



Governo do Estado de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

**Parecer de Auditoria 0702/2023**

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA:	SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE
ASSUNTO:	Pagamentos de serviços médicos hospitalares da Secretaria de Estado de Saúde

Consulta acerca dos procedimentos necessários relativos aos processos de pagamentos que se encontram paralisados no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde/Gestão Hospitalar.

Cuiabá - MT  
Outubro/2023



CGESCI202302165A



Governo do Estado de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

## 1 INTRODUÇÃO

1. Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Estado de Saúde, por meio do Ofício SES-OFI-2023/18076, em que se **solicita manifestação/parecer desta especializada quanto aos processos de pagamentos que se encontram paralisados no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde/Gestão Hospitalar**.

2. O referido ofício apresenta, em seus considerandos, diversas situações que estão sendo estudadas no âmbito do grupo de trabalho, composto por SES-CGE-CRM-AGSUS, e serão objetos de outro documento.

3. Neste parecer trataremos somente da seguinte demanda constante no referido ofício:

*Considerando as informações aportadas pelos auditores da CGE, em que haveria a possibilidade de realização dos pagamentos dos processos formais e a realização da glosa de forma futura, após o parecer formal que será feito por essa comissão instituída para análise desses problemas pontuais junto ao CRM/MT e até mesmo a retenção dos valores incontroversos a fim de que haja celeridade nos processos de pagamentos.*

4. De início, é necessário retificar o objeto de estudo, a fim de melhor esclarecer a análise que será realizada:

*possibilidade de realização de pagamentos dos valores incontroversos dos processos formais e retenção dos valores correspondente a apuração preliminar de possível glosa, a fim de que haja celeridade nos processos de pagamentos, com a realização da glosa de forma futura, somente após a conclusão do procedimento que garanta o contraditório a empresa prestadora do serviço*





Governo do Estado de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

## 2 ANÁLISE

5. Após breve análise aos editais e contratos, bem como, a consideração dos relatos apresentados em reuniões realizadas do grupo de trabalho, já referenciado acima, concluímos que os descontos de valores nos pagamentos, são relativos a três fatos específicos:

1. Multa por descumprimento de cláusulas contratuais;
2. Glosa por inexecução parcial de item de serviço;
3. Redutor por descumprimento de fatores de avaliação contratual.

6. Portanto, trataremos cada uma das situações de forma específica.

### **Multa por descumprimento de cláusulas contratuais**

7. De acordo com o art. 104, da Lei 14.133/2021, é conferido a Administração Pública o poder de aplicar sanções pela inexecução total ou parcial dos contratos firmados com fornecedores ou prestadores de serviços:

*Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:*

*(...)*

*IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;*

8. Mais adiante, a mesma lei, define quais são as sanções possíveis de serem aplicadas pela administração pública, em relação aos contratados:

*Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:*

*I - advertência;*

*II - multa;*

*III - impedimento de licitar e contratar;*

*IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.*

9. Já o Decreto Estadual 1.525/2022, no parágrafo 3º, do art. 343, define que, observado





Governo do Estado de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

descumprimento de contratuais a Administração, o fornecedor deve ser notificado para regularizar, mas isso não impede o prosseguimento do processo de pagamento.

*§ 3º Verificadas quaisquer irregularidades, a Administração deverá notificar o fornecedor contratado para que regularize a sua situação, sem prejuízo do prosseguimento do processo de pagamento.*

10. Já no parágrafo 4º, do mesmo dispositivo normativo, determina que, no caso de permanência da irregularidade, após a notificação, ensejará outras penalidades:

*§ 4º A permanência da condição de irregularidade, sem a devida justificativa ou com justificativa não aceita pela Administração, pode culminar em rescisão contratual, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis, observado o contraditório e a ampla defesa .*

11. Dessas disposições acima, é necessário extrair que o processo de aplicação da multa, é precedido de outras medidas administrativas.

12. A Administração deve sempre buscar a medida menos onerosa para a solução do problema. Neste caso, é essencial considerar, antes da aplicação das sanções previstas no art. 156, da Lei 14.133/2021, que em um primeiro momento, o fiscal do contrato notifique a empresa contratada para que corrija as irregularidades.

13. Nos casos em que as falhas não forem corrigidas, ou havendo recorrência da irregularidade, é que se deve proceder com uma daquelas sanções previstas o dispositivo retro mencionado.

14. Cabe destacar, que as penalidades previstas no art. 156, da Lei 14.133/2021, não seguem a ordem da disposição dos incisos. O que vai determinar qual sanção será aplicada, é a gravidade da irregularidade.

15. Ou seja, pode a Administração aplicar multa por descumprimento contratual, sem que antes haja um processo de aplicação de advertência. Porém, é razoável ponderar qual é de fato a penalidade cabível.

16. Importante observar, como bem expressa a parte final do parágrafo 3º, do art. 343, do Decreto 1.525/2022, que nenhum dos processos de aplicação de penalidades, tem o condão de impedir o prosseguimento do pagamento pelos serviços efetivamente prestados ou bem





Governo do Estado de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

fornecidos.

17. É natural que não impeça o prosseguimento do processo de pagamento, porque a aplicação da multa tem rito específico, estabelecido em disposições da Lei 14.133/2021:

*Art. 157. Na aplicação da sanção prevista no inciso II do caput do art. 156 desta Lei, será facultada a defesa do interessado no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de sua intimação.*

*Art. 166. Da aplicação das sanções previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 156 desta Lei caberá recurso no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data da intimação.*

*Parágrafo único. O recurso de que trata o caput deste artigo será dirigido à autoridade que tiver proferido a decisão recorrida, que, se não a reconsiderar no prazo de 5 (cinco) dias úteis, encaminhará o recurso com sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis, contado do recebimento dos autos.*

18. Veja que a Lei não estabeleceu prazo para que a Administração realize a análise da defesa. Neste caso, precisamos nos valer da disposição contida na Lei estadual 7692/02, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual:

*Art. 36 Quando outros não estiverem previstos nesta lei ou em disposições especiais, serão obedecidos os seguintes prazos máximos nos procedimentos administrativos:*

*(...)*

*IV - para elaboração e apresentação de pareceres ou informes de caráter técnico ou jurídico: 15 (quinze) dias;*

19. De forma resumida são estes os prazos para do rito de aplicação de multas:

- 1) 15 dias para defesa da empresa
- 2) 15 dias para administração analisar a defesa (inciso IV do art. 36, da 7692/02)
- 3) 15 dias para empresa apresentar recurso
- 4) 5 + 20 dias para a administração analisar recurso

20. Veja, portanto, que o processo de aplicação de multa pode demorar até 70 dias, não





Governo do Estado de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

sendo razoável, interromper o andamento do processo em decorrência deste evento, que deve ser tratado em processo específico.

21. Neste sentido, é importante observar a disposição contida no parágrafo 5º, art. 343, Decreto 1.525/2022:

*§ 5º É facultada a retenção dos créditos decorrentes dos contratos, até o limite dos prejuízos causados à Administração Pública e das multas aplicadas, nos termos do inciso IV do art. 139 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.*

22. Observe que o dispositivo acima, não vincula a retenção da multa à competência da despesa em que ocorreu a irregularidade e sim aos créditos do contrato, sendo, portanto, possível que essa retenção ocorra em parcela contratual futura.

23. Ademais, cabe observar também a disposição do art. 97, da Lei 14.133/2021:

*Art. 97. O seguro-garantia tem por objetivo garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante à Administração, inclusive as multas, os prejuízos e as indenizações decorrentes de inadimplemento, observadas as seguintes regras nas contratações regidas por esta Lei:*

24. Depreende-se dos dispositivos legais, que a multa pode ser descontada tanto de evento futuro quanto da própria execução da garantia contratual depositada pela contratada.

25. Por fim, cabe destacar que, diferente dos temas que trataremos adiante, a multa é uma receita, não havendo, portanto, razões para tratar como glosa de despesa.

#### **Glosa por inexecução parcial de item de serviço / Redutor por descumprimento de fatores de avaliação contratual.**

26. Os dois temas, embora representem fatos distintos, apresentam comportamento semelhantes, por essa razão trataremos os temas conjuntamente.

27. Entretanto, é importante diferenciar os referidos eventos:

28. A Glosa por inexecução parcial de item de serviço, representa o serviço que não foi





Govorno do Estado de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Govorno do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

prestado, por exemplo a ausência de cumprimento de um determinado plantão ou o seu cumprimento de forma parcial.

29. Já Redutor por descumprimento de fatores de avaliação contratual, o serviço foi prestado, entretanto descumpriu um os mais fatores de avaliação contratual, resultando em aplicação de redutor do valor a ser pago a empresa prestadora de serviço:

ITEM	METAS	Mês _____		APONTAMENTOS ACUMILADOS DURANTE A EXECUÇÃO DO CONTRATO QUANTIDADE
		SIM	NÃO	
	Tempo Médio de Espera para atendimento médico (imediate).			
	Tempo Médio de resposta do Parecer do Especialista (≤ 02 horas).			
	Tempo Médio de atendimento ao chamado (≤ 60 minutos).			
	Substituição dos profissionais atendeu os requisitos exigidos na execução do objeto, no prazo estabelecido no contrato.			
	Escalas de trabalho dos profissionais atualizadas pela CONTRATADA conforme exigências do contrato.			
	Registro da presença dos profissionais na unidade hospitalar diariamente			
	Execução dos serviços por colaboradores identificados (uso de crachás e uniformes).			
	Escala de profissionais entregue no prazo estabelecido no contrato.			
	Cobertura de 100% da escala durante o mês.			
	Realização de passagem de plantão, médico a médico, em todos os plantões do mês.			
	CNES atualizado com todas as informações da CONTRATADA.			
	Relatórios e laudos confeccionados conforme a definição da direção da unidade hospitalar.			
	Registro completo da assistência prestada ao paciente na ficha de atendimento de emergência/boletim de atendimento/prontuário médico, constando a identificação dos profissionais envolvidos no atendimento.			
	Acato das decisões e observações feitas pela fiscalização			
	Coordenador de equipe disponibilizado			
	Responsável técnico disponibilizado			
	Descumprimento de outras obrigações e exigências previstas em contrato (Quantidade )			
<b>Total de ocorrências no mês:</b>				

30. Dessa apuração, resulta aplicação de uma das faixas de redução do valor do pagamento, conforme consta no anexo V, do contrato:







Governo do Estado de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

Faixas de ajuste no pagamento	Por mês:
	0 ocorrência = 100% da meta = recebimento de 100% da fatura.
	01 a 03 ocorrências = 95% da meta = recebimento de 95% da fatura.
	04 a 05 ocorrências = 90% da meta = recebimento de 90% da fatura
	06 a 08 ocorrências = 85% da meta = recebimento de 85% da fatura
	09 a 10 ocorrências = 80% da meta = recebimento de 80% da fatura
	Acima de 10 ocorrências em um mês – inexecução do serviço contratado, ensejará, inclusive, em solicitação de rescisão unilateral do contrato.
	Acima de 10 ocorrências acumuladas durante a execução do contrato – inexecução do serviço contratado, ensejará, inclusive em solicitação de rescisão unilateral do contrato.

31. Importante observar que, tanto a glosa por inexecução parcial de item de serviço quanto a redução por descumprimento de fatores de avaliação contratual, decorrem do processo de fiscalização da execução do contrato.

32. Neste caso, anexamos a este parecer a OT 12/2017, da CGE-MT, que trata de Gestão e Fiscalização de contratos, para que não tenhamos que repetir aqui aquilo que já está consignado naquela orientação técnica.

33. Pela mesma razão, anexaremos aqui também, a OT 01/2020, da CGE-MT, acerca dos procedimentos a serem adotados na efetivação da glosa.

34. Pelo que já está orientado na OT 12/2017, cabe ao fiscal de contrato, especialmente em casos de contratação complexa e de grande vulto, como é a prestação de serviços médicos hospitalares, **manter registro de todas as ocorrências durante a execução do contrato, notificando ao preposto da empresa** todos os acontecimentos que dependam de providências, com vistas à regularização das faltas ou defeitos observados.

35. Dessa forma, em particular nos serviços objeto dessa análise, deve o fiscal do contrato proceder da seguinte forma:

1. Ter rotina de acompanhamento diário da prestação de serviço pela empresa contratada;
2. Emitir, a cada ocorrência, notificação ao preposto da empresa. Essa notificação pode ocorrer por e-mail e, excepcionalmente, quando a urgência não permitir outra forma, é válida também a notificação por *whatsapp* ;
3. Ao fim de cada dia (ou no início do dia seguinte) elaborar diário de prestação de serviço, com o registro de todas as ocorrências daquele dia, em que deve constar informação acerca da providência adotada pela empresa ou registrando que a falha não foi corrigida. Esse diário também deve ser enviado ao preposto da empresa;







Governo do Estado de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

4. No primeiro dia de cada mês (antes que a empresa faça a emissão da nota fiscal), consolidar as informações constantes nos diários de prestação de serviço;
36. A partir dessa rotina de fiscalização dos contratos, e com base na consolidação das ocorrências identificadas no mês, notificar o preposto da empresa em relação a quantos serviços serão glosados por inexecução, bem como, qual fator de avaliação contratual foi alcançado e qual faixa de ajuste será aplicada.
37. Essa notificação já suprirá a comunicação necessária ao contratado para manifestar, de que trata o item 37, da OT 01/2020 desta Controladoria Geral:
- 37. Deverá ser dado, previamente a realização da glosa, oportunidade e prazo razoável ao contratado de se manifestar acerca dos fatos apontados pela fiscalização ou gestão contratual.*
38. Dessa forma, com maior eficiência e agilidade, a empresa prestadora do serviço já conhecerá, previamente quais valores serão glosados ou reduzidos do seu pagamento, permitindo a correta emissão da nota fiscal nos valores que serão efetivamente pagos.
39. Pode, entretanto, a empresa, no envio da nota fiscal e relatório da prestação dos serviços, contestar a glosa, bem como a aplicação de faixa de ajuste de pagamento.
40. Havendo essa contestação, deve o fiscal do contrato promover a análise, reconsiderando ou mantendo a glosa e redução já apurada anteriormente, consignado o resultado de sua análise, no próprio relatório circunstanciado da fiscalização.
41. O resultado da análise de reconsideração deve ser comunicado ao preposto da empresa, mas não impede o prosseguimento do processo de pagamento, que deve ocorrer na forma em que o fiscal atestou.
42. Ocorrendo glosa e redução do pagamento, tem a empresa direito de recorrer à autoridade do órgão. Mas isso também, não impede o prosseguimento do processo de pagamento, que deve seguir o fluxo normal.
43. O processo de recurso será autônomo e quando, eventualmente, ocorrer decisão favorável a empresa, instruirá novo processo de pagamento daquele valor específico.





### Dos processos que se encontram pendente de pagamento na SES

44. O que se extrai dos relatos feitos por técnicos da SES em reunião do grupo de trabalho, é que nos processos pendentes de pagamentos, consta apuração da glosa por inexecução parcial de item de serviço e redução do valor a ser pago por aplicação da faixa de ajuste, em razão de fatores de avaliação do contrato.

45. Estes casos, não seguiram o rito indicado acima, que somente serão aplicados de agora em diante. Portanto, ainda não forma oportunizadas a manifestação da contratada.

46. Para esses casos deve-se adotar os seguintes procedimentos:

1. Notificar a empresa acerca da glosa por inexecução parcial de item de serviço e da redução devido a faixa de ajuste dos fatores de avaliação contratual, concedendo o prazo razoável de 15 dias;
2. Apurado o valor preliminar da glosa e da redução, realizar os seguintes eventos no FIPLAN;
3. Reter o valor correspondente a apuração da glosa e da redução, consignando o valor para o credor correspondente a própria Unidade Orçamentária (SES ou FES)
4. Realizar o valor do pagamento incontroverso (total da nota fiscal deduzido a glosa e o fator de redução). **Exemplo:** se o valor é R\$ 1.000,00 e a glosa é de R\$ 50,00 - a) líquida R\$ 950,00 para credor principal e consigna R\$ 50,00 credor UO;
5. Após a apresentação da defesa da empresa e conclusão da análise pela administração, emite-se NOB e GCV dos R\$ 50,00 no credor UO;
6. O procedimento acima, retorna o saldo ao empenho global ou estimativo;
7. se a análise concluir por existência de valor devido a empresa prestadora do serviço, faz nova LIQ e NOB do valor devido ao credor da empresa;
8. caso a conclusão seja pela glosa mantém-se o estorno realizado através da GCV, consignando no processo de pagamento a referida glosa.

47. Importante esclarecer que o procedimento de retenção, tratado no item 2.1 do parágrafo anterior, não se confunde com a glosa. Trata-se tão somente de um provisionamento para decisão futura, por ocasião da análise final do processo de glosa.





Governo do Estado de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

### 3 CONCLUSÃO

48. Por todo exposto, somos da opinião que a Secretaria de Estado de Saúde, pode reter o valor correspondente a apuração da glosa por inexecução parcial de item de serviço e da redução em razão da aplicação dos fatores de avaliação contratual, consignando o valor para retido ao credor correspondente a própria Unidade Orçamentária e realizar o valor do pagamento incontroverso, a fim de obter agilidade nos pagamentos dos serviços médicos hospitalares.

49. Já em relação a multa por inexecução contratual, essa pode ser descontada em competência futura quanto da própria execução da garantia contratual depositada pela contratada.

50. Destaca-se que o procedimento indicado acima, pode ser adotado em qualquer caso semelhante, em que exista parte do valor apurado como incontroverso e outra parte pendente de manifestação e análise.

À apreciação superior.

Cuiabá, 27 de Outubro de 2023

---

*José Alves Pereira Filho*

Secretário Adjunto Executivo e de Ações Estratégicas



CGESCI202302165A



Governo do Estado de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

**Processo N°:** null

**Interessado:** null

**Assunto:** null

### DESPACHO

1- Após analisar o processo supracitado, aprovo e homologo o Parecer de Auditoria nº. 0702/2023 , que trata de pagamentos de serviços médicos hospitalares pela Secretária de Estado de Saúde - SES, elaborado e validado pelo Secretário Adjunto Executivo e de Ações Estratégicas José Alves Pereira Filho, por seus próprios fundamentos.

Cuiabá, 30 de Outubro de 2023

---

Paulo Farias Nazareth Netto  
**Secretário-Controlador Geral do Estado**



CGESCI202302166A



Governo do Estado de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

**Interessado:** null

**Assunto:** null

### DESPACHO

1- Após analisar o processo supracitado, aprovo e homologo o Parecer de Auditoria nº. 0702/2023 , que trata de pagamentos de serviços médicos hospitalares pela Secretária de Estado de Saúde - SES, elaborado e validado pelo Secretário Adjunto Executivo e de Ações Estratégicas José Alves Pereira Filho, por seus próprios fundamentos.

2- Encaminha-se a Secretaria de Estado de Saúde para conhecimento e demais providencias cabíveis.

Cuiabá, 30 de Outubro de 2023

---

Paulo Farias Nazareth Netto  
**Secretário-Controlador Geral do Estado**



CGESCI202302167A