 a 30/12/2022 e de 7/1/2023 a 17/3/2023).

260. Sendo assim, é patente que Sr Eduardo Pereira Vasconcelos, e do Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós, descumpriram os ditames do art. 37, inciso XXI da CF/1988, e do art. 2º da Lei nº 8.666/1993 e art. 2º, incisos II e V, quanto tinham por obrigação planejar as aquisições, realizando licitações e celebrando contratos

¹⁴ Pág. 22/29 da defesa



previamente à realização das despesas, demonstrando, assim, uma conduta negligente capaz de justificar a aplicação de penalidades, nos termos do art. 28 da LINDB.

261. Pelo mesmo motivo já exposto na irregularidade JB09, não é possível responsabilizar Sra. Deniellen Nelian de França Campos Gama Silveira pela irregularidade GB01, pois durante o curto período em que ocupou o cargo de Diretora Administrativo e Financeiro em 2023, não autorizou a realização de nenhuma das despesas analisadas.

262. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade GB01** opinando ainda pela **aplicação de multa regimental** ao Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos, e do Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós.

263. Coaduna-se ainda com a **proposta de recomendação** elaborada pela SECEX para que a atual gestão da Empresa Cuiabana de Saúde Pública que realize planejamento das aquisições necessárias às suas ações e projetos, considerando o período razoável obrigatório ao processamento das licitações, em obediência ao princípio da legalidade (artigo 37, caput, da CF/1988) e à regra licitatória (art. 37, XXI da CF/1988), abstendo-se de realizar rotineiramente aquisições de forma irregular, sob a justificativa de urgência e emergência por se tratar de serviço essencial.

Item 4.3 Não comprovação da razoabilidade dos preços praticados em 92% das despesas indenizatórias realizadas pela Empresa Cuiabana de Saúde

EMPRESA CUIABANA DE SAÚDE PÚBLICA

JB 99. Despesa grave 99. Irregularidade referente à Despesa, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010

RESUMO DO ACHADO: Ausência de pesquisa de preços ou qualquer justificativa para os preços praticados em 92% (R\$ 6.391.760,12) da amostra analisada de despesas indenizatórias da ECSP, com elevado risco de superfaturamento. No *checklist* do processo de pagamento indenizatório na ECSP, nem sequer há previsão para realização de pesquisa de preços ou justificativa do valor pago ao fornecedor.



RESPONSÁVEIS:

1. **Orlando Camargo do Nascimento Filho** – Controlador Interno da ECPS a partir de 14/6/2021
2. **Eduardo Pereira Vasconcelos** – Diretor Administrativo e Financeiro (março/2021 a 3/1/2023 e de 9/1/2023 a 9/2/2023)
3. **Daniellen Nelian de França Campos Gama Silveira** (Diretora Administrativa de 14/2/2023 a 17/3/2023)
4. **Paulo Rós** – Diretor Geral (4/11/2021 a 30/12/2022 e de 7/1/2023 a 17/3/2023)

264. Em análise preliminar verificou-se que em 24 processos (somando o montante de R\$ 6.391.760,12), correspondente a 92% da amostra, inexistiu pesquisa de preços ou qualquer justificativa para os preços praticados. Apontou-se ainda que no checklist do processo de pagamento indenizatório na ECSP, sequer há previsão para realização de pesquisa de preços ou justificativa do valor pago ao fornecedor para este tipo de despesa.

265. Diante do exposto, incluiu-se no polo passivo da irregularidade retratada, além dos ex-Diretores da ECSP, o Sr. Orlando Camargo Nascimento Filho (Controlador Interno da ECPS a partir de 14/6/2021).

266. O Sr. **Paulo Sérgio Barbosa Rós**, alegou que todas as despesas foram feitas com base em cotação de preços que se encontram em cada setor. Já Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos e o Sr. Orlando Camargo do Nascimento, mesmo citados, não apresentaram defesa.

267. A **Equipe Técnica** manteve o apontamento, apenas afastando a responsabilidade da Sra. Daniellen Nelian, opinião a qual se filia o **Ministério Público de Contas**.

268. De certo, a mera afirmação do gestor, destituída de provas, não tem o condão de afastar as conclusões da Equipe de Auditoria, a qual se apoia em amplo acervo documental colhido na própria ECSP.

269. A ausência de justificativa de escolha do prestador de serviço e do preço pago na ECSP configura irregularidade extremamente grave, já que, como



ressaltou a SECEX, impossibilita verificar a economicidade das aquisições na via indenizatória, e expõe a Administração ao risco de superfaturamento, com prejuízo ao erário municipal, o que de fato ocorreu em um dos pagamentos, conforme se verá na irregularidade a seguir.

270. Nesse sentido, verifica-se que todas as despesas sem justificativa de preços foram realizadas em 2022, período da gestão da Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos, ex-diretor Administrativo e Financeiro, e do Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós, ex-diretor geral.

271. Quanto ao Sr. Orlando Camargo Nascimento Filho, verifica-se que, como Controlador Interno, analisou os processos de despesas e elaborou pareceres genéricos, que não abordavam a ausência de pesquisa de preços e não recomendaram sua realização, não atendendo à sua responsabilidade de incrementar a eficiência operacional da ECSP, nos termos do art. 14 da IN nº 01/ECSPP/2017.

272. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade JB99**, opinando ainda pela **aplicação de multa regimental** ao Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos, ao Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós e ao Sr. Orlando Camargo Nascimento Filho.

Item 4.4 Sobrepreços e superfaturamentos estimados em despesas indenizatórias na Secretaria Municipal de Saúde e Empresa Cuiabana

EMPRESA CUIABANA DE SAÚDE PÚBLICA

JB 02 Despesa_Grave. Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado – superfaturamento (art. 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 66 da Lei 8.666/1993).

Considerou-se superfaturamento, com sugestão de ressarcimento ao erário, os valores que já foram liquidados e pagos pelos responsáveis e sobrepreço o que ainda não foi efetivamente pago.

RESUMO DO ACHADO: Pagamento de despesas referentes a plantões de clínica médica à Empresa VIP Prestação e Serviços Médicos Ltda (valor unitário de R\$ 1.555,00), em valores superiores ao praticado no mercado, caracterizando **superfaturamento de R\$ 48.692,76 e sobrepreço de R\$ 429.642,00**, uma vez que o mesmo objeto foi realizado, pela mesma empresa, a R\$ 1.077,62 por meio do Contrato nº 028/2023 com a Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso.



RESPONSÁVEIS:

Eduardo Pereira Vasconcelos – Diretor Administrativo e Financeiro (março/2021 a 3/1/2023 e de 9/1/2023 a 9/2/2023)

Paulo Rós – Diretor Geral (4/11/2021 a 30/12/2022 e de 7/1/2023 a 17/3/2023)

Empresa VIP Prestação e Serviços Médicos Ltda (CNPJ 28.457.242/0001-28)

273. Constatou-se que a empresa VIP Prestação e Serviços Médicos foi contratada pela Empresa Cuiabana de Saúde Pública, em caráter emergencial por meio de dispensa de licitação em cinco oportunidades, entre 2020 e 2021, sendo que a última contratação teve vigência até 02/01/2022. Por outro lado, constatou-se no portal de transparência que em 2022 houve o empenho de R\$ 11.067.676,00 (onze milhões sessenta e sete mil seiscentos e setenta e seis reais) em despesas realizadas sem respaldo contratual a esta empresa.

274. No caso dos plantões médicos realizados pela empresa 'Vip Prestação e Serviços Médicos Ltda' para a ECSP, pagos por intermédio de despesas indenizatórias, tiveram valor unitário de R\$ 1.555,00 (mil quinhentos e cinquenta e cinco reais) para plantões diurnos ou noturnos de 12h. Inexistiu no processo a descrição dos parâmetros adotados para se estimar este valor unitário.

275. Identificou-se por meio do Portal de Transparência da SES/MT que esta mesma empresa celebrou o Contrato nº 028/2023 com a SES/MT (vigência de 16/2/2023 a 15/2/2024), por intermédio de licitação na modalidade pregão eletrônico, com preço unitário de R\$ 1.077,62 (mil e setenta e sete reais e sessenta e dois centavos) para plantões diurnos ou noturnos de 12h de clínica médica, ou seja, os valores praticados junto ao município pela mesma empresa foram 44,30% superiores.

276. Considerando as despesas pagas e as pendentes de pagamento no momento da auditoria, estimou-se os seguintes valores de sobrepreço e superfaturamento:



Tabela 19 – Número de plantões de clínica médica da amostra

Descrição		Nº de médicos	Nº de plantões	Valor unitário	Valor total
Nota fiscal nº 101 de 1/2/2022 - Prestação de serviços médicos de 1/1/2022 a 31/1/2022	Médicos plantonistas diurno	3	31	1.555,00	144.615,00
	Médicos plantonistas noturno	3	31	1.555,00	144.615,00
Nota fiscal nº 105 de 2/3/2022 - Prestação de serviços médicos de 1/2/2022 a 28/2/2022	Médicos plantonistas diurno	3	28	1.555,00	130.620,00
	Médicos plantonistas noturno	3	28	1.555,00	130.620,00
Nota fiscal nº 113 de 2/5/2022 - Prestação de serviços médicos de 1/4/2022 a 30/4/2022	Médicos plantonistas diurno	3	30	1.555,00	139.950,00
	Médicos plantonistas noturno	3	30	1.555,00	139.950,00
Nota fiscal nº 114 de 1/6/2022 - Prestação de serviços médicos de 1/5/2022 a 31/5/2022	Médicos plantonistas diurno	3	31	1.555,00	144.615,00
	Médicos plantonistas noturno	3	31	1.555,00	144.615,00
Nota fiscal nº 115 de 1/6/2022 - Prestação de serviços médicos de 1/6/2022 a 30/6/2022	Médicos plantonistas diurno	3	30	1.555,00	139.950,00
	Médicos plantonistas noturno	3	30	1.555,00	139.950,00
Nota fiscal nº 116 de 1/8/2022 - Prestação de serviços médicos de 1/7/2022 a 17/7/2022	Médicos plantonistas diurno	3	17	1.555,00	79.305,00
	Médicos plantonistas noturno	3	17	1.555,00	79.305,00
Total de plantões = 3 x 334 = 1.002 plantões					

Valor do sobrepreço estimado (despesas ainda não pagas) =
900 plantões x (R\$ 1.555,00 – R\$ 1.077,62) = R\$ 429.642,00

Valor do superfaturamento estimado (NF 116 paga em 10/10/2022) =
102 plantões x (R\$ 1.555,00 – R\$ 1.077,62) = R\$ 48.692,76

Fonte: Processos de despesa indenizatória nº 00.051.865/2022-1; 00.066.453/2022-1; 00.076.873/2022-1; 00.087.728/2022-1; 00.013.463/2022-1; 00.023.828/2022-1. Portal de Transparência da SES/MT.

277. O Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós alegou que todas as despesas foram feitas com base em cotação de preços que se encontram em cada setor.

278. Sobre o pagamento da NF 116 de 1/8/2022 para a empresa VIP Prestação e Serviços Médicos, afirmou que se trata de serviços contratados pela gestão anterior e que, conforme o “Relatório mensal juntado nos autos do processo da operação Curare, serviços e valores autorizados pelo juiz da vara da JF”, ficou demonstrado que o gestor não teve responsabilidade alguma pelo fato, já que o pagamento da nota fiscal em questão foi autorizado pelo juízo mesmo antes de o gestor assumir a gestão em 04/11/2021.



279. O Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos e a empresa VIP Prestação e Serviços Médicos não apresentaram defesa.

280. A **Equipe Técnica** acatou a alegação da defesa do ex-Diretor Geral o pagamento da NF 116 de 1/8/2022 para empresa VIP Prestação e Serviços Médicos, referiu-se a serviços contratados pela gestão anterior e que o pagamento foi autorizado pelo juízo da 5ª Vara Federal Criminal da SJMT, Processo 1011733-10.2021.4.01.3600.

281. Desta forma, afastou a responsabilidade dos envolvidos pelo superfaturamento apurado no pagamento desta nota fiscal, no montante de R\$ 48.692,76 (quarenta e oito mil seiscentos e noventa e dois reais e setenta e seis centavos), deixando de opinar pela restituição de valores ao Erário.

282. Ressalvou, contudo, que o gestor não justificou o motivo de não ter licitado o serviço para evitar a continuidade da despesa com valores superiores ao de mercado, ficando caracterizado a omissão do gestor em tomar providências para licitar o objeto frente aos indícios de sobrepreço.

283. Deste modo, manteve o achado de auditoria referente ao sobrepreço identificado, sob responsabilidade solidária do Sr. Paulo Rós, Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos e a empresa VIP Prestação e Serviços Médicos com a seguinte redação:




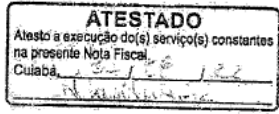
Pagamento de despesas referentes a plantões de clínica médica à Empresa VIP Prestação e Serviços Médicos Ltda (valor unitário de R\$ 1.555,00), em valores superiores ao praticado no mercado, caracterizando sobrepreço de R\$ 429.642,00, uma vez que o mesmo objeto foi realizado, pela mesma empresa, a R\$ 1.077,62 por meio do Contrato nº 028/2023 com a Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso.

284. Data vênua, ao entendimento técnico, aos olhos dos **Ministério Público de Contas** deve ser mantido o achado inicial de que houve superfaturamento no pagamento da NF 116 de 1/8/2022.

285. Conforme descrição da referida nota, além do relatório do Fiscal do



Contrato¹⁵, a NF se refere a prestação de serviços médicos, enfermaria clínica no período de 01/07 a 17/07/2022, logo, despesa contraída durante a gestão do defendente:

 Prefeitura Municipal de Cuiabá Secretaria Municipal de Fazenda Fone: () - http://www.cuiaba.mt.gov.br/		 NOTA FISCAL ELETRÔNICA	Série do Documento Nota Fiscal de Serviço Eletrônica - NFS-e
VIP PRESTACAO DE SERVICOS MEDICOS LTDA VIP SERVICOS MEDICOS Rua Cândido Mariano, 527 - Centro-Norte CEP 78005-150 - Fone (65) 2135-5257 - Cuiabá - MT vip.servicosmedico@hotmail.com Inscrição Municipal 155953 - CPF/CNPJ 28.457.242/0001-28			
Identificação da Nota Fiscal Eletrônica			
Natureza da Operação: Tributação no município	Data da Competência/Emissão: 01/08/2022	Data de Geração da NFS-e: 01/08/2022 14:59:42	Código de Verificação de Autenticidade: ED 17 CC
Número do RPS	Serie do RPS	Data de Emissão do RPS	Número da Nota Fiscal: 116
Consulte a autenticidade deste documento acessando o site: https://onlinecbsa.fisnetonline.com.br/cuiaba/			
Dados do Tomador de Serviços			
CNPJ/CPF: 21.873.611/0001-14	Inscrição Municipal: 140905	Razão Social: EMPRESA CUIABANA DE SAUDE PUBLICA	
Endereço: Avenida São Sebastião	Número: 3300	Complemento: ESQ. C/ A ODORICO TOCANTINS	Bairro: Quilombo
CEP: 78045-000	Cidade / UF: Cuiabá / MT	Telefone: (65)9206-7408	e-mail: financas.ecsp@cuiaba.mt.gov.br
Local dos Serviços Cuiabá - Mato Grosso			
Descrição dos Serviços			
Prestação de Serviços Médicos Enfermaria Clínica Período: 01/07/2022 à 17/07/2022 Pagamento de Forma Indenizatória Referente aos Serviços de: 03 – Médicos Plantonista Diurno 03 – Médicos Plantonista Noturno 11 – Médicos Visitadores (RQE) Plantões Diurno: 3 x 17 x R\$ 1.555,00 = R\$ 79.305,00 Plantões Noturno: 3 x 17 x R\$ 1.555,00 = R\$ 79.305,00 Médicos Visitadores (RQE) 11 x 17 x R\$ 730,00 = R\$ 136.510,00 Total: R\$ 295.120,00			
Dados Bancário Banco Unicred – 136 Ag: 23001-9 Cc: 30166 - 3			
			

286. Ademais, a defesa juntou aos autos apenas os relatórios apresentados ao juízo da 5ª Vara Federal Criminal da SJMT, sem trazer a decisão judicial que autorizou este pagamento, o que era necessário para demonstrar o alegado, tendo em vista que o Processo 1011733-10.2021.4.01.3600 tramita em

¹⁵ Págs. 63/64 da defesa



segredo de justiça.

287. Ademais, a determinação judicial não elimina a obrigação da Administração de proceder com a regular liquidação das despesas, apurando a importância exata a pagar (art. 63, §1º, II, lei nº 4.620/64), procedendo com a devida correção ao constar valores unitários acima dos praticados pela mesma empresa, mediante a devida justificativa ao Juízo Criminal.

288. Assim, considerando que não existem nos autos elementos aptos a afastar sobrepreço apurado em relatório preliminar, bem como, constatado que parte dos serviços contratados foram executados e pagos em 2022, período da gestão da Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos, ex-diretor Administrativo e Financeiro, e do Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós, ex-diretor geral, pugna o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade JB02** na redação inicial, opinando ainda pela **aplicação de multa** regimental ao Sr. **Eduardo Pereira Vasconcelos**, ao Sr. **Paulo Sérgio Barbosa Rós**.

289. Ainda pela condenação do Sr. **Eduardo Pereira Vasconcelos**, do Sr. **Paulo Sérgio Barbosa Rós**, e da empresa **VIP Prestação e Serviços Médicos Ltda** à **restituição ao Erário** do montante de **R\$ 48.692,76** (quarenta e oito mil seiscentos e noventa e dois reais e setenta e seis centavos) referente ao superfaturamento da NF nº 116.

290. Ademais, considerando o tempo decorrido desde a elaboração do relatório preliminar, acrescenta-se pedido a esta Corte de Contas para a **instauração de tomada de contas** a fim de apurar a ocorrência de pagamentos das demais Notas Fiscais com sobrepreço (nºs 101, 105, 113, 114, 115) da VIP Prestação e Serviços Médicos Ltda., quantificar o dano e identificar os responsáveis.

Item 4.5 Descrição sem clareza do objeto, deficiência na fiscalização e comprovação deficiente da entrega dos materiais e da prestação dos serviços

EMPRESA CUIABANA DE SAÚDE PÚBLICA



GB 15_Licitação_Grave. Especificação imprecisa e/ou insuficiente do objeto da licitação. (art. 3º, § 1º, I, c/c caput do art. 14 e art. 40, § 2º, IV, da Lei 8.666/1993; art. 40, I, da Lei 8.666/1993; Art. 3, II, da Lei 10.520/2002; Súmula TCU nº 177).

HB15. Contrato_Grave_15. Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67, da Lei nº 8.666/1993).

RESUMO DO ACHADO: Deficiência referente à **especificação e clareza dos quantitativos e custos** na despesa indenizatória nº 00.089.922/2022-1 com a empresa Bone Medicina Especializada Ltda para serviços médicos de ortopedia e traumatologia, em violação ao art. 7º, § 2º, inciso II e art. 14 da Lei nº. 8.666/1993. No processo de pagamento da despesa indenizatória **inexiste detalhamento do quantitativo de plantões pagos, do valor unitário do plantão e de como foi estipulado o valor a ser pago**, somente o valor global de R\$ 215.921,25.

RESPONSÁVEIS:

Daniela Cristina Amaro (Enfermeira) – responsável por atestar as despesas;

Orlando Camargo do Nascimento Filho – Controlador Interno da ECPS a partir de 14/6/2021

Eduardo Pereira Vasconcelos – Diretor Administrativo e Financeiro (março/2021 a 3/1/2023 e de 9/1/2023 a 9/2/2023)

Paulo Ros – Diretor Geral (4/11/2021 a 30/12/2022 e de 7/1/2023 a 17/3/2023)

291. A **Equipe Técnica** verificou que no processo de despesa indenizatória nº 00.089.922/2022-1 com a empresa Bone Medicina Especializada Ltda., para serviços médicos de ortopedia e traumatologia, inexistia definição e conferência do quantitativo de plantões realizados e do valor unitário de cada plantão.

292. Em que pese a empresa ter apresentado a escala de plantonistas diários, com carimbo e assinatura dos médicos, não descreveu quantos plantões foram ao todo realizados, nem demonstrou qual seria o valor unitário de cada plantão.

293. A Fiscal responsável, Sra. Daniela Cristina Amaro, atestou que “Os atendimentos do ambulatório e da urgência e emergência atenderam a demanda”. Contudo, também não avaliou ou descreveu o quantitativo de plantões e o valor unitário cobrado, apenas atestou o valor global da nota fiscal.

294. Também aponta indícios de que houve análise qualitativa dos serviços prestados, pois há no documento apresentado junto a NF denominado “Cobertura de plantão de ortopedia no Pronto-Atendimento do HMC – julho/2022” a



descrição de plantões por um mesmo profissional por até 48h seguidas, prática vedada pelo Conselho Federal de Medicina, que limita plantões a até 24 horas.

295. Aponta que estas fragilidades não foram apontadas no genérico Parecer nº 604/2022/CONINTER/ECSP da lavra Sr. Orlando Camargo do Nascimento, idêntico a outros pareceres acostados em 21 (vinte e um) processo de despesas indenizatórias.

296. Em que pese ter apresentado manifestação defensiva, Sr. **Paulo Sérgio Barbosa Rós** não se pronunciou sobre esta irregularidade. O Sr. Orlando Camargo do Nascimento e o Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos não se manifestaram nos autos.

297. A defesa da Sra. **Daniela Cristina Soares Amaro** afirma que os processos de pagamento tramitaram de forma indenizatória tomando como parâmetro o contrato nº 002/2021, já vencido, e que por isso a fiscalização observou os parâmetros ali estabelecidos, bem como os valores unitários ali previstos.

298. Considera que a irregularidade ocorreu por equívoco do setor administrativo em não ter anexado aos autos respectivo Contrato entabulado entre as partes (BONE e ECSP), pois não estava nas suas atribuições a juntada dessa documentação.

299. Aponta que consta no processo os documentos comprobatórios da presença dos médicos da empresa Bone Medicina Especializada LTDA, com a assinatura de todos os médicos que compareceram nos plantões. Ressaltou também a existência de Parecer Favorável da Controladoria Interna e do Setor jurídico da ECSP.

300. Relatou que, além da fiscalização exercida, atua como Enfermeira Assistencial, e que é impraticável a vigilância ininterrupta dos serviços. Explicou que nunca recebeu qualquer instrução ou capacitação da Empresa Cuiabana de Saúde Pública - ECSP, mas buscou adotar as melhores práticas no seu ofício de Fiscal de Contrato, buscando com os setores internos orientações e informações de como



proceder para executar tal ofício.

301. Disse que a responsabilidade de fiscalizar um contrato administrativo envolve habilidades técnicas, conhecimentos legais e uma compreensão aprofundada das cláusulas e obrigações contratuais e que, sem o devido preparo, o Fiscal pode enfrentar dificuldades para desempenhar suas funções de forma adequada.

302. Nesse contexto, narrou que caberia à ECSP proporcionar a devida capacitação aos seus servidores antes de atribuir-lhes responsabilidades tão importantes e que, ao negligenciar o treinamento adequado, a própria ECSP se torna responsável por eventuais falhas.

303. A **Equipe Técnica** manteve a constatação de que o relatório da Fiscal de Contrato foi genérico e não foi precedido de cuidadosa análise qualitativa e quantitativa dos serviços prestados, mantendo a irregularidade atribuída à Sra. Daniela Cristina Amaro responsável por atestar as despesas.

304. Contudo, deu razão à Dra. Daniela quanto a falta de capacitação dos Fiscais e de fluxo definido para o processamento das despesas indenizatórias, constatando-se a ausência de comprovação da razoabilidade do preço praticado em 92% das despesas indenizatórias analisadas, concluindo que tais fatos devem ser considerados como atenuantes da culpabilidade da Fiscal de Contrato.

305. Passa-se a análise do **Ministério Público de Contas**.

306. Identificou-se que inexistente uma padronização dos documentos hábeis para comprovação da realização dos serviços médicos e que a ECSP se baseava nos documentos apresentados pelas prestadoras, como lista de presença manuscrita pelos profissionais. Tal fragilidade torna-se mais grave ao se identificar que os relatórios dos Fiscais do Contrato, bem como os pareceres do Controle Interno, são em geral genéricos.

307. Sobre isso, deve-se observar que a juntada de documentos produzidos apenas pela empresa, ainda que o Fiscal da despesa afirme que ela foi



executada, torna a sua efetividade relativa, pois carece de uma prova que a torne indubitável e fidedigna, como são os casos do registro eletrônico de entrada e saída do médico do plantão, junto à relação dos pacientes atendidos durante a sua jornada de trabalho obtida no sistema de acolhida e atendimento médico.

308. Além disso, conforme irregularidade JB99 já analisada, constatou-se que na maior parte da amostra analisada, não há critérios claros e transparentes sobre os a definição do preço de referência das aquisições de bens e serviços.

309. A defesa da Fiscal trouxe cópia do Contrato emergencial nº 01/2021 (Dispensa de licitação nº 01/2021), que teve vigência entre os meses de fevereiro a julho/2021. Há menção deste contrato na nota fiscal, contudo, além de não estar vigente na época da emissão da nota nº 483 (julho/2022), o valor da NF é inferior ao previsto no contrato para pagamento mensal, e não há justificativa para esta diferença no processo de pagamento, ou seja, não há detalhamento suficiente dos serviços prestados para fundamentar a liquidação, empenho e pagamento.

310. No relatório sobre Governança nas aquisições (nº 04) observou-se que, de forma geral, os Fiscais e gestores de contratos não recebem treinamento específico ao assumirem o cargo; há elevada rotatividade de Fiscais e de servidores da área de contratação, além de falta de fluxos processuais definidos e aprovados, o que inviabiliza o crescimento da maturidade organizacional, em razão da descontinuidade e retrabalho e não retenção de conhecimento.

311. Assim, a irregularidade HB15 foi diretamente causadas por falhas organizacionais da ECSP, ante a ausência: a) de contrato vigente, b) parâmetros claros e eficientes para a fiscalização dos serviços, c) de capacitação dos Fiscais e d) de definição de fluxograma para processamento das despesas indenizatórias.

312. Ou seja, devem-se a omissão do Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos, ex-diretor Administrativo e Financeiro, e do Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós, ex-diretor Geral, Sr. Orlando Camargo Nascimento Filho, Controlador Interno no cumprimento de suas atribuições de direção e de aprimoramento da Gestão, razão pela qual as



responsabilidades devem ser mantidas.

313. Desta forma, é de se pesar que a conduta da Sra. Daniela Cristina Soares Amaro, como Fiscal da despesa indenizatória nº 00.089.922/2022-1, esteve prejudicada pelos aspectos acima descritos, em especial a falta de treinamento e de definições de parâmetros claros e eficientes para a fiscalização dos serviços pela Gestão da ECSP.

314. Como exemplo, cabia outros atores de atuarem na pactuação dos serviços a definição de que a presença dos médicos plantonistas devia ser registrada por ponto eletrônico e não manual¹⁶, nos termos da legislação trabalhista.

315. Ademais, apesar da comprovação documental frágil da execução dos serviços, não há nos autos indícios capazes de contradizem os documentos acostados aos autos, em especial o Relatório de acompanhamento da execução dos serviços, elaborado em 30/08/2022, de que os serviços foram prestados.

316. Assim, com fulcro no art. 22, § 1º da LINDB, “Em decisão sobre regularidade de conduta (...) serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”, o *Parquet* de Contas manifesta pela **manutenção da irregularidade HB15 atribuída à Sra. Daniela Cristina Soares Amaro, contudo, sem aplicação de multa.**

317. Quanto a irregularidade GB15, a defesa no ex-Diretor não conseguiu afastar a contatação de que este e o ex-Diretor Financeiro autorizaram o pagamento da despesa indenizatória sem demandar de seus subordinados e da empresa credora, a identificação precisa dos quantitativos do serviço prestado e do valor unitário cobrado, de modo a atender ao art. 7º, § 2º, inciso II e art. 14 da Lei nº. 8.666/1993.

318. Quanto o Sr. Orlando Camargo do Nascimento Filho, Controlador Interno, este se manteve inerte, de forma que não nos autos justificativas pela

¹⁶ Doc. digital nº 221358/2023, pág. 50/57



inobservância das funções a ele atribuídas pela IN nº 01/ECSP/2017, em especial ausência de apontamento quanto a falta de identificação precisa dos quantitativos do serviço prestado e do valor unitário cobrado.

319. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção das irregularidades GB15 e HB15** opinando ainda pela **aplicação de multa** regimental ao Sr. **Eduardo Pereira Vasconcelos**, ao Sr. **Paulo Sérgio Barbosa Rós** e ao Sr. **Orlando Camargo Nascimento Filho**.

Item 4.6 Deficiências no fluxo processual e na transparência das despesas indenizatórias

EMPRESA CUIABANA DE SAÚDE PÚBLICA

JB 99 DESPESAS GRAVE. Irregularidade referente à Despesa, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

RESUMO DO ACHADO: Deficiências processuais identificadas nos processos de despesas indenizatórias da amostra avaliada (R\$ 6.975.733,57): **ausência de motivação** e/ou justificativa para a aquisição em 80% dos processos; **ausência de análise jurídica** em 40% dos processos; **ausência de elaboração do Termo de Ajuste de Contas – TAC** em 96% dos processos; **ausência de abertura de Procedimento Administrativo Disciplinar** ou correlato em 100% dos processos; **ausência de inserção dos documentos físicos no Sistema de Módulo de Virtualização de Processos** em 100% dos processos; protocolo processual não padronizado e falta de numeração e rubrica de páginas; **falta de controle gerencial** sobre o total de processos de despesas indenizatórias.

RESPONSÁVEIS:

Eduardo Pereira Vasconcelos – Diretor Administrativo e Financeiro (março/2021 a 3/1/2023 e de 9/1/2023 a 9/2/2023)

Daniellen Nelian de França Campos Gama Silveira (Diretora Administrativa de 14/2/2023 a 17/3/2023)

Paulo Rós – Diretor Geral (4/11/2021 a 30/12/2022 e de 7/1/2023 a 17/3/2023)

320. Em análise preliminar, a **Equipe de Auditores**, por meio de entrevista aplicada presencialmente, verificou que não há fluxos formais de processos de despesas indenizatórias por todos os setores da ECSP. Nos 25 processos de despesas usado com amostra verificou-se as seguintes deficiências procedimentais:

321. 80% dos processos de despesas indenizatórias são iniciados pelo credor juntando a nota fiscal, sem qualquer justificativa ou motivação para a



realização da despesa apresentada pelo credor;

322. em 24 processos (R\$ 6.391.760,12), correspondente a 92% da amostra, inexistiu pesquisa de preços ou qualquer justificativa para os preços praticados. Observou-se que no checklist do processo de pagamento indenizatório na ECSP, nem sequer há previsão para realização de pesquisa de preços ou justificativa do valor pago ao fornecedor para este tipo de despesa;

323. ausência de análise jurídica em 10 (dez) processos; em outros 7 (sete), o parecer jurídico foi emitido após o pagamento ao credor, quando já encerrado todo o ciclo da despesa;

324. nos processos em que consta Parecer Jurídico, houve descumprimento das orientações: d.1) somente em 1 (um) houve Termo de Ajuste de Contas como recomendado, sem informações de publicação; d.2) inexistiu Abertura de Procedimento Administrativo Disciplinar ou correlato;

325. 100% processos administrativos de despesas indenizatórias na ECSP são físicos, sem inserção integral dos documentos no Módulo de Virtualização de Processos (MVP);

326. Geralmente, os documentos emitidos pela Diretoria Administrativa, o Parecer Jurídico e as notas de empenho, de liquidação e de pagamento foram juntadas ao processo sem numeração e rubricas apostas;

327. Falta de padronização quanto ao protocolo das despesas indenizatórias: ora protocoladas como “nota fiscal de fornecedor”, ora como “comunicação interna”, ora como “solicitação”. Em todos os casos, não consta do assunto ou sub-assunto do protocolo, o termo “despesa indenizatória”;

328. ausência de controle global acerca das despesas indenizatórias realizadas. Quando foi solicitado pelos auditores em março/2023 o passivo relacionado as despesas indenizatórias, a então Gestora financeira da ECSP informou que não havia este tipo de controle. Informou que só após a solicitação da equipe do TCE/MT, iniciou-se o processo de separação dos processos de despesas



indenizatórias e contratualizadas, e que a partir daquele momento seria feito um controle por meio de planilha do Excel;

329. O Sr. **Paulo Sérgio Barbosa Rós** alegou que é impossível não se ter despesas indenizatórias “na administração de hospitais com 500 pacientes na cama e na casa de 3.500 atendimentos mês”. Afirma que conhece as diretrizes e conceitos da gestão pública, mas que “infelizmente se deparou com tais dificuldades e particularidade da aérea terciária da saúde pública”.

330. A **Equipe Técnica** verifica que o gestor admitiu as deficiências existente e manteve a irregularidade, opinião a qual se filia o **Ministério Público de Contas**. Ressalta-se que a ausência de qualquer tipo de controle sobre despesas indenizatórias, pagas ou pendentes de pagamento, expõe a ECSP a descontrole da execução orçamentária, endividamento, atrasos no pagamento de credores e desobediência a ordem cronológica de pagamentos.

331. A situação exposta pelos auditores assume especial gravidade ao se identificar que as falhas procedimentais detectadas afetam sobremaneira a transparência, lisura e legalidade de despesas cujo somatório é de R\$ 6.975.733,57 (seis milhões novecentos e setenta e cinco mil setecentos e trinta e três reais e cinquenta e sete centavos).

332. A constatação de que 100% dos processos de despesas indenizatórias não estão integralmente inseridos no Sistema informatizado, que deveria ser usado tanto pela ECSP quanto pela SMS, demonstra fragilidade da formalização processual, especialmente por se tratar de processos físicos (sem qualquer tipo de backup) prejudica a transparência e a fiscalização sobre os processos e os sujeitam a extravios e perdas de documentos.

333. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade JB99** (achado 6) opinando ainda pela **aplicação de multa regimental ao Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos, ao Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós e ao Sr. Orlando Camargo Nascimento Filho.**



334. Em face deste e dos achados de auditoria anteriores (itens 4.3 a 4.6 do relatório preliminar) manifesta-se ainda pela **expedição da seguinte determinação** à atual gestão da Empresa Cuiabana de Saúde para que, **no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:**

3. Elabore e aprove fluxo processual para as despesas indenizatórias, que contemple:

- **motivação e/ou justificativa para a aquisição**, em obediência ao art. 2º, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999.

- **justificativa sobre a razoabilidade do valor a ser pago**, por meio de pesquisa de preços com amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, em obediência ao art. 26, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 e à Resolução de Consulta nº 20/2016 deste Tribunal.

- **adequada caracterização de seu objeto**, em obediência ao art. 14 da Lei nº 8.666/1993;

- padronização dos **documentos mínimos necessários para comprovar, com clareza, a realização das despesas em cada tipo de serviço**, documentos estes preferencialmente elaborados pela Administração Pública e não apenas pela empresa credora;

- padronização para protocolo das despesas indenizatórias e o seu processamento autuado, com páginas integralmente numeradas e constante do sistema 'Módulo de Virtualização de Processos ou correlato'.

Item 4.7 Pagamento de obrigações com preterição de ordem de sua exigibilidade

EMPRESA CUIABANA DE SAÚDE

JB 12. Despesa grave_12. Pagamento de obrigações com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade (arts. 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993).

RESUMO DO ACHADO: Pagamentos desobedecendo à ordem cronológica das exigibilidades, em preterição a outros credores. No elemento de despesa 39, fonte 1659, os pagamentos às empresas Med Wuicik Serviços Médicos S/S/ LTDA, Bone Medicina Especializada Ltda e PaladarNutri LTDA se deu a frente de outras empresas nas mesmas condições. No elemento de despesa 30, fonte 1659, as empresas Fama Distribuidora Hospitalar Eireli – ME, Farmace Indústria Químico-Farmacêutica Cearense Ltda e Endocárdio Comércio Prodmedicos Eireli ME foram preteridas na ordem cronológica de pagamentos.

RESPONSÁVEIS:

1. Eduardo Pereira Vasconcelos – Diretor Administrativo e Financeiro (março/2021 a 3/1/2023 e de 9/1/2023 a /2/2023)

2. Paulo Rós – Diretor Geral (4/11/2021 a 30/12/2022 e de 7/1/2023 a 17/3/2023)



a) No elemento de despesa 39, fonte 1659¹⁰⁴, considerado a real data da exigibilidade da despesa como a data da emissão da nota fiscal (por se tratar de despesa sem prévio empenho), observa-se que os pagamentos às empresas Med Wuicik Serviços Médicos S/S, Bone Medicina Especializada Ltda e PaladarNutri Ltda se deu a frente de outras empresas nas mesmas condições:

EMPRESAS PRETERIDAS	EMPRESAS PAGAS SEM OBEDIÊNCIA À ORDEM CRONOLOGICA
A empresa Urolaser Serviço de Assistência em cirurgia geral e urológica LTDA apresentou nota fiscal de prestação de serviços em 26/10/2022 (NF 720 – R\$ 141.900,00). Recebeu seu pagamento em 9/2/2023 (106 dias após)	A empresa Med Wuicik Serviços Médicos S/S/ LTDA ME apresentou nota fiscal de execução de serviços em 6/12/2022 (NF 480 – R\$ 512.630,00) e recebeu pagamento em 2/2/2023 (58 dias após)
A empresa Bone Medicina Especializada Ltda apresentou nota fiscal de execução de serviços em 5/8/2022 (NF 463 – R\$ 215.921,25) e recebeu pagamento em 12/12/2022 (129 dias após)	A Empresa Medtrauma Serviços Médicos Especializados Ltda apresentou nota fiscal de prestação de serviços em 5/8/2022 (NF 327 – R\$ 284.700,00). Recebeu seu pagamento em 6/10/2022 (62 dias após)
A Empresa Medneuro Serviços Médicos LTDA apresentou nota fiscal de prestação de serviços em 1/7/2022. Recebeu seu pagamento em 7/10/2022 (NF 2009 – R\$ 216.000,00) (98 dias após) .	A empresa PaladarNutri LTDA apresentou nota fiscal de execução de serviços em 5/7/2022 (NF 348 – R\$ 648.061,05) e recebeu pagamento em 13/7/2022 (8 dias após)

b) No elemento de despesa 30, fonte 1659¹⁰⁵, considerado a real data da exigibilidade da despesa como a data da emissão da nota fiscal (por se tratar de despesa sem prévio empenho), observa-se que as empresas Fama Distribuidora Hospitalar Eireli – ME, Farmace Indústria Químico-Farmacêutica Cearense Ltda e Endocárdio Comércio Prodmédicos Eireli ME foram preteridas na ordem cronológica de pagamentos.

335. Em análise preliminar houve os seguintes pagamentos em favor dos credores desobedecendo à ordem cronológica das exigibilidades, o que coloca sob questionamento os critérios adotados pela gestão para priorizar a ordenação dos pagamentos:



EMPRESAS PRETERIDAS

A empresa **Fama Distribuidora Hospitalar Eireli – ME** apresentou sua nota fiscal de prestação de serviços em 11/3/2022. Recebeu seu pagamento em 17/2/2023 (**343 dias após**)

A Empresa **Endocárdio Comércio Prodmédicos Eireli** apresentou nota fiscal em 10/8/2022. Recebeu seu pagamento em 9/2/2023 (**183 dias após**)
A Empresa **Farmace Indústria Químico-Farmacêutica Cearense Ltda** apresentou nota fiscal de prestação de serviços em 11/08/2022. Recebeu seu pagamento em 8/3/2023 (**209 dias após**).

EMPRESAS PAGAS SEM OBEDIÊNCIA À ORDEM CRONOLOGICA

A empresa **MMH Med Comércio de Produtos Hospitalares LTDA** apresentou nota fiscal de execução de serviços em 29/4/2022 e recebeu o pagamento em 31/5/2022 (**32 dias após**)

A empresa **MD Comércio e Empreendimentos Farmacêuticos LTDA** apresentou nota fiscal de execução de serviços em 18/8/2022 e recebeu o pagamento em 29/12/2022 (**133 dias após**)

A empresa **HospDrogas Comercial Ltda** apresentou nota fiscal de execução de serviços em 22/3/2023 e recebeu o pagamento em 28/03/2023 (**6 dias após**)

c) No elemento de despesa 39, fonte 1600¹⁰⁶, objeto prestação de serviços médicos, fez-se uma comparação entre os pagamentos realizados à empresa Vip Prestação e Serviços Médicos Ltda, Bone Medicina Especializada Ltda e Hipermed Serviços Médicos e Hospitalares Ltda relativos a despesas indenizatórias, demonstrando novamente inexistir observância da cronologia das exigibilidades para os pagamentos:

EMPRESA PRETERIDA

A empresa **Bone Medicina Especializada Ltda** apresentou nota fiscal de prestação de serviços em 17/1/2022 (R\$ 215.921,25) e recebeu seu pagamento em 27/5/2022 (**130 dias após**).

EMPRESAS PAGAS SEM OBEDIÊNCIA À ORDEM CRONOLOGICA

Empresas que prestaram serviços (emitiram notas após) e receberam antecipadamente, comparativamente à empresa Bone:

A empresa **Hipermed Serviços Médicos e Hospitalares** apresentou nota fiscal de prestação de serviços em 1/2/2022 (R\$ 416.900,00) e recebeu seu pagamento em 9/3/2022 (**36 dias após**);

A empresa **VIP Prestação e Serviços Médicos Ltda** apresentou nota fiscal de prestação de serviços em 1/2/2022 (R\$ 164.300,00) e recebeu seu pagamento em 30/3/2022 (**57 dias após**);
Igualmente, apresentou nota fiscal em 2/3/2022 (R\$ 162.500,00) e recebeu seu pagamento em 12/4/2022 (**41 dias após**).

336. A ECSP é reincidente nesta conduta, conforme Representação de Natureza Interna (RNI) nº 54.646-1/2021.

337. Sobre a irregularidade, o Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós afirmou que se deve a imprevisibilidade das despesas e priorização de serviços essenciais e de urgência:



Este é outro problema que o gestor enfrenta diariamente, pois historicamente os problemas financeiros na gestão pública e em particular no SUS são recorrentes, ainda mais na terciária, área esta que a todo momento temos pacientes com diagnósticos diferentes, isso causa uma certa falta de estabilidade financeira, pois surgem a todo momento gastos imprevisíveis, diante disso, infelizmente o gestor não tem outra saída a não ser priorizar os pagamentos a serviços essenciais e de urgência, pois trata-se de hospital (pronto socorro), as prioridades são, serviços médicos, medicamentos, insumos, refeições, dietas, OPMS, limpeza, lavanderia etc.

338. A **Equipe Técnica** manteve a irregularidade, opinião a qual se filia o **Ministério Público de Contas**.

339. Considerando-se a violação ao art. 37 da Constituição Federal, aos arts. 5º, XXI, e 92 da Lei nº 8.666/1993, e à Súmula nº 19/2016/TCE-MT, além da situação fática demonstrada pela equipe de auditoria, o Parquet de Contas pugna pela manutenção da irregularidade JB 12, mesmo porque o gestor não apresentou nenhum argumento razoável para a perpetração da impropriedade.

340. O gestor discorre sobre a natureza imprevisível, essência e urgente dos tratamentos médicos necessários à população para justificar a inobservância a ordem cronológica. Todavia, observa-se que o defendente parece confundir a natureza dos atendimentos aos pacientes, estes sim marcados urgência-emergência, com a relação entre ECPS e seus prestadores de serviços.

341. Para a ECSP a prestação de assistência à saúde dos serviços e produtos cujos pagamentos foram privilegiados (p. ex. Fama Distribuidora Hospitalar Eireli – ME, Insumos de saúde - gaze, máscaras, luvas e outros) não é, ou ao menos não deveria ser, algo imprevisível, mas sim algo comum, corriqueiro, logo, passível de planejamento para aquisição e estipulação de cronograma de pagamentos pela ordem cronológica, sendo as exceções justificadas previamente ao pagamento.

342. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela



manutenção da irregularidade opinando ainda pela **aplicação de multa** regimental ao Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos, ao Sr. Paulo Sérgio Barbosa.

343. Por outro lado, quanto a sugestão de determinação elaborada pela Equipe Técnica, o *Parquet* de Contas considera necessário frisar que após a ocorrência da irregularidade acima houve a revogação da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 10.520/2002, de forma que as providências que esta Corte de Contas endereçará a ECSP deve ser interpretada à luz da legislação federal vigente.

344. Neste caso, ante a expressa exclusão das empresas públicas da abrangência da atual Lei Geral de Licitações, nos termos do art. 1º, §1º da Lei nº 14.133/2021, manifesta-se pela **expedição de recomendação**, ao invés de determinação à atual gestão para que observe a ordem cronológica de pagamento para cada fonte diferenciada de recursos, e apresente justifique previamente em caso de alteração.

2.3.2. Relatório de análise nº 2 – Eficiência nas etapas do ciclo da assistência farmacêutica na SMS e ECSP

345. Nesta parte da auditoria buscou-se responder a seguinte questão: “A política de distribuição gratuita de medicamentos na Rede Pública de Saúde de Cuiabá tem sido eficiente em atender as demandas dos usuários do SUS?”.

346. Destacou-se, primeiramente o cenário de desabastecimento das unidades de saúde, constatado: a) pelo Conselho Regional de Farmácia, em inspeção realizada em 06/12/2022, a pedido do Ministério Público Estadual; b) pela Equipe de Intervenção do Estado de Mato Grosso, c) pela Equipe desta Auditoria, durante inspeções realizadas de 20 a 24/03/2023 e de 09 a 11/5/2023 nas unidades de Atenção Secundária e no Hospital e Pronto Socorro Municipal de Cuiabá (HPSMC), que identificou falta de medicamentos variados em 100% dos locais visitados.



347. Com fulcro de identificar as possíveis causas da ineficiência da assistência farmacêutica, a Auditoria elaborou os seguintes achados de auditoria.

2.3.2.1. Secretaria Municipal de Saúde

GB 01. Licitação Grave. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, *caput*, 89 da Lei nº 8.666/1993).

RESUMO DO ACHADO: Aquisições de medicamentos e insumos de saúde, sem cobertura contratual, como prática comum e rotineira, sem o devido planejamento e sem observância da regra licitatória, com **elevado risco de prejuízo ao erário em razão de medicamentos e insumos adquiridos acima** do valor de mercado. Da amostra, estimou-se **R\$ 128.262,00** em dano potencial por aquisições **40,25%** acima do valor de mercado.

RESPONSÁVEIS:

Guilherme Salomão dos Santos – Secretário Municipal de Saúde (9/1/2023 a 17/3/2023)

Gilmar de Souza Cardoso – Secretário Adjunto de Gestão/SMS (1/8/2020 a 30/12/2022)

348. Identificou-se que a Administração Municipal da Saúde de Cuiabá tem realizado, nos últimos anos, um elevado volume de aquisições de serviços e produtos por meio de pagamentos indenizatórios (sem vínculo contratual). A amostra de despesas indenizatórias analisadas referentes a pagamentos indenizatórios de insumos e medicamentos totalizou R\$ 1.859.147,75 (um milhão oitocentos e cinquenta e nove mil cento e quarenta e sete reais e setenta e cinco centavos), conforme tabela abaixo:



Tabela 1 – Amostra de despesas indenizatórias de medicamentos na SMS

ITEM	PROCESSO	DATA	CREDOR	VALOR (R\$)	OBJETO
1	00.103.760/2022-1	21/09/2022	Multihosp Comercial de Produtos Hospitalares Ltda	605.002,40	Medicamentos
2	00.093.880/2022-1	25/08/2022	Estrela Comércio de Atacado de Produtos para Saúde	531.387,90	Medicamentos
3	00.083.759/2022-1	28/07/2022	Disnorma Comércio Atacadista de Medicamentos	244.929,60	Insumos de saúde
4	00.097.865/2022-1	05/09/2022	Norge Pharma Comércio de Medicamentos e Materiais e Soluções em Saúde Ltda	31.410,00	Insumos de saúde
5	00.111.119/2022-1	11/10/2022	Norge Pharma Comércio de Medicamentos e Materiais e Soluções em Saúde Ltda	73.696,00	Insumos de saúde
6	00.018.855/2022-1	18/02/2022	A Luiz da Silva Eirel	198.611,00	Insumos de saúde
7	00.083.761/2022-1	28/07/2022	MD Comércio e Empreendimentos Farmacêuticos Ltda	174.110,85	Medicamentos
Total				1.859.147,75	

Fonte: Equipe técnica.

349. Constatou indícios que as aquisições de medicamentos e insumos realizadas na forma indenizatória foram mais onerosas aos cofres públicos, com base em pesquisa utilizando a plataforma ‘Fonte de Preços’, identificando isso em relação aos produtos fornecidos por duas das seis empresas da amostra:

Tabela 2 – Itens da despesa indenizatória nº 00.083.759/2022-1

Descrição do produto /serviço	Unid.	Quantidade	Valor pago (R\$)	Valor cotado pela SMS no processo (R\$)	Valor pago por outros órgãos do país (R\$)	Diferença (possível sobre-preço) (R\$)
Compressa gaze T rolo queijo Ane AMED	RL	648	41,00	52,30	18,00	14.904,00
Tira glicêmica on call plus II cl/50	CX	2.000	29,60	17,90	17,00	25.200,00
Soro fisiológico 0,9% 100 ml	UN	10.000	9,44	7,25	3,00	64.400,00
Economia possível, caso a SMS tivesse sido realizado, por exemplo, pregão eletrônico para aquisição dos produtos				R\$ 104.504,00 (42,67% em relação ao total pago)		

Fonte: Equipe técnica.



Tabela 3 – Itens da despesa indenizatória nº 00.111.119/2022-1

Descrição do produto/serviço	Unid.	Quantidade	Valor pago (R\$)	Valor cotado pela SMS no processo (R\$)	Valor pago por outros órgãos do país (R\$)	Diferença (possível sobre-preço) (R\$)
Compressa gaze 7,5 x 7,5 - 13 fios Ortofen	PCT	1.680	22,40	29,90	14,57	13.154,40
Compressa gaze 7,5 x 7,5 - 11 fios Ortofen	PCT	1.960	18,40	26,71	12,99	10.603,60
Economia possível aos órgãos públicos, caso tivesse sido realizado, por exemplo, pregão eletrônico para aquisição dos produtos				R\$ 23.758,00 (32,24% em relação ao total pago)		

Fonte: Equipe técnica.

350. Observou que, com este Achado de Auditoria, demonstra-se a discrepância entre os valores pagos por medicamentos adquiridos por meio de despesas indenizatórias e os valores pagos por outros órgãos do país após a regular licitação.

351. Contudo, ressaltou a Equipe de auditoria que houve dificuldade em se definir com precisão o possível superfaturamento, especialmente porque as despesas são realizadas em processos diversos, com diferentes gestores e não há padronização dos itens adquiridos, razão pela qual eventual sugestão de ressarcimento ao erário inviabilizaria o processo de auditoria, sem resultados concretos, com alto risco de contestação da metodologia adotada, o que culminaria em desdobramentos indesejáveis à instrução do feito.

352. Deste modo, a equipe técnica não sugeriu o ressarcimento ao erário dos valores apontados, visto a imprecisão acerca do montante adequado e justo para tal.

353. Feita esta ressalva, imputou responsabilidade sobre a irregularidade retratada aos ex-Secretários Municipais de Saúde e ao Secretário Adjunto de Gestão do período, por terem realizado despesas para aquisição de medicamentos e insumos sem cobertura contratual, como prática comum e rotineira, sem o devido planejamento e sem observância da regra licitatória, assumindo o risco de



sobrepço e superfaturamento pela ausência de competitividade nas aquisições.

354. O Sr. **Guilherme Salomão dos Santos** argumenta que não ficou comprovada a realização de despesas sem procedimento licitatório com a sua participação, uma vez que no período em que esteve frente à pasta não daria tempo para iniciar qualquer procedimento licitatório e as despesas pagas nesse período já tinham sido contratadas em gestões anteriores.

355. A **Equipe Técnica** acatou as razões da defesa e retirou a responsabilidade do ex-secretário quanto ao achado GB01.

356. O Sr. **Gilmar de Souza Cardoso** alega que as aquisições em caráter “emergencial”, são motivadas/iniciadas por meio do envio do “Formulário para Solicitação de Compra e/ou Serviços”, com identificação da área demandante, descrição do objeto, justificativa, especificação técnica detalhada do objeto, memória de cálculo e quantitativo, conforme determinado na Circular nº 001/DAF/SMS/2019, de 28/8/2019.

357. Ressaltou o defendente que não detinha competência/aptidão para demandar contratações das demais áreas (secretárias adjuntas) da SMS, em razão da incompatibilidade entre as áreas técnicas. Concluiu, assim, que a sua responsabilidade não pode ser mantida, uma vez que os atos que lhe foram imputados não estão dentre as suas competências e atribuições.

358. A **Equipe Técnica** colaciona documentos extraídos dos processos de despesas indenizatórias analisados pela Equipe Técnica, nos quais o então Secretário Adjunto de Gestão praticou atos e emitiu despachos, seja solicitando a tomada de providências, seja solicitando orçamento para a emissão de empenhos atinentes aos termos de ajuste de contas formalizados com as empresas fornecedoras, razão pela qual manteve a irregularidade GB 01, atribuída ao Gilmar de Souza Cardoso.

359. O **Ministério Público de Contas** inicialmente refuta a conclusão da Auditoria quanto improcedência de solicitação de eventuais danos causados ao



Erário, pois o comparativo elaborado no relatório preliminar, entre os preços praticados nas despesas indenizatórias nº 00.083.759/2022-1 e 00.097.865/2022-1 e os preços pesquisados na plataforma 'Fonte de Preços' são indícios suficientes para indicar que a aquisição de medicamentos e insumos ora analisada causaram danos aos cofres públicos.

360. Por este motivo, em que pese a Equipe técnica ter demonstrado a inconveniência de apurar e quantificar o dano e os respectivos responsáveis nesta auditoria, aos olhos do *Parquet* de Contas não há impedimento para a instauração de tomada de contas neste sentido.

361. observa que o cerne desta irregularidade é semelhante ao Achado do item 4.2 do relatório técnico nº 01, já analisado, diferindo o fato de que naquele achado se avaliou a contratação de serviços, e aqui, trata-se de compras de medicamentos e insumos médicos sem lastro contratual e sem licitação.

362. Desta forma, nesta irregularidade se constata a inobservância dos mesmos dispositivos legais, que também prescrevem que todas as aquisições contratadas pela Administração Pública devem ser precedidas de licitação (art. 37, inciso XXI da CF/1988, reforçado pelo art. 2º da Lei nº 8.666/1993) ou de devido processo de dispensa de licitação (art. 24, IV),

363. Além disso, tem-se a obrigatoriedade de instrumento de contrato, conforme, à época, art. 62, lei nº 8.666/93, salvo nas hipóteses relacionadas ao baixo valor da avença, em que seria substituído outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

364. A partir da análise da amostra de processos de despesas selecionados pela auditoria, de Relatórios do Controle Interno da SMS emitidos em 2022 e em Relatório da Equipe de Intervenção do Estado, a Equipe de auditoria pode constatar que a SMS tinha como prática comum e rotineira a realização de despesas sem cobertura contratual no período auditado (maio/2022 a março/2023), sob



justificativa de emergência por se tratar de serviços essenciais de saúde.

365. O que de fato verificou-se foi a deficiência na governança e na gestão das aquisições públicas, a cargo das lideranças da SMS, visto a falta de adequado planejamento para as compras, que resulta em constante alegação de urgência/emergência, desabastecimentos, e na realização de despesas indenizatórias fora de controle.

366. Com esta conduta, a gestão assumiu o risco de sobrepreço e superfaturamento pela ausência de competitividade nas aquisições, quando deveriam realizar o devido planejamento das aquisições e observar os princípios da legalidade, impessoalidade e da regra licitatória.

367. Ressalta-se que foram adquiridos, sob argumento de urgência insumos de saúde de uso hodierno em unidades básicas de saúde, como aqueles sobre os quais a Equipe Técnica constatou preços elevados (gaze para curativos, soro fisiológico, tira glicêmica).

368. Neste sentido, a semelhança da irregularidade GB01 acerca de prestação de serviços sem lastro contratual, não é possível responsabilizar o Sr. Guilherme Salomão dos Santos pelas despesas selecionadas na amostra aqui analisada, pois durante sua gestão, em 2023, este se restringiu a determinar o respectivo pagamento de despesas já autorizadas e realizadas sem licitação durante a gestão anterior.

369. Contudo, conforme o *Parquet* de Contas já ressaltou naquele achado, sua responsabilidade permanece, pois a defesa não demonstrou que houve ato de gestão a fim de regularizar da situação das despesas sem lastro em processo licitatório durante sua gestão, havendo manutenção da prática ilegal das gestões anteriores em não determinar a realização de processo licitatório para contratação de serviços, agindo de forma negligente, capaz de justificar a aplicação de penalidades, nos termos do art. 28 da LINDB, razão pela qual não coaduna com a opinião técnica.



370. No que concerne à responsabilidade do Sr. Gilmar de Souza Cardoso, esta deve ser mantida, haja vista que, como bem demonstrou a Equipe Técnica, na função de Secretário Adjunto de Gestão (1/8/2020 a 30/12/2022) atuou diretamente nos processos de despesas ora analisadas, sem qualquer ressalva contrária ao procedimento adotado.

371. Sem olvidar, ainda, que não observou as atribuições do cargo, em dimensionar recursos humanos, financeiros, materiais, patrimoniais e tecnológicos na SMS, conforme art. 6º inciso IV do Regimento Interno da SMS, quanto em gerenciar a execução dos trabalhos, em conformidade com os padrões internos aprovados, e com a metodologia gerencial da SMS, “promovendo os ajustes quando se fizer necessário” (art. 6º, inciso VII).

372. Sendo assim, é patente que Sr. Gilmar de Souza Cardoso, ex-Secretário Adjunto de Gestão descumpriu ditames art. 37, inciso XXI da CF/1988 agindo, assim, de forma negligente, capaz de justificar a aplicação de penalidades, nos termos do art. 28 da LINDB.

373. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade GB01**, opinando ainda pela **aplicação de multa regimental** ao Sr. Gilmar de Souza Cardoso, ex-Secretário Adjunto de Gestão Sr. Guilherme Salomão dos Santos, ex-Secretário.

374. Por fim, o Parquet de Contas manifesta pela **instauração de tomada de contas** a fim de apurar a ocorrência de pagamentos acima do valor de mercado nas despesas indenizatórias nº 00.083.759/2022-1 e 00.097.865/2022-1, com vistas a quantificar o dano e identificar os responsáveis.

4.2 Ineficiência na programação para aquisição de medicamentos

BB 99. GESTÃO PATRIMONIAL GRAVE. Irregularidade referente à Gestão Patrimonial, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010).

RESUMO DO ACHADO: Falta de planejamento e de priorização para se estabelecer condições mínimas ao adequado funcionamento da Assistência Farmacêutica no município, acarretando constante



desabastecimento de medicamentos e insumos e, por outro lado, excesso de vencimento de medicamentos.

RESPONSÁVEL:

1. Guilherme Salomão dos Santos – Secretário Municipal de Saúde (9/1/2023 a 17/3/2023)

375. Em busca das causas para a falta de medicamentos e insumos constatada em visita as unidades de saúde, identificou-se que a alta gestão da Secretária Municipal da Saúde não disponibiliza à Coordenadoria de Logística de Suprimentos os seguintes instrumentos, normatizados pelo Ministério da Saúde, para que realizem a programação de aquisição de medicamentos de maneira eficiente:

- 1 Relação Municipal de Medicamentos Essenciais atualizada;
- 2 Comissão de Farmácia e Terapêutica estabelecida;
- 3 Assistência Farmacêutica contemplada no organograma da instituição;
- 4 Informações confiáveis sobre o estoque de medicamentos, a quantidade de medicamentos vencidos, e a real demanda de medicamentos pelas unidades da Rede de Saúde;
- 5 Procedimentos Operacionais Padrão – POP's, estabelecidos para as etapas de seleção e programação;
- 6 Software de gestão de Assistência Farmacêutica capaz de compartilhar informações com as unidades de saúde e gerar relatórios que possam subsidiar o CDMIC de maneira eficiente.

376. Quanto à aquisição de medicamentos e insumos pela SMS, verificou-se que, em 2023, as licitações foram realizadas por meio do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Rio Cuiabá – CISVARC, em que pese a continuidade da realização de despesas indenizatórias para aquisição de medicamentos e insumos pela SMS.

377. Foi atribuída ao ex-Secretário responsabilidade por executar a política de Assistência Farmacêutica sem priorizar o planejamento, de modo a estabelecer condições mínimas ao adequado funcionamento da Assistência



Farmacêutica no município.

378. A defesa do Sr. **Guilherme Salomão dos Santos** reconheceu que a estruturação da Assistência Farmacêutica se tornou um grande desafio para os gestores da área da saúde.

379. Informa que no seu período de gestor da pasta da saúde, consolidou-se a implantação da coordenadoria de assistência Farmacêutica, prevista na Portaria nº 230/2022/SMS, e iniciou-se um trabalho de reestruturação da Política de Assistência Farmacêutica do município de Cuiabá.

380. No entanto, alega que, devido ao pouco tempo que esteve na pasta, e ao processo de intervenção, não foi possível dar sequência nessa nova estruturação.

381. Alegou estranhar o apontamento da não atualização da lista municipal de medicamentos do componente básico, pois o município de Cuiabá possui uma das maiores listas de medicamentos do Estado.

382. A **Equipe Técnica** manteve a irregularidade, pois entendeu que o período do gestor à frente da pasta (67 dias) não o exime da responsabilidade por permanecer inerte, quando se esperava que o administrador determinasse o aperfeiçoamento dos instrumentos necessários para que a programação para aquisição de medicamentos pudesse ser realizada de maneira minimamente eficiente.

383. Passa-se a análise do **Ministério Público de Contas**.

384. As ações de Assistência Farmacêutica devem estar fundamentadas nos princípios previstos no art. 198 da Constituição Federal e no art. 7 da Lei nº 8.080/1990, dos quais se destaca a descentralização, com direção única em cada esfera de governo.

385. A Portaria nº 1.555 de 30/7/2013, que dispõe sobre Componente Básico da Assistência Farmacêutica prevê que a execução das ações e serviços de



saúde no âmbito do Componente Básico da Assistência Farmacêutica que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela seleção, programação, aquisição, armazenamento, controle de estoque e prazos de validade, distribuição e dispensação dos medicamentos e insumos no âmbito da sua atuação (ciclo da assistência farmacêutica).

386. O conforme o documento “Assistência Farmacêutica na Atenção Básica. Instruções Técnicas para a sua Organização”¹⁷ elaborado pelo Ministério da Saúde, frisa que é necessário que a Assistência Farmacêutica faça parte da estrutura organizacional formal da Secretaria de Saúde, com suas funções e competências devidamente definidas. Aponta ainda, como estratégicas para a viabilização cada uma das etapas que compõe o ciclo da Assistência Farmacêutica.

387. No que concerne à seleção, orienta constituir Comissão de Farmácia e Terapêutica - CFT, por meio de instrumento legal, para legitimar o processo, envolvendo os profissionais de saúde e estabelecendo normas e critérios para o seu funcionamento (Estatuto), responsável, entre outras funções, pela selecionar os medicamentos a serem incluídos ou excluídos da lista de medicamentos a serem adquiridos e disponibilizados pelo SUS em âmbito (Relação Municipal de Medicamentos (REMUME)).

388. Destaca entre as etapas de programação: a) a escolha os métodos e critérios a serem utilizados para elaborar a programação; b) proceder com levantamentos de dados de consumo, demanda e estoques existentes de cada produto, considerando os respectivos prazos de validade; c) estimar as necessidades reais de medicamentos; d) Encaminhar ao gestor planilha elaborada para que seja realizada a aquisição dos medicamentos.

389. Ressalta que o “processo de aquisição para ser bem executado,

¹⁷ Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Departamento de Atenção Básica. Gerência Técnica de Assistência Farmacêutica. Assistência Farmacêutica: instruções técnicas para a sua organização / Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde. Departamento de Atenção Básica. Gerência Técnica de Assistência Farmacêutica - Brasília: Ministério da Saúde, 2001.



“deve considerar diversos fatores e atender a requisitos, tais como:”

- a) Pessoal qualificado e com conhecimentos específicos na área.
- b) Existência de uma seleção e programação de medicamentos.
- c) Cadastro de fornecedores.
- d) Catálogo ou manual de especificações técnicas dos produtos, com a especificação correta daqueles a serem adquiridos.
- e) Definição de responsabilidades no processo, fluxos e procedimentos operacionais.**
- f) Normas administrativas e critérios técnicos, previstos em edital, que garantam a qualidade do processo de aquisição e dos medicamentos a serem adquiridos.
- g) Conhecimento dos dispositivos legais: (...)
- h) Eficiente sistema de informações e gestão dos estoques**, que permita informar em tempo oportuno o histórico da movimentação dos estoques e os níveis de estoques (mínimo, máximo, ponto de reposição, dados de consumo e demanda de cada produto).
- i) Definição do cronograma de compras:** mensal, trimestral, semestral ou anual, com entrega programada.
- j) Articulação permanente com todos os setores envolvidos no processo (comissão de licitação, setor de finanças, material e patrimônio, planejamento, fornecedores, etc.).
- k) Instrumentos de controle e acompanhamento do processo de compra.
- l) Avaliação do processo de aquisição, considerando, também, a área física e condições técnicas adequadas à armazenagem dos medicamentos a serem adquiridos. (grifo da transcrição)

390. Como foi visto pela Equipe Técnica, assistência Farmacêutica não existe no organograma da SMS Cuiabá. O Município de Cuiabá não possui Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT) desde 2018, data da última atualização do REMUME.

391. Não há controle consolidado da demanda e da dispensação, de todas as farmácias municipais, assim, o consumo real é desconhecido. As aquisições são realizadas com base em estimativas das unidades de saúde que, em muitas oportunidades fazem a solicitação apenas quando o estoque do item é zerado e os



softwares utilizados não possibilitam a emissão de relatório de inventário.

392. Tal cenário revela falhas nas etapas de seleção e controle de estoque que prejudicam sobremaneira a programação e a aquisição de medicamentos, contribuindo diretamente para aquisições emergenciais de forma rotineira, com risco de sobrepreço e prejuízo ao erário; desabastecimentos, perda por vencimento de medicamentos adquiridos em superestimativas e Judicialização do acesso a medicamentos e insumos de saúde.

393. A defesa não trouxe documentos capazes de comprovar que providenciou a implantação da Coordenadoria de Assistência Farmacêutica, que já havia sido autorizada pela gestão anterior na Portaria nº 230/2022/SMS, de forma que sua responsabilidade permanece, pois houve a manutenção da rotina da SMS de não priorização da política de Assistência Farmacêutica, agindo de forma negligente, capaz de justificar a aplicação de penalidades, nos termos do art. 28 da LINDB. Todavia, reconhece-se que o curto período em que esteve com Secretário de Saúde pode consistir em atenuante da possível penalidade.

394. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade BB99**, opinando ainda pela **aplicação de multa regimental** ao Sr. **Guilherme Salomão dos Santos**, ex-Secretário, e pela **expedição das recomendações** à atual gestão de SMS sugeridas em relatório técnico conclusivo e listadas na conclusão deste parecer.

NB 99 DIVERSOS GRAVE. Irregularidade referente ao assunto “Diversos”, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

RESUMO DO ACHADO: **Inexistência de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos de Saúde atualizado**, o que pode levar ao descarte incorreto de resíduos de serviços de saúde e ao descumprimento de regulamentações ambientais.

RESPONSÁVEL:

1. Guilherme Salomão dos Santos – Secretário Municipal de Saúde (9/1/2023 a 17/3/2023)



395. Quanto ao apontamento de que não teria determinado formalização do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos de Saúde, o Sr. **Guilherme Salomão dos Santos** alega que em 45 dias úteis de gestão não é possível elaborar ou mesmo atualizar um plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, muito menos quando se trata de lixo hospitalar.

396. Porém, aponta que nesse curto espaço de tempo, formalizou o contrato 090/2023 com a empresa Máxima Ambiental Serviços Gerais e Participações LTDA., cujo objeto era a execução de gerenciamento de resíduos de serviços de saúde nas, em atendimento as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá.

397. A **Equipe técnica** considera sanada a responsabilidade imputada ao ex-Secretário, tendo em vista que, durante a gestão do defendente foi contratada empresa para dar solução aos resíduos de saúde que se acumulavam no Centro de Distribuição de Medicamentos e Insumos de Cuiabá – CDMIC, sobretudo recolhimento e destinação final para medicamentos vencidos.

398. O **Ministério Público de Contas** coaduna com a conclusão técnica, pois a defesa conseguiu demonstrar que durante seu período como gestor, tomou as providências que eram possíveis no momento, visando solucionar o estoque de medicamentos vencidos estocados no CDMIC que aguardavam descarte, o que implica em afastamento da sua responsabilidade.

399. Ressalta-se, todavia, que apenas a contratação de empresa para a execução do gerenciamento dos resíduos de saúde não sana a irregularidade, que se refere a ausência de Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde-PGRSS, de acordo com a legislação vigente, especialmente as normas da vigilância sanitária, em inobservância dos arts. 3º e 4º da Resolução nº 358, de 29 de abril de 2005, do Conselho Nacional de Meio Ambiente e a Resolução RDC nº 222, de 28/3/2018, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que regulamenta as Boas Práticas de Gerenciamento dos Resíduos de Serviços de Saúde.



400. Nesse sentido, a fiscalização realizada em dezembro/2022 pelo Conselho Regional de Farmácia de Mato Grosso, verificou que a SMS não possuía Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos de Saúde.

401. A falta de PGRSS expõe a gestão da SMS ao risco de monitoramento inadequado dos resíduos gerados pelo estabelecimento de saúde, com a repetição de situação de acúmulo de material como a verificada no CDMIC pela Auditoria e pelo Conselho Regional de Farmácia e a falta de planejamento e dimensionamento de futuros contratos de serviços de Gerenciamento de Resíduos.

402. Ademais, aumenta o risco de manipulação inadequada e descarte incorreto de resíduos de serviços de saúde, comprometendo a missão constitucional do município, em comum com a união e estado, de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, previsto no art. 23, IV, CF/88.

403. Pelo exposto, manifesta-se pela **manutenção da irregularidade NB99 com expedição de determinação** para que a Secretária Municipal de Saúde elabore Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos de Saúde, nos termos do art. 5º da Resolução de Diretoria Colegiada nº 222, de 28 de março de 2018 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária e do art. 4º da Resolução nº 358, de 29 de abril de 2005 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, comprovando as medidas adotadas, **no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.**

NB 15 DIVERSOS GRAVE. Inadequação de estrutura física, de recursos materiais, humanos e tecnológicos, na área de saúde, no atendimento à população (Art. 6º, da Constituição Federal/1988, Art. 2º, da Lei nº 8.080/1990, Resoluções RDC nº 50/2002 e nº 42/2010, da Anvisa e ao manual de estrutura física das unidades básicas de saúde).

RESUMO DO ACHADO: Não fornecimento de estrutura tecnológica **adequada e eficiente para a execução das rotinas atinentes às etapas da Assistência Farmacêutica** em razão da falta de avaliação da qualidade dos *softwares* utilizados, da falta de avaliação periódica do desempenho e conformidade dos *softwares* e da não promoção dos ajustes necessários para gerenciamento da Assistência Farmacêutica.

RESPONSÁVEL:

1. Guilherme Salomão dos Santos – Secretário Municipal de Saúde (9/1/2023 a 17/3/2023)



404. Em relatório preliminar foram identificadas as seguintes fragilidades na estrutura tecnológica usada pela SMS na gestão da assistência farmacêutica:

405. Inexistência de interligação entre os sistemas informatizados: o Centro de Distribuição de Medicamentos e Insumos de Cuiabá – CDMIC e Unidades de Atenção Primária e Policlínicas utilizam software LOG LAB, enquanto as Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e Hospital e Pronto Socorro Municipal de Cuiabá – HPSMC utilizam o sistema TI MED;

406. Falta de módulo dedicado ao sistema de prontuário eletrônico: as informações do paciente ficariam disponíveis de forma centralizada e acessível a vários profissionais de saúde, clínicas e hospitais dentro do sistema de saúde pública.

407. Os sistemas utilizados nas unidades não permitem o registro de informações sobre perdas de medicamentos e inventário de estoque, tampouco emitem relatório com esses índices;

408. Falhas de governança de Tecnologia da Informação, uma vez que a SMS (a) não avalia, por meio de mensurações, indicadores e metas, a qualidade dos softwares adquiridos; (b) não avalia periodicamente o desempenho e a conformidade destes softwares; (c) não promove os ajustes necessários.

409. Ausência de cobertura contratual dos serviços de tecnologia da informação prestados pela empresa Log Lab.

410. A **defesa** do Sr. Guilherme Salomão dos Santos afirma que:

Repisa-se que estruturar a assistência farmacêutica exige-se uma elaboração adequada em diversos itens entre os quais pode-se destacar a questão de sistemas informatizados. Tínhamos acabado de fortalecer a coordenaria então criada pela gestora anterior justamente para organizar a Rede de Assistência Farmacêutica.

Entretanto, com já foi citado inúmeras vezes nesta peça defensiva, não havia o mínimo de possibilidade de exigir da empresa Log Lab toda essa estruturação sem que antes fosse realizado um estudo e a



formulação de um projeto consistente para atender a política de assistência farmacêutica em todos os aspectos. As ações iniciadas com nossa Coordenadoria Farmacêutica era justamente organizar todos os processos de trabalho, inclusive avaliar os sistemas utilizados. No entanto, em 45 dias, não foi possível efetivar uma política que estava iniciando.

411. A **Equipe de Auditoria** não identificou ação efetiva ou tomada de providência no sentido de mitigar os problemas identificados em relação às plataformas de informática utilizadas no gerenciamento da Assistência Farmacêutica na Rede de Saúde, razão pela qual manteve o achado de auditoria e a responsabilidade do ex-gestor, conclusão à qual se filia o **Ministério Público de Contas**.

412. Constatou-se nas inspeções que as diferentes modalidades dos softwares de gestão usados na rede municipal não fornecem informações fundamentais ao controle de estoque e programação das futuras aquisições. Além disso, os sistemas não se comunicam. Como exemplo, mencionou-se que a plataforma utilizada no CDMIC não permite a consulta aos estoques das unidades de dispensação.

413. Essa limitação de comunicação entre as unidades que utilizam diferentes “módulos” da plataforma impossibilita o acesso a funcionalidades que contribuiriam para o aumento de eficiência do planejamento e controle na política municipal de distribuição gratuita de medicamentos.

414. A defesa não trouxe documentos capazes de comprovar que tomou providências para iniciar o saneamento das irregularidades. Destaca-se ainda que antes de ser nomeado para o cargo de Secretário, o defendente atuava como Médico Ortopedista na saúde pública municipal¹⁸, além de ter exercido a função de Diretor

¹⁸ Seu nome consta na escala de médicos plantonistas contratados pela empresa Bone Medicina Especializada Ltda. para atuar no HMC em julho/2022, conforme Doc. digital nº 221358/2023, pág. 50/57



do Hospital e Pronto Socorro Municipal de Cuiabá – HPSMC19.

415. Desta forma é plausível que o defendente tivesse conhecimento sobre irregularidades como a falta de módulo dedicado ao sistema de prontuário eletrônico e falta compartilhamento de dados entre o Centro de Distribuição e as unidades hospitalares da Rede de Saúde Pública antes mesmo de assumir a função de Secretário Municipal de Saúde.

416. Desta forma, sua responsabilidade permanece, pois houve a manutenção da rotina da SMS de fornecer estrutura tecnológica adequada e eficiente para a execução das rotinas atinentes às etapas da Assistência Farmacêutica, agindo de forma negligente, capaz de justificar a aplicação de penalidades, nos termos do art. 28 da LINDB.

417. Pelo exposto, manifesta-se pela **manutenção da irregularidade NB15**, com **aplicação de multa** ao Sr. Guilherme Salomão dos Santos, e **expedição de determinação** a atual gestão para que regularize a situação contratual quanto ao desenvolvimento de softwares destinados ao gerenciamento da Assistência Farmacêutica, avaliando previamente a sua vantajosidade à Administração Pública, nos termos do art. 2º, caput da Lei nº 8.666/1993 e art. 2º, incisos II e V da Lei nº 14.133/2021.

418. Ademais, pugna-se pela expedição das seguintes **recomendações**:

3. Realize avaliação periódica do desempenho e da conformidade dos *softwares* utilizados para gerenciamento da Assistência Farmacêutica, com a participação de representantes do Centro de Distribuição de Medicamentos e Insumos e das unidades de dispensação da Rede Pública de Saúde;

4. Exija das empresas contratadas os ajustes necessários para melhor performance dos *softwares* utilizados para gerenciamento da Assistência Farmacêutica e monitore a respectiva implementação;

¹⁹ <https://www.cuiaba.mt.gov.br/conteudo/29256/>. Acesso em 18/04/2024



item 4.5 do Relatório de Análise nº 2 – Baixa acuracidade dos estoques de medicamentos

BB 99 GESTÃO PATRIMONIAL GRAVE. Irregularidade referente à Gestão Patrimonial, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

RESUMO DO ACHADO: Baixa acuracidade (imprecisão e baixa confiabilidade dos dados) **nos estoques do Centro de Distribuição de Medicamentos e Insumos de Cuiabá e das unidades de dispensação da Rede de Atenção Secundária**, o que leva a uma estimativa equivocada da demanda por medicamentos (aquisições superestimadas, com risco elevado de vencimento de medicamentos ou a aquisições subestimadas, com risco de constante falta de medicamentos na rede municipal).

RESPONSÁVEL:

1. Guilherme Salomão dos Santos – Secretário Municipal de Saúde (9/1/2023 a 17/3/2023)

419. A Equipe Técnica constatou a imprecisão e baixa confiabilidade do controle de estoque das unidades de dispensação da Rede de Atenção Secundária, ante a grandes divergências entre o registrado no sistema informatizado e as quantidades disponíveis no estoque físico, devido a não realização de inventários; erros humanos; a falta de farmacêuticos para suprir plantões; ausência de registro de perdas e falta de medidas de segurança contra furtos.

420. A defesa aponta que não há razoabilidade na imputação da irregularidade, uma vez que a resolução desse apontamento requer a contratação e implementação de sistemas gerenciais informatizados, o que demandaria projeto adequado, tempo e recursos financeiros e que “[...] com toda certeza não seria 45 dias úteis o tempo ideal para resolver tal demanda”. Afirma que iniciou um processo de reestruturação, mas impossível resolver em pouco tempo uma situação que vem alastrando anos e anos.

421. Ademais, informa que, para coordenar o CDMIC, foi nomeado pelo Prefeito do Município, o Sr. Gilmar de Souza Cardoso, por meio do Ato 30/2023 em 09/01/2023, e conclui que não há como imputar responsabilidade ao ex-Secretário, pois no Centro de Distribuição de Medicamentos e Insumos de Saúde de Cuiabá havia um coordenador responsável pelo gerenciamento. Acrescenta que não houve qualquer solicitação por parte do Coordenador a respeito de problemas no tocante



a distribuição de medicamentos e insumos.

422. A **Equipe Técnica** manteve o achado BB99, imputado ao ex-Secretário, conclusão à qual filia-se o **Ministério Público de Contas**.

423. A imprecisão e baixa confiabilidade do controle de estoque das unidades de dispensação da Rede de Atenção Secundária está diretamente correlacionada as falhas quanto a planejamento e priorização da Assistência Farmacêutica (BB99) e do sistema informatizado inadequado (NB15) apontadas anteriormente.

424. Conforme a orientação do Ministério da Saúde (Assistência Farmacêutica na Atenção Básica. Instruções Técnicas para a sua Organização) a Importância do Controle de Estoque reside em proporcionar subsídios para determinar o que é necessário adquirir; garantir a regularidade do abastecimento e eliminar perdas e desperdícios.

425. A ausência de informações fidedignas da real dimensão do estoque coloca a assistência farmacêutica do município em grave risco de descontrole no gerenciamento de medicamentos e insumos de saúde, risco de prejuízos gerados pelo extravio ou destinação indevida de medicamentos e insumos de saúde, além de estimativa equivocada da demanda (superestimativa ou subdimensionamento) por medicamentos em razão de desconhecimento da real posição de estoques das unidades de dispensação e do próprio CDMIC.

426. Pelo exposto, pelas mesmas razões já expostas nas irregularidades anteriores relacionadas a Assistência Farmacêutica, manifesta o **Ministério Público de Contas** pela **manutenção da irregularidade NB15**, com **aplicação de multa ao Sr. Guilherme Salomão dos Santos**, e expedição de **recomendação** a atual gestão de SMS para que:

14. **Institua calendário de capacitações** para os farmacêuticos e auxiliares do quadro de pessoal das unidades de dispensação da Rede



de Atenção Secundária, nos termos do art. 24 da RDC Anvisa nº 44, de 17 de agosto de 2009;

18. **Providencie a instalação e manutenção de câmeras de vigilância** (ou estabeleça controle similar) no interior e arredores das unidades de dispensação localizadas na Atenção Secundária;

19. **Institua medidas de controle** e restrição de acesso às unidades de dispensação localizadas na Atenção Secundária;

20. **Providencie a atualização dos Procedimentos Operacionais Padrão** atinentes às rotinas das unidades de dispensação, nos termos do art. 86 da RDC Anvisa nº 44, de 17 de agosto de 2009.

item 4.6 do Relatório de Análise nº 2 – Inadequação da infraestrutura das farmácias

NB 15 DIVERSOS GRAVE. Inadequação de estrutura física, de recursos materiais, humanos e tecnológicos, na área de saúde, no atendimento à população (arts. 2º, 24, 85 e 86 da RDC Anvisa nº 44/2009 e art. 6º da Lei nº 13.021/2014).

RESUMO DO ACHADO: Inadequação da infraestrutura das farmácias localizadas nas unidades da Rede de Atenção Secundária (Policlínicas e Unidades de Pronto Atendimento).

RESPONSÁVEL:

1. **Guilherme Salomão dos Santos** – Secretário Municipal de Saúde (9/1/2023 a 17/3/2023)

427. Por meio de inspeção in loco para verificar as condições estruturais das unidades de dispensação da Rede de Atenção Secundária, a **Equipe Técnica** verificou as seguintes falhas, comuns a todas as unidades visitadas: não exposição da Relação Municipal de Medicamentos Essenciais aos usuários (Remume); Falta de Alvará Sanitário; Ausência de regularidade junto ao CRF/MT (ausência de profissionais farmacêuticos anotados como Responsáveis Técnicos); Falta de extintores de incêndio (exceto UPA verdão).

428. Verificou-se ainda que as estruturas físicas das farmácias localizadas nas Policlínicas visitadas (Coxipó, Pedra 90 e Planalto) foram consideradas ruins, ante rachaduras nas paredes e no teto, com destaque negativo para a estrutura



física precária da Farmácia Central da Policlínica do Coxipó.

429. O **ex-gestor** afirma que “não teria a mínima condição de atender a essas propostas trazidas pela Equipe de Auditoria, uma vez que o tempo de sua gestão não foi suficiente nem para conhecer todos os problemas da saúde nesta Capital, imagine para resolvê-los”.

430. A **Equipe Técnica** apontou que o panorama de precariedade das farmácias de dispensação da Rede Pública de Saúde de Cuiabá perdura há anos, no entanto, entendeu que a justificativa apresentada pelo defendente não é suficiente para afastar a responsabilidade, adquirida a partir de sua nomeação para o cargo de Secretário de Saúde.

431. O **Ministério Público de Contas** observa que a defesa não trouxe documentos capazes de demonstrar que determinou a realização de diagnóstico e definir prioridades que contemplasse a manutenção da estrutura física das farmácias, de forma que sua responsabilidade permanece, agindo de forma omissa, capaz de justificar a aplicação de penalidades, nos termos do art. 28 da LINDB. Todavia, reconhece-se que o curto período em que esteve com Secretário de Saúde pode consistir em atenuante da possível penalidade.

432. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade NB15**, opinando ainda pela **aplicação de multa regimental** ao Sr. Guilherme Salomão dos Santos, ex-Secretário, e pela expedição de **determinações** à atual gestão de SMS para que a) **promova a adequação necessária para a emissão de Alvará Sanitário das unidades de dispensação da Rede de Atenção Secundária** junto ao órgão de vigilância sanitária do município, nos termos do art. 2º da RDC Anvisa nº 44/2009; b) **Promova a adequação** necessária para o registro das unidades de dispensação da Rede de Atenção Secundária **junto ao Conselho Regional de Farmácia**, nos termos do art. 2º da RDC Anvisa nº 44, de 17 de agosto de 2009, comprovando as medidas adotadas, **no prazo de 180 (cento e oitenta) dias**.



2.3.2.2. Empresa Cuiabana de Saúde Pública

GB 01. LICITAÇÃO GRAVE. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, caput, 89 da Lei nº 8.666/1993).

RESUMO DO ACHADO: Aquisições de medicamentos e insumos de saúde, sem cobertura contratual, como prática comum e rotineira, sem o devido planejamento e sem observância da regra licitatória, com risco de prejuízo ao erário em razão de medicamentos e insumos adquiridos acima do valor de mercado. Da amostra, estimou-se **R\$ 199.996,00** em dano potencial por aquisições **30,47%** acima do valor de mercado.

RESPONSÁVEIS:

1. **Eduardo Pereira Vasconcelos** – Diretor Administrativo e Financeiro (março/2021 a 3/1/2023 e de 9/1/2023 a 9/2/2023)

2. **Paulo Rós** – Diretor Geral (4/11/2021 a 30/12/2022 e de 7/1/2023 a 17/3/2023)

433. De forma semelhante àquela adotada na SMS Cuiabá, a Equipe Técnica identificou que a Empresa Cuiabana de Saúde Pública tem realizado, nos últimos anos um elevado volume de aquisições de medicamentos e insumos de saúde por meio de pagamentos indenizatórios (sem vínculo contratual).

434. Apontou que, do exame da amostra referente a medicamentos e insumos de saúde, no montante de R\$ 856.824,45 (oitocentos e cinquenta e seis mil oitocentos e vinte e quatro reais e quarenta e cinco centavos) houve cotações prévias de preços em somente 2 (dois) dos 5 (cinco) processos analisados.

435. Por meio de pesquisa a plataforma 'Fonte de Preços', constatou-se indícios de possível sobrepreço nas aquisições realizadas junto a 3 (três) das 5 (cinco) empresas da amostra, nos itens "Dipirona sódica 500 mg sol. Injetável ampola de 2 ml" e " Soro fisiológico 0,9%" 100ml e 250ml, "Furosemida 20 mg sol. injetável ampola 2 ml" gerando um potencial prejuízo à Empresa Cuiabana de Saúde Pública de R\$ 199.996,00 (cento e noventa e nove mil novecentos e noventa e seis reais).

436. A **defesa** do Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós alega ter assumido a gestão em 04/11/2021, durante o período de pandemia de Covid-19 e que naquela



oportunidade existiam poucos contratos vigentes (para a prestação de serviços, aquisição de insumos, materiais e equipamentos) e que adotou providências no sentido de regularizar os processos de contratação.

437. O Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos não apresentou defesa.

438. A **Equipe Técnica** opinou pela manutenção da irregularidade GB 01 e a responsabilidade dos defendentes, em razão da não realização processo licitatório nas aquisições de medicamentos e insumos de saúde, sem cobertura contratual, como prática comum e rotineira, sem o devido planejamento e sem observância da regra licitatória.

439. O **Ministério Público de Contas** observa que o gestor permaneceu no cargo de novembro/2021 a março/ 2023 – mais de 1 ano – e não trouxe aos autos motivos plausíveis para justificar a realização de despesas indenizatórias, sem respaldo em contrato, com a compra de insumos e medicamentos de uso contínuo e corriqueiro dos hospitais sob gestão da ECSP, a exemplo das despesas nºs 00.027.516/2022-1 e 00.054.302/2022-1, que em se adquiriu insumos como gaze, luvas e outros, evidenciando falta de planejamento na aquisição destes itens.

440. A defesa apresentou lista de Pregões realizados na sua gestão; quanto a aquisição de medicamentos e insumos foram realizados os Pregões nº 09, 10, 19, 47 e 49/2022, porém não justificou porque não foram utilizados para a aquisições analisadas pela Equipe Técnica.

441. Reprisa-se que no caso de serviços e compras emergências, cuja falta pode prejudicar sobremaneira à população, a própria lei de licitações prevê a possibilidade de abertura de devido processo de dispensa de licitação (art. 24, IV), mas, ainda assim, com a devida celebração de contrato (art. 54, §2º).

442. Da mesma forma, instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas hipóteses relacionadas ao baixo valor da avença, em que seria substituído outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço conforme no art. 62, lei nº



8.666/93.

443. Não é o caso em análise, pois não há nenhuma dispensa de licitação, contrato ou outros instrumentos citados acima, haja vista que consistem em despesas de alto valor, que variam entre mais de R\$53 mil a R\$ 466 mil.

444. Sendo assim, é patente que Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós, Diretor Geral e Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos, ex-Diretor Administrativo e Financeiro, realizaram despesas para aquisição de medicamentos e insumos sem o devido planejamento, sem observância da regra licitatória, e sem cobertura contratual, violando os princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência e ao art. 2º da Lei nº 8.666/1993, assumindo o risco de sobrepreço e superfaturamento, agindo, assim, de forma negligente, capaz de justificar a aplicação de penalidades, nos termos do art. 28 da LINDB.

445. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade GB01**, opinando ainda pela **aplicação de multa regimental** ao Sr. **Paulo Sérgio Barbosa Rós**, Diretor Geral e Sr. **Eduardo Pereira Vasconcelos**, ex-Diretor Administrativo e Financeiro.

446. Ademais, considerando que a Equipe Técnica apontou possível superfaturamento de itens adquiridos através das despesas indenizatórias nº 00.095.717/2022 (Farmace Indústria QuímicoFarmacêutica Cearense), 00.054.302/2022-1 (Multihosp Comercial de Produtos Hospitalares) e 00.095.769/2022 (o MD Comércio e Empreendimentos Farmacêuticos) manifestasse pela instauração de **tomada de contas** com vistas a quantificar o dano e identificar os responsáveis.

2.4. Relatório de análise nº 3 – controle e contabilização do passivo financeiro pela SMS-CUIABÁ e pela ECSP



447. A análise foi realizada com o objetivo de apurar realização de despesas em volume maior do que o contabilizado e dívidas com credores ainda desconhecidas pelas unidades, o que contribui com o crescente endividamento da Secretaria Municipal de Cuiabá e Empresa Cuiabana de Saúde Pública.

448. Assim, buscou-se responder a seguinte questão de auditoria: “Houve comprovação pela SMS e pela ECSP de que as despesas realizadas foram contabilizadas oportunamente em 2022 e em 2023 e foram compatíveis com as receitas previstas e arrecadadas?”

449. O presente relatório foi elaborado diante da análise das contas a pagar em 31/03/2023, contabilizadas pela Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá (SMS) e pela Empresa Cuiabana de Saúde Pública (ECSP), as quais foram comparadas com os valores a receber informados pelos seus credores (despesas já faturadas, amparadas por notas fiscais emitidas, aguardando empenhos e pagamentos) constatou a seguinte situação:

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

CB 02. Contabilidade_Grave_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando inconsistência dos demonstrativos contábeis (artigos 60 e 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964).

RESUMO DO ACHADO: Divergência de R\$ 78.404.387,42 entre a dívida com credores informada pela SMS (R\$ 19.011.551,41) e a dívida informada pelas empresas credoras (R\$ 97.415.938,83) revelando falta de controle sobre o endividamento junto aos prestadores e fornecedores em virtude da execução da despesa antes da emissão do empenho respectivo.

RESPONSÁVEIS:

Guilherme Salomão dos Santos – Secretário Municipal de Saúde (9/1/2023 a 17/3/2023)

Gilmar de Souza Cardoso – Secretário Adjunto de Gestão/SMS (04/11/2021 a 30/12/2022)

EMPRESA CUIABANA DE SAÚDE PÚBLICA

CB 02. Contabilidade_Grave_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando inconsistência dos demonstrativos contábeis (artigos 60 e 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964).

RESUMO DO ACHADO: Divergência de R\$ 63.624.957,76 entre a dívida com credores informada pela ECSP (R\$ 9.297.912,82) e a dívida informada pelas empresas credoras (R\$ 72.922.870,58), revelando falta de controle sobre o endividamento junto aos prestadores e fornecedores em virtude da execução da despesa antes da emissão do empenho respectivo.



RESPONSÁVEIS:

Eduardo Pereira Vasconcelos – Diretor Administrativo e Financeiro (março/2021 a 3/1/2023 e de 9/1/2023 a 9/2/2023)

Daniellen Nelian de França Campos Gama Silveira (Diretora Administrativa de 14/2/2023 a 17/3/2023)

3. Paulo Rós – Diretor Geral (4/11/2021 a 30/12/2022 e de 7/1/2023 a 17/3/2023)

450. Quando da emissão do relatório técnico preliminar, a **unidade técnica** apurou divergência entre a dívida com credores informada pela SMS e ECSP e a dívida informada pelas empresas credoras, em virtude da execução da despesa antes da emissão do empenho respectivo, revelando falta de controle sobre o endividamento junto aos fornecedores.

451. Da análise das contas a pagar perante 53 (cinquenta e três) credores com os maiores valores empenhados no sistema APLIC em 2022 e 2023, 21 (vinte e um) deles (81% da amostra) informaram ter a receber um valor maior do que aquele que se encontra contabilizado pela Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá:

Tabela 3 – Informações dos credores versus valores contabilizados pela SMS

INFORMAÇÕES DOS CREDITORES	INFORMAÇÕES FINANCEIRAS DA SMS ⁹	DIFERENÇA	%
(A) Valor a receber (R\$)	(B) Valor a pagar (R\$)*	(C) Dívida ainda não reconhecida pelo ente (R\$)	C/B
97.415.938,83	19.011.551,41	78.404.387,42	312,4%

Fonte: Equipe de auditoria.

452. Ressaltou-se que, em que pese se tratar de valores já esperados pela Administração, referindo-se em grande parte, a despesas de serviços contínuos, sem cobertura contratual e sem prévio empenho, não foi identificado na SMS controle sobre a evolução destas despesas em execução.

453. Já com relação a Empresa Cuiabana de Saúde Pública - ECSP, dos 28 (vinte e oito) credores consultados, 17 (dezessete) informaram ter a receber um



valor maior do que aquele que se encontra contabilizado pelo ente:

Tabela 4 – Informações dos credores versus valores contabilizados pela ECSP

INFORMAÇÕES DOS CREDITORES	INFORMAÇÕES FINANCEIRAS DA ECSP ¹⁶	DIFERENÇA	%
(A) Valor a receber (R\$)	(B) Valor a pagar (R\$)*	Dívida ainda não reconhecida pelo ente (R\$)	A/C
72.922.870,58	9.297.912,82	63.624.957,76	684,3%

Fonte: Equipe de auditoria.

454. Dentre as despesas ainda não reconhecidas nem registradas pela ECSP, constatou-se a falta de empenho e registro de dívida superior a R\$ 51 milhões com a Secretaria da Receita Federal, relativa a encargos previdenciários e tributários, conforme consulta realizada em 22/05/2023.

455. Em defesa, o Sr. Guilherme Salomão dos Santos defendeu que nos processos de despesas indenizatórias a emissão do empenho se dá após todo trâmite burocrático na Secretaria Municipal de Saúde, porém, isso não quer dizer que não haverá a emissão de empenho e a sua posterior contabilização.

456. Afirmou que a Equipe Técnica não individualizou a conduta para informar quais os processos de pagamento ocorreram no curto período de 45 dias úteis em que este ex-Gestor ficou responsável pela Secretaria Municipal de Saúde e destacou que o valor apurado de R\$ 97.415.938,83 jamais se refere ao período de 09/01/2023 a 17/03/2023.

457. A **Equipe Técnica** coaduna com a defesa de que foi imputada responsabilidade ao ex-Secretário para realização de empenhos referentes a despesas contrariadas pela gestora anterior. Desse modo, entende-se que o Sr. Guilherme Salomão não teria outra opção diante do fato de que a despesa já se encontrava liquidada (a despesa já ocorrera em outubro de 2022) competindo-lhe seguir o processo orçamentário da despesa previsto na Lei nº 4.320/1964.

458. A defesa do Sr. **Gilmar de Souza Cardoso** não se manifestou sobre este achado explicitamente, contudo, citou o Decreto nº 8.928, de 6 de janeiro de



2022, que dispõe sobre a estrutura organizacional e os níveis hierárquicos e funcionais da SMS e expôs o entendimento de que os setores detêm atribuições e responsabilidades que não podem lhes ser imputadas.

459. A **Equipe Técnica** refuta as alegações da defesa, pois aponta que Regimento Interno da SMS Cuiabá (art. 6º, incisos IV, VI, VIII e IX), em vigência no período analisado, cita como atribuições básicas do Secretário Adjunto de Gestão, o planejamento da área de gestão e a avaliação dos resultados, assim como a promoção dos ajustes necessários na gestão da SMS.

460. O Sr. **Paulo Sérgio Barbosa Rós** afirma:

Seria irresponsável e um ato de improbidade ter nos controles quaisquer débitos apresentados por fornecedores sem o devido processo legal (entrega de produtos e serviços conforme contratados, acuse de recebimento de tais bem como o devido atesto pelo fiscal de contrato ou Responsável pelo setor), assim disse que é claro que sempre será divergente.

Na verdade, fica clara a dificuldade de me manifestar a respeito de tal relatório, pois não estou mais na gestão da ECSP, assim não tenho acesso algum em documentos, processos de pagamentos, aquisições, cotações, assim estou nitidamente impedido de rebater tais achados”.

461. Já o Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos não apresentou defesa.

462. A **Equipe Técnica** mantém a irregularidade em relação aos ex-Diretores da ECSP, afastando a reponsabilidade da Sr. Daniellen Nelian de França Campos Gama Silveira, pelas razões já expostas na análise dos achados de auditoria do Relatório de análise nº 01.

463. Passa-se a análise do **Ministério Público de Contas**.

464. O empenho é uma forma de garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma responsável e transparente. Dessa forma, o empenho evita que a Administração Pública realize despesas sem prévio planejamento e controle, o que poderia levar a gastos excessivos e desperdício de recursos.

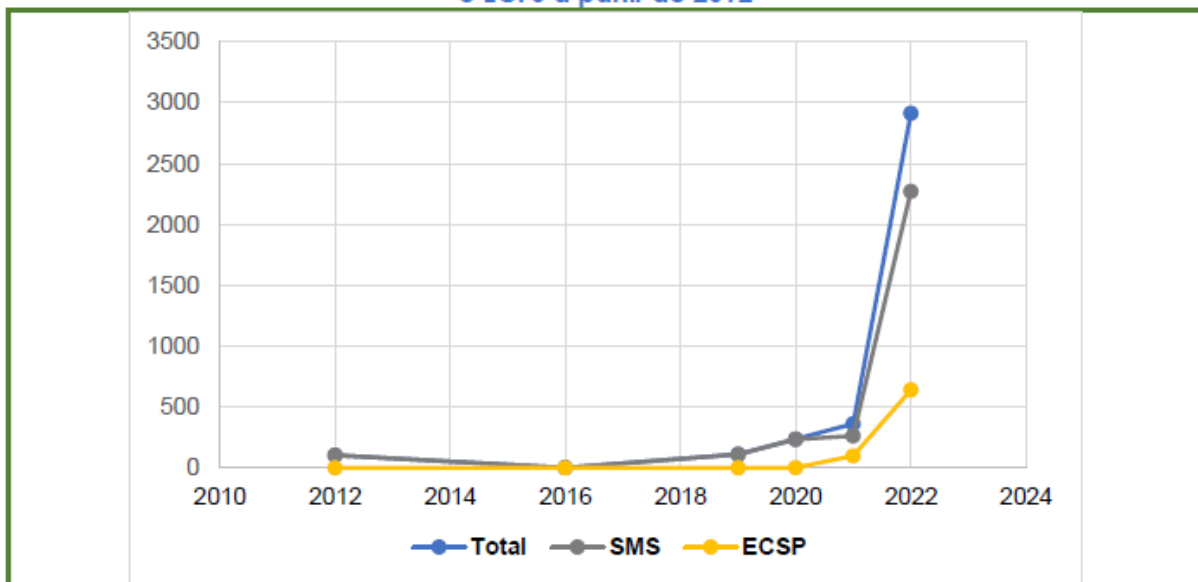


465. O empenho é formalizado mediante a emissão de um documento denominado Nota de Empenho, do qual deve constar o credor, especificação e importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

466. Deste modo, tem-se que a nota de empenho tem a precípua função de registrar as despesas orçamentárias realizadas pela Administração Pública em seu sistema contábil, nos termos do art. 90 da Lei nº 4.320/1964 “A contabilidade deverá evidenciar, em seus registros, o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, à conta dos mesmos créditos, e as dotações disponíveis”.

467. Constatou-se que o descontrole do registro contábil dos valores a pagar pela SMS ocorre em virtude expressivo aumento de emissões de empenhos após a liquidação real da despesa no período analisado, ou seja, em inversão do processo orçamentário das despesas, resumidas no quadro abaixo:

Gráfico 1 – Demonstrativo da tendência de crescimento das despesas indenizatórias na SMS e ECPS a partir de 2012



Fonte: Equipe de auditoria com os dados recebidos por meio da circularização.

*O exercício de 2023 não foi considerado no gráfico por conter dados apenas de janeiro a março.



468. As despesas apuradas não constam no passivo financeiro da SMS e ECSP por serem indenizatórias, porém, como ressaltou a Equipe Técnica, as notas fiscais deveriam ser contabilizadas no sistema de compensação do Órgão, conforme disposto no artigo 105, § 5º, da Lei nº 4.320/1964:

Artigo 105. O Balanço Patrimonial demonstrará:

(...)

VI - As Contas de Compensação.

(...)

§ 5º Nas contas de compensação serão registrados os bens, valores, obrigações e situações não compreendidas nos parágrafos anteriores e que, mediata ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio.

469. Nesse sentido, os valores informados pelas empresas são embasados em notas fiscais emitidas para a Administração, de serviços já executados, mas que não possuem a respectiva nota de empenho e que não constam sequer em controles extraoficiais, a exemplo de planilhas de controle das despesas em execução, de modo que se tenha uma previsão dos gastos a se honrar em cada mês e um controle mínimo do grau de endividamento da Administração.

470. Quanto a responsabilidades, verifica-se que cabe precipuamente aos membros da Alta Administração orçamentaria e financeira o controle das despesas sob sua competência, para que exista equilíbrio fiscal e financeiro das contas públicas da SMS e da ECSP.

471. Nesse sentido, verifica-se que todas as despesas não contabilizadas consideradas pela SECEX no achado de auditoria (despesas realizadas no período pandêmico não foram consideradas, por não fazerem parte do escopo da auditoria) foram realizadas em 2022, período da gestão da ex-Secretária Municipal de Saúde Sra. Suelen Danielen Alliend, cujo falecimento importa em extinção da punibilidade.

472. De fato, não é possível responsabilizar o Sr. Guilherme Salomão dos



Santos pela irregularidade CB02, pois este não autorizou a realização de nenhuma das despesas acima mencionadas sem empenho, pois durante sua gestão, em 2023, este se restringiu a determinar o pagamento de aquisição de serviços e compras já realizados pela SMS em 2022.

473. No que concerne à responsabilidade do Sr. Gilmar de Souza Cardoso, este deve ser mantida, haja vista que, na função de Secretário Adjunto de Gestão (1/8/2020 a 30/12/2022) cabia a ele tanto dimensionar recursos humanos, financeiros, materiais, patrimoniais e tecnológicos na SMS, conforme art. 6º inciso IV do Regimento Interno da SMS, quanto gerencia a execução dos trabalhos, em conformidade com os padrões internos aprovados, e com a metodologia gerencial da SMS, “promovendo os ajustes quando se fizer necessário” (art. 6º, inciso VII).

474. Sendo assim, é patente que Sr. Gilmar de Souza Cardoso, ex-Secretário Adjunto de Gestão, ao deixar de realizar o devido planejamento da gestão junto a equipe, bem como, deixar promover e acompanhar a identificação e análise dos problemas encontrados, descumpriu ditames do art. 60, 61, 90 e 105 da Lei nº 4.320/1964, implicando prejuízo à correta contabilização da despesa pública, bem como prejudicou o correto andamento do orçamento, que contribuiu no endividamento da SMS constatado durante esta auditoria, demonstrando, assim, uma conduta negligente capaz de justificar a aplicação de penalidades, nos termos do art. 28 da LINDB.

475. O mesmo pode ser dito quanto aos responsáveis pela Direção da Empresa Cuiabana de Saúde Pública, Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos, Diretor Administrativo e Financeiro e Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós, ex-Diretor Geral, durante o período auditado.

476. Ressalta-se que a manifestação da defesa Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós não afasta a irregularidade e a sua responsabilidade, pois, além de afirmar ser impossível controlar despesas pendentes de liquidação, em inobservância a toda a legislação sobre a matéria financeira citada acima, não apresentou qualquer justificativa quanto a falta de empenho e registro da dívida de mais de R\$ 51 milhões



perante a Receita Federal do Brasil, referente a encargos previdenciários e tributários, o que por si só é motivo para a manutenção da irregularidade.

477. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção das irregularidades CB02** opinando ainda pela **aplicação de multa** ao Sr. **Gilmar de Souza Cardoso**, ex-Secretário Adjunto de Gestão da SMS, Sr. **Paulo Sérgio Barbosa Rós**, ex-Diretor Geral e Sr. **Eduardo Pereira Vasconcelos**, Diretor Administrativo e Financeiro da ECSP.

478. Por fim, coaduna-se com a sugestão da Equipe Técnica para **expedição de recomendação** para que Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá e a Empresa Cuiabana de Saúde Pública estabeleça controle gerencial sobre o total de processos de despesas indenizatórias, permitindo que se conheça o total de despesa indenizatória por credor em cada exercício e o total de despesa indenizatória por tipo de serviço, informações gerenciais necessárias com instrumento de governança e de tomada de decisão.

479. **2.2.5. Relatório de análise nº 04 - Governança e Gestão de Aquisições**

480. Trata-se de relatório de análise cujo objetivo era responder a seguinte questão de auditoria: "São adotados, na SMS e na ECSP, mecanismos de 'Governança e Gestão de Aquisições' que propiciem uma adequada prestação de serviços públicos de saúde?"

481. A metodologia de análise adotada consistiu em comparar a situação ideal, demonstrada no referencial de Governança e Gestão em Saúde do Tribunal de Contas da União – TCU20, às situações encontradas na SMS e ECSP, quanto as

²⁰ Guia de governança e gestão em saúde: aplicável a secretarias e conselhos de saúde. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Saúde, 2018. Disponível em



práticas consideradas mais relevantes em cada um dos mecanismos de governança (liderança, planejamento, estratégia, controle, capacidade da área de contratações, avaliação e processo de software).

482. Em linhas gerais constatou-se que a Governança de aquisições na Secretaria Municipal de Saúde e na Empresa Cuiabana de Saúde Pública tem baixa maturidade, face às falhas de controle identificados, às dificuldades de gerenciamento e ao não alcance dos objetivos institucionais de prestar serviços de saúde tempestivos e de qualidade.

483. As principais deficiências identificadas em cada um dos mecanismos de Governança foram:

LIDERANÇA - Não definição dos critérios gerais para seleção ou escolha de membros da alta administração; falta de objetivos, indicadores e metas para a gestão das aquisições;

PLANEJAMENTO – Falta de ‘processo de planejamento’ das aquisições;

ESTRATÉGIA – Falta de definição de objetivos, indicadores e metas para a gestão orçamentária e financeira, de aferição periódica do alcance das metas e de medidas de tratamento em caso do não alcance;

CONTROLE – Ausência de Setor de Controle Interno na SMS e serviços de auditoria interna que não adicionam maturidade à ECSP;

CAPACIDADE DA ÁREA DE CONTRATAÇÕES – Funções e cargos de confiança da área de contratações não são preenchidos preferencialmente com pessoas do quadro efetivo ou da própria área de contratações;

AVALIAÇÃO E PROCESSO DE SOFTWARE – Falta de avaliação periódica de desempenho e conformidade do processo de software e deficiência na promoção dos ajustes necessários

484. Para manifestar-se sobre as conclusões e propostas de recomendação deste relatório, foram citados o Prefeito Municipal de Cuiabá e os ex-gestores da SMS Cuiabá e da ECSP do período auditado, bem como houve a

https://portal.tcu.gov.br/data/files/0A/52/94/E4/5F3F561019190A56E18818A8/GUIA%20GOVERNA NCA%20EM%20SAUDE_WEB.PDF.



notificação da Equipe de Intervenção na Saúde Municipal de Cuiabá.

485. Entre os gestores municipais, somente o Exmo. Prefeito Municipal, Sr. Emanuel Pinheiro, apresentou manifestação, na qual aduz que não existe nos autos prática de ato por parte do Prefeito de Cuiabá que eventualmente pudesse justificar a atribuição de responsabilidade de conduta imputada às partes, inexistindo a conduta do agente, o nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade e a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente.

486. Explicou que, a partir da Lei Complementar nº 476/2019, ficou estabelecida a estrutura básica da administração pública municipal de Cuiabá no âmbito do Poder Executivo, em que o Prefeito Municipal é responsável por contas de governo, ficando os Secretários do Município de Cuiabá, responsáveis por prestar contas e dar esclarecimentos aos órgãos de controle.

487. Quando a ECSP, aponta que este é empresa pública, e como tal, com patrimônio, gestão e personalidade jurídica própria, totalmente diversa do Município de Cuiabá, com capacidade jurídica plena e autônoma.

488. Alega que o tópico Governança e Gestão da Aquisições é por demais genérico e hermenêutico, trazendo conceitos indeterminados, deixando de apontar uma conduta específica do Prefeito. Alega que as entrevistas foram realizadas durante o período de Intervenção Estadual o que ao menos põe em xeque a idoneidade das respostas.

489. Quanto ao mérito do relatório, no que tange ao apontamento liderança, alega que o relatório contém prejulgamento dos ex-Secretários, indo de encontro ao art. 5º, LVII, CF pois aqueles são investigados, com processos ainda em andamento e sem trânsito em julgado.

490. No que concerne ao planejamento, requer a utilização do princípio da proporcionalidade e razoabilidade, pois no período auditado o município vinha se recuperando dos estragos econômicos e sobrecarga de atendimentos decorrentes da pandemia de COVID-19, concomitante a surto de H1N1 no início de 2021.



491. Quanto ao controle interno da SMS, alega que a Controladora Geral do Município sempre foi muito atuante, inexistindo prejuízo na ausência de serviços específico lotado no órgão.

492. Sobre a capacidade da área contratante, avaliação e processo de software reitera que a análise se baseou em declarações feitas por servidores da Equipe de Intervenção, com emissão parcial, repleto de questões políticas.

493. Conclui que no momento da defesa, Cuiabá estava sob intervenção setorial, e que o impossibilitava o acesso a documentos e informações mais completas, estando tolhido no seu direito de contraditório e ampla defesa.

494. Em relatório conclusivo, a Equipe de Auditores ressaltou que gestor foi citado em razão do Relatório de Análise nº 4, que não o responsabilizou, mas sugeriu recomendação para que o Gestor acompanhasse os resultados da autoavaliação no nível de governança e gestão da SMS e da ECSP, assim como determinasse o aperfeiçoamento das vulnerabilidades mais relevantes identificadas, conforme perspectiva adotada pelo TCU quanto à indução de melhores práticas na Administração Pública.

495. Apontou que as conclusões e as principais deficiências identificadas no Relatório Técnico de Análise nº 4 foram fundamentadas em evidências ou em fatos históricos juntados nos outros três relatórios técnicos anteriores, elaborados pela equipe de auditoria, e juntados ao processo da auditoria, os quais demonstram uma baixa maturidade da governança de aquisições tanto da SMS quanto da ECSP.

496. Expôs que objetivo da abordagem do tema Governança e Gestão não foi de responsabilizar por meio de conduta, nexos de causalidade e culpabilidade, o Prefeito de Cuiabá, mas apresentar as orientações advindas dos guias e manuais de Governança em Saúde, de forma que a Alta Administração busque melhor organizar seus processos de liderança, estratégia e controles.

497. Diante do exposto, considerando que os demais ex-gestores da SMS e ECSP não se pronunciaram, manteve as propostas de recomendações constantes



no relatório preliminar.

498. Passa-se a análise do **Ministério Público de Contas**.

499. O Guia de governança e gestão em saúde (2018) divulga os principais resultados do levantamento nacional de governança e gestão em saúde, executado nos anos de 2015 e 2016, realizado sob a coordenação do Tribunal de Contas da União e com cooperação 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas Estaduais e Municipais brasileiros; Instituto Rui Barbosa (IRB), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon); e com o apoio do Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (CONASS) e do Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde (Conasems).

500. Com base nos dados levantados, as normas do SUS e orientações de organismos internacionais, o Guia tem como principal objetivo induzir a melhoria da governança e da gestão nos conselhos e secretarias de saúde brasileiros, visando à melhoria da condução de suas atividades relacionadas à avaliação, direcionamento, monitoramento, planejamento, execução e controle.

501. Desta forma, demonstrou no relatório de análise nº 04 a baixa maturidade da Secretária Municipal de Saúde e da Empresa Cuiabá de Saúde Pública acerca da Governança e Gestão de aquisições, principalmente em razão da deficiência do processo de planejamento das compras de materiais e serviços.

502. Conforme amplamente debatido nos tópicos anteriores deste Parecer, a auditoria identificou, a partir de visitas in loco, entrevistas e, principalmente, extensa análise documental, irregularidades graves na execução de despesas, realizadas sem cobertura contratual e sem prévio empenho, com critérios frágeis para definição de valor, embasadas em relatórios, muitas vezes, genéricos e formais dos fiscais de contratos, contendo diversas falhas procedimentais, além de potenciais danos ao erário.

503. Em relação a Empresa Cuiabá de Saúde Pública também foram identificados que as despesas indenizatórias foram instruídas com pareceres do



Controle Interno, quanto elaborados, genéricos e repetitivos, que não contribuía para a melhoria da gestão.

504. Identificou-se que as dívidas com fornecedores podem ser até 512% maior do que os valores registrados na Secretaria Municipal de Saúde e Empresa Cuiabana de Saúde Pública, ante a falta de devida contabilização das despesas indenizatórias.

505. No gerenciamento da Assistência Farmacêutica, igualmente, detectaram-se fragilidades quanto à estimativa da demanda para aquisição, baixa confiabilidade dos valores registrados no controle de estoque e possibilidade de compras superestimadas ou em quantitativos deficientes, em razão do desconhecimento sobre o real consumo de medicamentos na rede municipal de saúde.

506. Essas vulnerabilidades afetam, diretamente, a capacidade destas organizações de atingirem seus objetivos, produzindo consequências negativas para toda a população, especialmente para a parcela que mais depende dos serviços públicos de saúde ofertados pelo município de Cuiabá.

507. Pelo exposto, fica claro que não merece guarita a afirmação do Exmo. Prefeito de que o tópico Governança e Gestão de aquisições é genérico e hermenêutico, trazendo conceitos indeterminados.

508. Um, porque todos os apontamentos elaborados pela Equipe Técnica baseiam-se em fatos e em comprovações documentais que explicitam o que caracteriza a baixa maturidade em governança e gestão, colhidos no mesmo mês em que se deu início da Intervenção Estadual. Dois, porque cita sugestões de medidas, concretas, elaboradas pelo TCU, para incremento da Governança e Gestão de aquisições da saúde pública municipal, inclusive no tópico liderança, são elencadas atitudes que podem ser tomadas pelo Prefeito Municipal para melhoria da governança da SMS e da ECSP.

509. Quanto a alegação de viés político dos agentes públicos entrevistados



pela auditoria, ressalta-se que os agentes públicos ouvidos na sede da SMS, da ESCP e da Procuradoria Geral do Município – PGM são servidores efetivos ou nomeados pela gestão municipal, com exceção apenas do Sr. Josias Jovino Pulquério, Secretário Adjunto de Gestão da SMS Cuiabá, conforme a Equipe Técnica evidenciou no Quadro 2 – Entrevistas realizadas do relatório de análise nº 01, página 11.

510. Ademais, a descentralização e desconcentração administrativas não significam total independência de Secretárias e empresas públicas, pois não retiram a missão do Chefe do Poder Executivo Municipal de assegurar que estes órgãos cumpram suas funções constitucionais e legais.

511. O objetivo da citação do gestor, desta forma, era informá-lo de que esta Corte de Contas expedirá recomendações à SMS e à ECSP visando o aprimoramento da Governança e Gestão e que estas, para melhores resultados, precisam ser acompanhadas pelo Superior Hierárquico e gestor municipal representante da Alta Administração do município, em especial após a retomada da gestão da Secretaria Municipal de Saúde, a partir de 01/01/2024.

512. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** coaduna com as observações realizadas pela 5ª SECEX no relatório nº 04, inclusive quanto a sugestão de **recomendação** para que a Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá e a Empresa Cuiabana de Saúde Pública:

513. **21. Realize a autoavaliação de seu nível de Governança e Gestão**, tendo por base o ‘Guia de Governança e Gestão em Saúde’ do Tribunal de Contas da União;

514. **22. Estabeleça plano de melhorias acerca das vulnerabilidades mais relevantes** existentes em suas governanças, encaminhando os resultados ao TCE/MT, no prazo de 90 dias.

515. Ademais pela **recomendação** para que o Prefeito Municipal, na qualidade de Superior Hierárquico e gestor municipal representante da Alta Administração do município de Cuiabá acompanhe os resultados da autoavaliação do nível de Governança e Gestão da SMS e da ECSP e determine o aperfeiçoamento das vulnerabilidades mais relevantes identificadas.



4. CONCLUSÃO

516. Pelo exposto, o Ministério Público de Contas, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), manifesta

a) pelo **conhecimento** da Auditoria de Conformidade, realizada sobre os atos de gestão de despesas da Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá (SMS) e Empresa Cuiabana de Saúde Pública (ECSP) durante o exercício 2022;

b) pela **decretação da revelia** do Espólio da Sra. Suellen Danielen Allind; Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos; Sr. Orlando Camargo do Nascimento Filho; e Empresa VIP Prestação e Serviços Médicos Ltda

c) pelo **afastamento dos achados de auditoria JB02** (superfaturamento) referentes a pagamentos realizados pela SMS às Empresas J.C. Serviços Técnicos em Radiologia Ltda e Family Medicina e Saúde Ltda EPP;

d) pelo **afastamento da responsabilidade** da Sra. **Deniellen Nelian de França Campos Gama Silveira** (Diretora Administrativa ECSP de 14/02/2023 a 17/03/2023) pelas irregularidades na execução de despesa indenizatórias da ECPS;

e) pela **aplicação de multas ao Sr. Guilherme Salomão dos Santos**, ex-Secretário Municipal de Saúde, com fundamento nos arts. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 327, I e II, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021), pelas seguintes irregularidades:

GB 01. Licitação_Grave_01. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, caput, 89 da Lei nº 8.666/1993).

RESUMO DO ACHADO: Realização de despesas no valor de **R\$ 27.547.559,31** (março/2023) **sem cobertura contratual, como**



prática comum e rotineira, sem o devido planejamento e sem observância da regra licitatória

JB 99 DESPESAS GRAVE. Irregularidade referente à Despesa, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

RESUMO DO ACHADO: Deficiências processuais identificadas nos processos de despesas indenizatórias da amostra avaliada (**R\$ 8.089.400,06**): Ausência de publicação do Termo de Ajustamento de Contas das despesas indenizatórias; ausência de Abertura de Procedimento Administrativo Disciplinar ou correlato; ausência de inserção integral dos documentos físicos no Sistema de Módulo de Virtualização de Processos; protocolo processual não padronizado e falta de numeração e rubrica de páginas.

JB 12. Despesa grave_12. Pagamento de obrigações com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade (arts. 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993).

RESUMO DO ACHADO: Pagamentos desobedecendo à ordem cronológica das exigibilidades, em preterição a outros credores, em favor dos credores Family Serviços Médicos, Comprehense do Brasil Equipamentos Médicos-Hospitalares Ltda e Matheus Felipe Vieira Teixeira de Macedo Eireli, incorrendo-se em irregularidade por desrespeitar os princípios da impessoalidade e moralidade, os termos dos artigos 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993 e jurisprudências firmadas nesta Corte de Contas e na Corte Federal.

NB 10. Grave_10. Descumprimento das disposições da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011; Resolução Normativa do TCE-MT nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa do TCE-MT nº 14/2013).

RESUMO DO ACHADO: Falta de separação correta entre as despesas realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde e pela Empresa Cuiabana de Saúde Pública e impossibilidade de consulta por “despesas indenizatórias”, contrariando o princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*) e os arts. 6º, I, e 8º da Lei Federal nº 12.527/2011.

GB 01. Licitação Grave. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, *caput*, 89 da Lei nº 8.666/1993).

RESUMO DO ACHADO: Aquisições de medicamentos e insumos de saúde, sem cobertura contratual, como prática comum e rotineira, sem o devido planejamento e sem observância da regra licitatória, com elevado risco de prejuízo ao erário em razão de medicamentos e insumos adquiridos acima do valor de mercado. Da amostra, estimou-



se R\$ 128.262,00 em dano potencial por aquisições 40,25% acima do valor de mercado.

BB 99. GESTÃO PATRIMONIAL GRAVE. Irregularidade referente à Gestão Patrimonial, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010).

RESUMO DO ACHADO: Falta de planejamento e de priorização para se estabelecer condições mínimas ao adequado funcionamento da Assistência Farmacêutica no município, acarretando constante desabastecimento de medicamentos e insumos e, por outro lado, excesso de vencimento de medicamentos.

NB 15 DIVERSOS GRAVE. Inadequação de estrutura física, de recursos materiais, humanos e tecnológicos, na área de saúde, no atendimento à população (Art. 6º, da Constituição Federal/1988, Art. 2º, da Lei nº 8.080/1990, Resoluções RDC nº 50/2002 e nº 42/2010, da Anvisa e ao manual de estrutura física das unidades básicas de saúde).

RESUMO DO ACHADO: Não fornecimento de estrutura tecnológica adequada e eficiente para a execução das rotinas atinentes às etapas da Assistência Farmacêutica em razão da falta de avaliação da qualidade dos softwares utilizados, da falta de avaliação periódica do desempenho e conformidade dos softwares e da não promoção dos ajustes necessários para gerenciamento da Assistência Farmacêutica.

BB 99 GESTÃO PATRIMONIAL GRAVE. Irregularidade referente à Gestão Patrimonial, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

RESUMO DO ACHADO: Baixa acuracidade (imprecisão e baixa confiabilidade dos dados) nos estoques do Centro de Distribuição de Medicamentos e Insumos de Cuiabá e das unidades de dispensação da Rede de Atenção Secundária, o que leva a uma estimativa equivocada da demanda por medicamentos (aquisições superestimadas, com risco elevado de vencimento de medicamentos ou a aquisições subestimadas, com risco de constante falta de medicamentos na rede municipal).

NB 15 DIVERSOS GRAVE. Inadequação de estrutura física, de recursos materiais, humanos e tecnológicos, na área de saúde, no atendimento à população (arts. 2º, 24, 85 e 86 da RDC Anvisa nº 44/2009 e art. 6º da Lei nº 13.021/2014).

RESUMO DO ACHADO: Inadequação da infraestrutura das farmácias localizadas nas unidades da Rede de Atenção Secundária (Policlínicas e Unidades de Pronto Atendimento).

CB 02. Contabilidade_Grave_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando inconsistência dos demonstrativos contábeis (artigos 60 e 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964).



RESUMO DO ACHADO: Divergência de R\$ 78.404.387,42 entre a dívida com credores informada pela SMS (R\$ 19.011.551,41) e a dívida informada pelas empresas credoras (R\$ 97.415.938,83) revelando falta de controle sobre o endividamento junto aos prestadores e fornecedores em virtude da execução da despesa antes da emissão do empenho respectivo.

f) pela aplicação de multa ao Sr. Gilmar de Souza Cardoso, ex-Secretário Adjunto de Gestão, com fundamento nos arts. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 327, II, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021), pelas seguintes irregularidades:

JB 09 DESPESAS GRAVE. Realização de despesa sem emissão de empenho prévio (art. 60 da Lei 4.320/1964).

RESUMO DO ACHADO: Realização de despesas, de modo sistemático, no valor de R\$ 8.089.400,06 (100% da amostra avaliada) sem prévio empenho. As despesas foram empenhadas, em média, 228 dias após a emissão da nota fiscal pelo credor, chegando a 904 dias após a emissão da nota fiscal pelo credor.

GB 01. Licitação_Grave_01. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, caput, 89 da Lei nº 8.666/1993).

RESUMO DO ACHADO: Realização de despesas no valor de R\$ 27.547.559,31 (março/2023) sem cobertura contratual, como prática comum e rotineira, sem o devido planejamento e sem observância da regra licitatória

GB 15_Licitação_Grave. Especificação imprecisa e/ou insuficiente do objeto da licitação.(art. 3º, § 1º, I, c/c caput do art. 14 e art. 40, § 2º, IV, da Lei 8.666/1993; art. 40, I, da Lei 8.666/1993; Art. 3, II, da Lei 10.520/2002; Súmula TCU nº 177).

HB15. Contrato_Grave_15. Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67, da Lei nº 8.666/1993).

JB 10. Despesa_Grave_10. Ausência de documentos comprobatórios de despesas (art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.320/1964).

RESUMO DO ACHADO: Deficiência referente à especificação e clareza dos serviços e detalhamento dos custos na despesa indenizatória nº 00.109.742/2022-1 com a empresa Comprehense do Brasil Equipamentos Médicos-Hospitalares Ltda para manutenção de equipamentos odontológicos, em violação ao art. 7º, § 2º, inciso II e art. 14 da Lei nº. 8.666/1993 e Súmula TCU nº 177. No processo de pagamento da despesa indenizatória não há a mensuração quantitativa do objeto



e do valor unitário dos serviços, somente o valor global de R\$ 272.913,00

JB 99 DESPESAS GRAVE. Irregularidade referente à Despesa, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

RESUMO DO ACHADO: Deficiências processuais identificadas nos processos de despesas indenizatórias da amostra avaliada (**R\$ 8.089.400,06**): Ausência de publicação do Termo de Ajustamento de Contas das despesas indenizatórias; ausência de Abertura de Procedimento Administrativo Disciplinar ou correlato; ausência de inserção integral dos documentos físicos no Sistema de Módulo de Virtualização de Processos; protocolo processual não padronizado e falta de numeração e rubrica de páginas.

JB 12. Despesa grave_12. Pagamento de obrigações com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade (arts. 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993).

RESUMO DO ACHADO: Pagamentos desobedecendo à ordem cronológica das exigibilidades, em preterição a outros credores, em favor dos credores Family Serviços Médicos, Comprehense do Brasil Equipamentos Médicos-Hospitalares Ltda e Matheus Felipe Vieira Teixeira de Macedo Eireli, incorrendo-se em irregularidade por desrespeitar os princípios da impessoalidade e moralidade, os termos dos artigos 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993 e jurisprudências firmadas nesta Corte de Contas e na Corte Federal.

GB 01. Licitação Grave. Não-realização de processo licitatório, nos casos pre-vistos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, caput, 89 da Lei nº 8.666/1993).

RESUMO DO ACHADO: Aquisições de medicamentos e insumos de saúde, sem cobertura contratual, como prática comum e rotineira, sem o de-vi-do planejamento e sem observância da regra licitatória, com elevado risco de prejuízo ao erário em razão de medicamentos e insumos adquiridos acima do valor de mercado. Da amostra, estimou-se R\$ 128.262,00 em dano potencial por aquisições 40,25% acima do valor de mercado.

CB 02. Contabilidade Grave_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando inconsistência dos demonstrativos contábeis (artigos 60 e 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964).

RESUMO DO ACHADO: Divergência de R\$ 78.404.387,42 entre a dívida com credores informada pela SMS (R\$ 19.011.551,41) e a dívida informada pelas empresas credoras (R\$ 97.415.938,83) revelando falta de controle sobre o endividamento junto aos prestadores e fornecedores em virtude da execução da despesa antes da emissão do empenho respectivo.



g) pela aplicação de multa à Sra. Roseli Nunes da Silva Barranco, Coordenadora de Saúde Bucal/SMS e fiscal da despesa indenizatória nº 00.109.742/2022-1 com a empresa Comprehense do Brasil Equipamentos Médicos-Hospitalares Ltda, com fundamento nos arts. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 327, II, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021), pelas seguintes irregularidades:

GB 15_Licitação_Grave. Especificação imprecisa e/ou insuficiente do objeto da licitação.(art. 3º, § 1º, I, c/c caput do art. 14 e art. 40, § 2º, IV, da Lei 8.666/1993; art. 40, I, da Lei 8.666/1993; Art. 3, II, da Lei 10.520/2002; Súmula TCU nº 177).

h) pela aplicação de multa ao Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós, ex-Diretor Geral e ao Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos, ex-Diretor Administrativo e Financeiro da Empresa Cuiabana de Saúde Pública, com fundamento nos arts. 75, II e III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 327, I e II, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021), pelas seguintes irregularidades:

JB 09 DESPESAS GRAVE. Realização de despesa sem emissão de empenho prévio (art. 60 da Lei 4.320/1964).

RESUMO DO ACHADO: Realização de **despesas, de modo sistemático, no valor de R\$ 6.391.760,12 (92% da amostra avaliada) sem prévio empenho.** As despesas foram empenhadas, em média, 108 dias após a emissão da nota fiscal pelo credor, chegando a 490 dias após a emissão da nota fiscal pelo credor.

GB 01. Licitação_Grave_01. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, caput, 89 da Lei nº 8.666/1993).

RESUMO DO ACHADO: Realização de despesas no valor de **\$ 6.975.733,57 (100% da amostra avaliada) sem cobertura contratual, como prática comum e rotineira, sem o devido planejamento e sem observância da regra licitatória.**

JB 99. Despesa grave_99. Irregularidade referente à Despesa, não



contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010

RESUMO DO ACHADO: Ausência de pesquisa de preços ou qualquer justificativa para os preços praticados em 92% (R\$ 6.391.760,12) da amostra analisada de despesas indenizatórias da ECSP, com elevado risco de superfaturamento. No checklist do processo de pagamento indenizatório na ECSP, nem sequer há previsão para realização de pesquisa de preços ou justificativa do valor pago ao fornecedor

JB 02 Despesa_Grave. Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado – superfaturamento (art. 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 66 da Lei 8.666/1993).

RESUMO DO ACHADO: Pagamento de despesas referentes a plantões de clínica médica à Empresa VIP Prestação e Serviços Médicos Ltda (valor unitário de R\$ 1.555,00), em valores superiores ao praticado no mercado, caracterizando **superfaturamento de R\$ 48.692,76 e sobrepreço de R\$ 429.642,00**, uma vez que o mesmo objeto foi realizado, pela mesma empresa, a R\$ 1.077,62 por meio do Contrato nº 028/2023 com a Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso.

GB 15 Licitação_Grave. Especificação imprecisa e/ou insuficiente do objeto da licitação. (art. 3º, § 1º, I, c/c *caput* do art. 14 e art. 40, § 2º, IV, da Lei 8.666/1993; art. 40, I, da Lei 8.666/1993; Art. 3, II, da Lei 10.520/2002; Súmula TCU nº 177).

HB15. Contrato_Grave_15. Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67, da Lei nº 8.666/1993).

RESUMO DO ACHADO: Deficiência referente à **especificação e clareza dos quantitativos e custos** na despesa indenizatória nº 00.089.922/2022-1 com a empresa Bone Medicina Especializada Ltda para serviços médicos de ortopedia e traumatologia, em violação ao art. 7º, § 2º, inciso II e art. 14 da Lei nº. 8.666/1993. No processo de pagamento da despesa indenizatória **inexiste detalhamento do quantitativo de plantões pagos, do valor unitário do plantão e de como foi estipulado o valor a ser pago**, somente o valor global de R\$ 215.921,25.

JB 99 DESPESAS GRAVE. Irregularidade referente à Despesa, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

RESUMO DO ACHADO: Deficiências processuais identificadas nos processos de despesas indenizatórias da amostra avaliada



(R\$ 6.975.733,57): **ausência de motivação** e/ou justificativa para a aquisição em 80% dos processos; **ausência de análise jurídica** em 40% dos processos; **ausência de elaboração do Termo de Ajuste de Contas – TAC** em 96% dos processos; **ausência de apuração de Abertura de Procedimento Administrativo Disciplinar** ou correlato em 100% dos processos; **ausência de inserção dos documentos físicos no Sistema de Módulo de Virtualização de Processos** em 100% dos processos; protocolo processual não padronizado e falta de numeração e rubrica de páginas; **falta de controle gerencial** sobre o total de processos de despesas indenizatórias.

JB 12. Despesa grave_12. Pagamento de obrigações com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade (arts. 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993).

RESUMO DO ACHADO: Pagamentos desobedecendo à ordem cronológica das exigibilidades, em preterição a outros credores. No elemento de despesa 39, fonte 1659, os pagamentos às empresas Med Wuicik Serviços Médicos S/S/ LTDA, Bone Medicina Especializada Ltda e PaladarNutri LTDA se deu a frente de outras empresas nas mesmas condições. No elemento de despesa 30, fonte 1659, as empresas Fama Distribuidora Hospitalar Eireli – ME, Farmace Indústria Químico-Farmacêutica Cearense Ltda e Endocárdio Comércio Prodmedicos Eireli ME foram preteridas na ordem cronológica de pagamentos

GB 01. LICITAÇÃO GRAVE. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, caput, 89 da Lei nº 8.666/1993).

RESUMO DO ACHADO: Aquisições de medicamentos e insumos de saúde, sem cobertura contratual, como prática comum e rotineira, sem o devido planejamento e sem observância da regra licitatória, com risco de prejuízo ao erário em razão de medicamentos e insumos adquiridos acima do valor de mercado. Da amostra, estimou-se **R\$ 199.996,00** em dano potencial por aquisições 30,47% acima do valor de mercado.

CB 02. Contabilidade_Grave_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando inconsistência dos demonstrativos contábeis (artigos 60 e 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964).

RESUMO DO ACHADO: Divergência de R\$ 63.624.957,76 entre a dívida com credores informada pela ECSP (R\$ 9.297.912,82) e a dívida informada pelas empresas credoras (R\$ 72.922.870,58), revelando falta de controle sobre o endividamento junto aos prestadores e fornecedores em virtude da execução da despesa antes da emissão do empenho respectivo.



i) pela aplicação de multa ao Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós, ex-Diretor Geral da Empresa Cuiabana de Saúde Pública, com fundamento nos arts. 75, II e III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 327, I e II, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021), pelas seguintes irregularidades:

NB 10. Grave_10. Descumprimento das disposições da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011; Resolução Normativa do TCE-MT nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa do TCE-MT nº 14/2013).

RESUMO DO ACHADO: Falta de separação correta entre as despesas realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde e pela Empresa Cuiabana de Saúde Pública e impossibilidade de consulta por “despesas indenizatórias”, contrariando o princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*) e os arts. 6º, I, e 8º da Lei Federal nº 12.527/2011.

NB 10. Grave_10. Descumprimento das disposições da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011; Resolução Normativa do TCE-MT nº 25/2012, atualizada pela Resolução Normativa do TCE-MT nº 14/2013).

RESUMO DO ACHADO: Ausência de transparência das exigibilidades, com a discriminação do credor, da natureza da despesa, da fonte de recursos e da data da exigibilidade, contrariando o princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*), os arts. 48, § 1º, II, e 48-A, I, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, e os arts. 6º, I, e 8º da Lei Federal nº 12.527/2011.

j) pela aplicação de multa ao Sr. Orlando Camargo do Nascimento Filho, Controlador Interno da Empresa Cuiabana de Saúde Pública, com fundamento nos arts. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 327, II, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021), pelas seguintes irregularidades:

JB 99. Despesa grave_99. Irregularidade referente à Despesa, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010

RESUMO DO ACHADO: Ausência de pesquisa de preços ou qualquer justificativa para os preços praticados em 92% (R\$ 6.391.760,12) da



amostra analisada de despesas indenizatórias da ECSP, com elevado risco de superfaturamento. No checklist do processo de pagamento indenizatório na ECSP, nem sequer há previsão para realização de pesquisa de preços ou justificativa do valor pago ao fornecedor

GB 15_Licitação_Grave. Especificação imprecisa e/ou insuficiente do objeto da licitação. (art. 3º, § 1º, I, c/c caput do art. 14 e art. 40, § 2º, IV, da Lei 8.666/1993; art. 40, I, da Lei 8.666/1993; Art. 3, II, da Lei 10.520/2002; Súmula TCU nº 177).

HB15. Contrato_Grave_15. Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67, da Lei nº 8.666/1993).

RESUMO DO ACHADO: Deficiência referente à **especificação e clareza dos quantitativos e custos** na despesa indenizatória nº 00.089.922/2022-1 com a empresa Bone Medicina Especializada Ltda para serviços médicos de ortopedia e traumatologia, em violação ao art. 7º, § 2º, inciso II e art. 14 da Lei nº. 8.666/1993. No processo de pagamento da despesa indenizatória **inexiste detalhamento do quantitativo de plantões pagos, do valor unitário do plantão e de como foi estipulado o valor a ser pago**, somente o valor global de R\$ 215.921,25.

k) pela **condenação do Sr. Paulo Sérgio Barbosa Rós, Sr. Eduardo Pereira Vasconcelos, e da Empresa VIP Prestação e Serviços Médicos Ltda.** a **restituírem ao Erário**, de forma solidária, o montante de **R\$ 48.692,76** (quarenta e oito mil seiscientos e noventa e dois reais e setenta e seis centavos), devidamente atualizados até a data do pagamento, bem como a **multa proporcional** ao dano prevista no art. 328 do Regimento Interno do TCE/MT;

l) pela **instauração de tomada de contas** a fim de apurar eventual superfaturamento, quantificar o dano e identificar os responsáveis quanto as seguintes despesas indenizatórias:

l.1) plantões médicos realizados pela empresa **'Vip Prestação e Serviços Médicos Ltda'** para a ECSP (processos nºs 00.083.759/2022-1 e 00.097.865/2022-1);

l.2) aquisição de insumos e medicamento pela SMS junto a



Disnorma Comércio Atacadista de Medicamentos Hospitalares (processo nº 00.083.759/2022-1) e Norge Pharma Comércio de Medicamentos e Materiais e Soluções em Saúde Ltda (00.097.865/2022-1).

l.3) aquisição de insumos e medicamento pela ECSP: 0.095.717/2022 (Farmace Indústria Químico Farmacêutica Cearense), 00.054.302/2022-1 (Multihosp Comercial de Produtos Hospitalares) e 00.095.769/2022 (MD Comércio e Empreendimentos Farmacêuticos);

m) pela **expedição de determinações** à atual gestão da **Secretaria Municipal de Saúde** e da **Empresa Cuiabana de Saúde Pública** nos termos do art. 22, § 2º, da Lei Orgânica do TCE/MT, para que no **prazo de 180 dias**:

m.1) **Elabore e aprove** fluxo processual para as despesas indenizatórias, que contemple:

- i. motivação e/ou justificativa para a aquisição, em obediência ao art. 2º, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999.
- ii. Justificativa sobre a razoabilidade do valor a ser pago, por meio de pesquisa de preços com amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, em obediência ao art. 26, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 e à Resolução de Consulta nº 20/2016 deste Tribunal.
- iii. Adequada caracterização de seu objeto, em obediência ao art. 14 da Lei nº 8.666/1993;
- iv. Padronização dos documentos mínimos necessários para comprovar, com clareza, a realização das despesas em cada tipo de serviço, documentos estes preferencialmente



elaborados pela Administração Pública e não apenas pela empresa credora;

- v. padronização para protocolo das despesas indenizatórias e o seu processamento autuado, com páginas integralmente numeradas e constante do sistema 'Módulo de Virtualização de Processos ou correlato'.

M.2) Estabeleça regulamentação específica do art. 5º da Lei 8.666/1993. No caso da Secretaria Municipal de Cuiabá, tal medida foi também anteriormente determinada por meio do Acórdão nº 595/2021 – TP de 5/10/2021.

m.3) **Disponibilize** no portal de transparência informações referentes às despesas indenizatórias, com a clara separação entre quais despesas são despesas contratualizadas e quais são indenizatórias (sem respaldo contratual) e correta separação entre despesas executadas pela SMS e pela ECSP, em atendimento ao princípio da publicidade e transparência (art. 37, caput, da CF/1998) e ditames da Lei de Acesso à informação (art. 8º, § 1º, incisos III e IV).

n) pela **expedição de determinações** à atual gestão da **Secretaria Municipal de Saúde**, nos termos do art. 22, § 2º, da Lei Orgânica do TCE/MT, para que, **prazo de 180 (cento e oitenta) dias**:

n.1) **observe** a ordem cronológica de pagamento para cada fonte diferenciada de recursos, e apresente justifique previamente em caso de alteração, nos termos do art. 141, caput e §1º da lei nº 14.133/2021.

n.2) **Disponibilize** no Portal de Transparência informações referentes às exigibilidades, com a discriminação do credor, da natureza da despesa, da fonte de recursos e da data da exigibilidade, propiciando



transparência governamental e segurança jurídica aos fornecedores, em atendimento ao princípio da publicidade e transparência (art. 37, caput, da CF/1998) e ditames da Lei de Acesso à Informação (art. 8º, § 1º, incisos III e IV).

n.3) **Elabore** Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos de Saúde, nos termos do art. 5º da Resolução de Diretoria Colegiada nº 222, de 28/2018 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária e do art. 4º da Resolução nº 358/2005 do Conselho Nacional do Meio Ambiente;

n.4) **Regularize** a situação contratual quanto ao desenvolvimento de softwares destinados ao gerenciamento da Assistência Farmacêutica, avaliando previamente a sua vantajosidade à Administração Pública, nos termos do art. 2º, caput da Lei nº 8.666/1993 e art. 2º, incisos II e V da Lei nº 14.133/2021;

n.5) **Apresente** estudo técnico sobre a viabilidade de contratação de solução tecnológica para gerenciamento das etapas atinentes à Assistência Farmacêutica executadas tanto nas unidades de dispensação localizadas nas Redes de Atenção Primária, Secundária e Terciária da saúde quanto no Centro de Distribuição de Medicamentos e Insumos de Cuiabá com integração e compartilhamento de informações entre todas as unidades e sistema de prontuário eletrônico, abstendo-se de realizar tal serviço de forma indenizatória.

n.6) **Providencie** a emissão de Alvará Sanitário das unidades de dispensação da Rede de Atenção Secundária junto ao órgão de vigilância sanitária do município, nos termos do art. 2º da RDC Anvisa nº 44/2009;

n.7) **Promova a adequação necessária** para o registro das unidades de dispensação da Rede de Atenção Secundária **junto ao Conselho**



Regional de Farmácia, nos termos do art. 2º da RDC Anvisa nº 44, de 17 de agosto de 2009;

o) pela expedição de recomendação à atual gestão da **Secretária de Saúde de Cuiabá**, nos termos do § 1º do art. 22 da LO/TCE-MT, para que:

o.1) Realize levantamento das despesas necessárias às suas ações e projetos e estabeleça planejamento orçamentário e financeiro condizente com tais despesas, empenhando as despesas conforme a previsão da receita orçamentária, em obediência aos ditames da Lei nº 4.320/1964 (art. 60), Decreto Lei nº 200/1967 (art. 73) e Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º, inciso I, alínea a);

o.2) Planeje as aquisições necessárias às suas ações e projetos, considerando o período razoável obrigatório ao processamento das licitações, em obediência ao princípio da legalidade (artigo 37, caput, da CF/1988) e à regra licitatória (art. 37, XXI da CF/1988 e art. 2º e 3º da Lei nº 8.666/1993), abstendo-se de realizar rotineiramente aquisições de forma irregular, sob a justificativa de urgência e emergência por se tratar de serviço essencial;

o.3) Realize avaliação periódica do desempenho e da conformidade dos *softwares* utilizados para gerenciamento da Assistência Farmacêutica, com a participação de representantes do Centro de Distribuição de Medicamentos e Insumos e das unidades de dispensação da Rede Pública de Saúde;

o.4) Exija das empresas contratadas os ajustes necessários para melhor performance dos *softwares* utilizados para gerenciamento da Assistência Farmacêutica e monitore a respectiva implementação;

o.5) Incorpore a Assistência Farmacêutica na estrutura e no organograma da Secretaria Municipal de Saúde;



- o.6) **Providencie a atualização das informações atinentes ao perfil epidemiológico e ao perfil nosológico da população;**
- o.7) **Constitua Comissão de Farmácia e Terapêutica** para promover a seleção e atualização da lista de medicamentos padronizados disponibilizados pela Rede Municipal de Saúde;
- o.8) **Estabeleça e informe ao Tribunal de Contas prazo para elaboração e publicação da Relação Municipal de Medicamentos Essenciais;**
- o.9) **Destine** recursos financeiros e tome medidas para a realização da manutenção e reforma das farmácias da Rede de Atenção Secundária da saúde, de modo a adequar essas unidades ao disposto no art. 2º da RDC Anvisa nº 44/2009;
- o.10) **Promova** a adequação do quadro de pessoal e das escalas de plantão das farmácias das unidades da Rede de Atenção Secundária, de modo a atender o disposto no art. 6º, inciso I, da Lei nº 13.021/2014.
- o.11) **Providencie a atualização dos Procedimentos Operacionais Padrão** atinentes às etapas de seleção e programação da Assistência Farmacêutica, nos termos do art. 86 e 87, § 3º da RDC Anvisa nº 44/2009;
- o.12) **Realize estudo para conhecer a demanda real por medicamentos** na Atenção Primária, Secundária e Terciária;
- o. 13) **Institua o registro de demanda reprimida por medicamentos** pelas unidades de dispensação da Atenção Primária, Secundária e Terciária;
- o.14) **Normatize os procedimentos** atinentes à programação para aquisição de medicamentos e **promova capacitação dos recursos**



humanos do CDMIC para a execução das rotinas relacionadas à programação de medicamentos.

o.15) **Institua calendário de capacitações** para os farmacêuticos e auxiliares do quadro de pessoal das unidades de dispensação da Rede de Atenção Secundária, nos termos do art. 24 da RDC Anvisa nº 44, de 17 de agosto de 2009;

o.16) **Normatize e estabeleça a realização de inventários periódicos**, com prioridade para contagem de itens de maior valor, maior rotatividade ou maior importância nos estoques das unidades de dispensação;

o.17) **Institua procedimentos para o registro de índice de perdas** (inclusive no *software* utilizado nas unidades) de produtos, seja por vencimento, avaria ou desvio/furto;

o.18) **Normatize e estabeleça procedimentos para o registro de eventuais divergências identificadas nos estoques** das unidades de dispensação;

o.19) **Providencie a instalação e manutenção de câmeras de vigilância** (ou estabeleça controle similar) no interior e arredores das unidades de dispensação localizadas na Atenção Secundária;

o.20) **Institua medidas de controle e restrição de acesso às unidades de dispensação** localizadas na Atenção Secundária;

o.21) **Providencie a atualização dos Procedimentos Operacionais Padrão** atinentes às rotinas das unidades de dispensação, nos termos do art. 86 da RDC Anvisa nº 44, de 17 de agosto de 2009;

o.22) **Realize a autoavaliação de seu nível de Governança e Gestão**, tendo por base o 'Guia de Governança e Gestão em Saúde⁴⁷' do Tribunal de Contas da União;



o.23) **Estabeleça plano de melhorias acerca das vulnerabilidades mais relevantes** existentes em suas governanças, encaminhando os resultados ao TCE/MT, no prazo de 90 dias.

p) pela **expedição de recomendação** à atual gestão da **Empresa Cuiabana de Saúde Pública**, nos termos do § 1º do art. 22 da LO/TCE-MT, para que:

p.1) **Realize** levantamento das despesas necessárias às suas ações e projetos e estabeleça planejamento orçamentário e financeiro condizente com tais despesas, empenhando as despesas conforme a previsão da receita orçamentária, em obediência aos ditames da Lei nº 4.320/1964 (art. 60), Decreto Lei nº 200/1967 (art. 73) e Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º, inciso I, alínea a);

p.2) **Planeje** as aquisições necessárias às suas ações e projetos, considerando o período razoável obrigatório ao processamento das licitações, em obediência ao princípio da legalidade (artigo 37, caput, da CF/1988) e à regra licitatória (art. 37, XXI da CF/1988 e art. 2º e 3º da Lei nº 8.666/1993), abstendo-se de realizar rotineiramente aquisições de forma irregular, sob a justificativa de urgência e emergência por se tratar de serviço essencial;

p.3) **Disponibilize no portal de transparência** informações referentes às despesas indenizatórias, com a clara separação entre quais despesas são despesas contratualizadas e quais são indenizatórias (sem respaldo contratual) e correta separação entre despesas executadas pela SMS e pela ECSP, em atendimento ao princípio da publicidade e transparência (art. 37, caput, da CF/1998) e ditames da Lei de Acesso à informação (art. 8º, § 1º, incisos III e IV)

p.4) **Estabeleça controle gerencial** sobre o total de processos de despesas indenizatórias, permitindo que se conheça o total de



despesa indenizatória por credor em cada exercício e o total de despesa indenizatória por tipo de serviço, informações gerenciais necessárias com instrumento de governança e de tomada de decisão;

p.5) **Define diretrizes para que a atuação da Unidade de Controle Interno** ocorra de acordo com critérios de risco, relevância e materialidade, não realizando mera função formal e atividades de cogestão.

p.6) **observe a ordem cronológica de pagamento** para cada fonte diferenciada de recursos, e apresente justifique previamente em caso de alteração, nos termos do art. 141, caput e §1º da lei nº 14.133/2021.

p.7) **Realize a autoavaliação de seu nível de Governança e Gestão**, tendo por base o 'Guia de Governança e Gestão em Saúde47' do Tribunal de Contas da União;

p.8) **Estabeleça plano de melhorias acerca das vulnerabilidades mais relevantes** existentes em suas governanças, encaminhando os resultados ao TCE/MT, no prazo de 90 dias

q) pela **expedição de recomendação** à atual gestão da **Prefeitura de Cuiabá**, nos termos do § 1º do art. 22 da LO/TCE-MT, para que **acompanhe** os resultados da autoavaliação do nível de Governança e Gestão da SMS e da ECSP e **determine** o aperfeiçoamento das vulnerabilidades mais relevantes identificadas;

r) pelo **monitoramento das determinações e recomendações expedidas pelo TCE/MT** pela SECEX competente, com fulcro no art. 140, § 7º do Regimento Interno deste Tribunal;

s) pelo **envio** de cópia integral dos autos ao Ministério Público



Estadual, para a eventual propositura de ação para apurar a prática de infração penal e/ou atos de improbidade administrativa, bem como visando o ressarcimento integral do dano ao erário.

É o parecer. **Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 30 de abril de 2024.

(assinatura digital)²¹

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador-geral de Contas Adjunto

21. 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.