



Programa de Fiscalização em Entes Federativos – V05º Ciclo

Número do Relatório: 201801049

Sumário Executivo São José dos Campos/SP

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre 04 Ações de Governo executadas no município de São José dos Campos/SP em decorrência do 5º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, relativas ao período fiscalizado indicado individualmente, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 14 a 18 de maio de 2018.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, técnicas de inspeção física e registros fotográficos, análise documental, realização de entrevistas e aplicação de questionários.

As situações evidenciadas nos trabalhos de campo foram segmentadas de acordo com a competência de monitoramento a ser realizado pela Controladoria-Geral da União.

A primeira parte, destinada aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal - gestores federais dos programas de execução descentralizada - apresentará situações evidenciadas que, a princípio, demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas desses gestores, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

Na segunda parte serão apresentadas as situações evidenciadas decorrentes de levantamentos necessários à adequada contextualização das constatações relatadas na primeira parte. Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos

federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

| | |
|---------------------------|-----------|
| População: | 629921 |
| Índice de Pobreza: | 13,25 |
| PIB per Capita: | 34.007,89 |
| Eleitores: | 397310 |
| Área: | 1100 |

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

| Ministério | Programa Fiscalizado | Qt. | Montante Fiscalizado por Programa |
|------------------------------------|--|------------|--|
| MINISTERIO DA SAUDE | Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) | 4 | 346.803.375,74 |
| TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO | | 4 | 346.803.375,74 |

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 8 de agosto de 2018, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

Os trabalhos de fiscalização realizados no município de São José dos Campos/SP, no âmbito do 5º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, por diretriz estratégica, abrangeram os recursos federais descentralizados dos Programas/Ações do Ministério da Saúde.

As falhas que mais se destacaram relacionadas a execução dos Programas do Ministério da Saúde foram:

- a) Ampliação das Práticas de Gestão Participativa, de Controle Social, de Educação Popular em Saúde e Implementação de Políticas de Promoção da Equidade:
 - a.1) Descumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC pelo Banco do Brasil; e
 - a.2) Descumprimento do Decreto nº 7507/2011 pela Secretaria Municipal de Saúde de São José dos Campos/SP.
- b) Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância em Saúde:
 - b.1) Terceirização irregular das atribuições de Agentes de Combate a Endemias mascarada como simples contrato de prestação de serviços;
 - b.2) Utilização de uma única cotação para formação do preço de referência da licitação;
 - b.3) Formação de preço de referência em desacordo com a legislação; e
 - b.4) Aumento de custo direto de salários em função de contratação de empresa para prestação de serviço que podia ser prestado pelo município.
- c) Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade:
 - c.1) Curto espaço de tempo entre a abertura das propostas e julgamento, tempo insuficiente para a análise detalhada pela comissão responsável pelo julgamento do Chamamento Público objeto do Processo de Seleção Nº 02/SS/2017;
 - c.2) Ausência de estudo apropriado que demonstre que a adoção do modelo de Contrato de Gestão se constitui na melhor opção para a prestação de serviços de assistência à saúde no município de São José dos Campos;
 - c.3) Inexistência de proposta de preços detalhada com a estimativa, por área de atuação, de quantitativos e custos unitários dos serviços no âmbito do Contrato de Gestão nº 265/17;
 - c.4) Prefeitura assume irregularmente passivos trabalhistas decorrentes de contratos de gestão anteriores ao Contrato de Gestão nº 265/17, no montante de R\$ 68.225.727,07;
 - c.5) Pagamentos irregulares com recursos do Contrato de Gestão nº 265/17, no montante de R\$ 176.410,95, relativo a despesas realizadas antes da celebração do contrato;
 - c.6) Irregularidades no funcionamento do Hospital e precariedade das suas instalações;
 - c.7) Erros nos registros das informações utilizadas para cálculo dos indicadores e avaliação de metas do Contrato de Gestão nº 265/2017;
 - c.8) Contratação de médicos em desacordo com normativo interno da SPDM para seleção de recursos humanos;
 - c.9) Falta de registro e registro de carga horária divergente com os da prestação de contas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES; e
 - c.10) Incompatibilidade da carga horária de médicos que prestam serviços Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence.

As irregularidades constatadas exigem providências dos gestores federais dos programas de execução descentralizada e dos executores da política pública, assim como dos Órgãos de Defesa do Estado no âmbito de suas competências.

Ordem de Serviço: 201800525

Município/UF: São José dos Campos/SP

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE SAO JOSE DOS CAMPOS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 3.504.206,77

1. Introdução

Trata-se, o presente relatório, dos resultados de ação de controle realizada com o objetivo de verificar se os mecanismos instituídos pelo Banco do Brasil para cumprimento dos ditames do Decreto nº 7.507/2011 são suficientes.

O referido decreto dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos pela União aos Estados e Municípios em decorrência, entre outras, da Lei nº 8.080/1990 - que trata dos recursos para as ações e serviços e saúde -, para estabelecer regras com o objetivo de mitigar os riscos de condutas que ocasionem a mistura dos recursos da União com verbas de outra origem, tornando impossível saber se foram aplicados nas respectivas finalidades, além de diminuir os riscos de apropriação ou desvio dos recursos federais.

Apesar das definições legais desses controles, ações da Controladoria Geral da União, Ministério Público Federal, Polícia Federal e Tribunal de Contas da União identificaram a infringência desses controles básicos, o que culminou com a assinatura de dois Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e três Termos Aditivos aos TACs entre o Ministério Público Federal, as instituições financeiras oficiais que custodiam tais recursos, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil e, por fim, a Controladoria-Geral da União, com o objetivo de inserir tais controles em seus sistemas informatizados.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 14 a 18 de maio de 2018, em relação ao Monitoramento e Avaliação da Gestão do SUS, como também à verificação do cumprimento das obrigações previstas no TAC MPF, CGU, BB e CEF, no Município de São José dos Campos/SP.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido analisados os extratos bancários, do ano de 2017, das contas dos cinco blocos de financiamento, conforme definido pela Portaria GAB/MS nº 204/2007: Atenção Básica, Média e Alta Complexidade (MAC), Assistência Farmacêutica, Gestão do SUS, Vigilância em Saúde e Investimentos e processos de pagamentos selecionados de forma amostral, com o objetivo de:

- verificar se todos os lançamentos analisados continham a identificação do destinatário final pelo CNPJ; e
- verificar se os documentos apresentados se referem a despesas da área de saúde.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais.

2.1.1. Descumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC pelo Banco do Brasil.

Fato

Em análise dos extratos bancários da conta nº 79426-0, agência 175-9 do Banco do Brasil, conta que recebia e movimentava, durante o ano de 2017, período examinado, recursos dos Blocos de Média e Alta Complexidade da Prefeitura de São José dos Campos, verificou-se a existência de duas transferências cujo destinatário era o próprio Município de São José dos Campos - CNPJ 46.643.466/0001-06 e cujo objetivo contraria as regras estabelecidas pelo Decreto nº 7.507/2011 e pelo Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre o Ministério Público Federal, a Controladoria Geral da União e o Banco do Brasil, em 06 de dezembro de 2016.

O Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2001, estabeleceu, para os recursos federais transferidos para as ações e serviços de saúde:

“Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.

§ 1º A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados”.

O Termo de Ajustamento de Conduta celebrado em 06 de dezembro de 2016 teve o objetivo de garantir, junto ao Banco do Brasil, a observância da legislação que regula o manuseio de recursos da União, estabelecendo que este deveria:

“b) impedir qualquer transferência de recursos repassados pela União às contas específicas de que tratam os Decretos n. 6.170/2007 e 7.507/2011 para outras contas do próprio ou de outros Entes Federados, por seus órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, cujos titulares possuam, na base de dados do CNPJ, uma das três naturezas jurídicas a seguir: Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal (102-3), Órgão Público do Poder Executivo Municipal (103-1) ou Fundo Público (120-1) – o objetivo é impedir tanto a transferência da conta específica de um fundo ou Ente público municipal ou estadual para outra conta do fundo ou do próprio Ente, quanto a transferência de um Ente Federado para outro;

(...)

g) impor que os recursos referidos nos Decretos n. 6.170/2007 e 7.507/2011 permaneçam mantidos apenas nas respectivas contas específicas, até que sejam retirados exclusivamente mediante transferência para conta corrente de pessoa física

ou jurídica de natureza privada, ressalvadas as situações excepcionais já mencionadas acima”.

Dentre as situações excepcionais, no caso de contas vinculadas ao recebimento de recursos do Fundo Nacional de Saúde, o TAC permite a transferência para outras contas de Órgãos Públicos do Poder Executivo Municipal (natureza jurídica 103-1) ou de Fundos Públicos (natureza jurídica 120-1) à indicação das finalidades: “Transferência Municípios sem Gestão Plena Saúde” e “Transferências de tributos retidos”. Termo aditivo ao TAC celebrado em 20 de julho de 2017 adicionou, ainda, a possibilidade de transferência à indicação da finalidade “Pagamento a Prestadores Públicos de Saúde” de qualquer esfera do Governo.

Do total de transferências realizadas para contas bancárias do próprio município, CNPJ 46.643.466/0001-06, no montante de R\$ 3.504.206,77, solicitou-se, por meio de mensagem eletrônica encaminhada em 25 de maio de 2018, que a Prefeitura Municipal de São José dos Campos fornecesse os processos de pagamento relativos às transferências de valores superiores a R\$ 100.000,00, num total de nove transferências, que somam o montante de R\$ 2.365.642,25, a saber:

Quadro 1 – Transferências do Bloco de Média e Alta Complexidade.

| Conta beneficiário | Data | Valor (R\$) | Finalidade |
|---------------------------|-------------|--------------------|---|
| 359.020-8 | 26/01/2017 | 142.279,00 | Acerto ref. OP 683/2017, paga com recurso próprio. (1) |
| 359.020-8 | 26/06/2017 | 132.668,44 | Relatório de Retenção abril e maio de 2017 (2) |
| 359.020-8 | 18/08/2017 | 100.283,05 | Relatório de Retenção julho de 2017 (2) |
| 480.070-2 | 15/09/2017 | 1.000.000,00 | Devolução de valor transferido anteriormente, solicitação da Sec. De Saúde através do MEMO 0486/SS/FMS/2017 (3) |
| 359.020-8 | 20/12/2017 | 120.035,65 | Relatório de Retenção novembro de 2017 (2) |

Fonte: Secretaria da Saúde de São José dos Campos, e Extratos bancários da conta 79426-0, agência 175-9 do Banco do Brasil relativos ao exercício de 2017.

Quadro 2 – Transferências do Bloco de Atenção Básica.

| Conta beneficiário | Data | Valor (R\$) | Finalidade |
|---------------------------|-------------|--------------------|--|
| 359.020-8 | 20/04/2017 | 252.490,74 | Relatório de Retenção fevereiro e março de 2017 (2) |
| 359.020-8 | 26/06/2017 | 149.842,94 | Relatório de Retenção abril e maio de 2017 (2) |
| 359.020-8 | 14/08/2017 | 145.270,93 | Relatório de Retenção junho de 2017 (2) |
| 359.020-8 | 13/11/2017 | 322.771,50 | Relatório de Retenção setembro e outubro de 2017 (2) |

Fonte: Secretaria da Saúde de São José dos Campos, e Extratos bancários da conta 79426-0, agência 175-9 do Banco do Brasil relativos ao exercício de 2017.

A Secretaria da Saúde informou o seguinte detalhamento das finalidades dos quadros acima:

(1) A Ordem de Pagamento OP 683/2017 teve pagamento efetuado pela conta movimento da prefeitura (c/c 359.020-8) devido às inconsistências que o sistema de pagamento via OBN do Banco do Brasil estava apresentando na época. Após a regularização do sistema, foi efetuada a transferência do valor da conta vinculada para a conta movimento.

(2) Conforme Princípio do Orçamento Bruto, todas as NF's são empenhadas em seus valores brutos. Entretanto, os valores referentes às retenções são descontados diretamente do valor a

ser repassado para o beneficiário. Periodicamente é feito um levantamento dos valores retidos e realizada a transferência do montante para a conta movimento.

(3) Para cobertura da insuficiência de caixa da conta corrente do Bloco da Média e Alta Complexidade (c/c 79.426-0), causada pelo alto fluxo de pagamento aos hospitais, UBS's e UPA's próximos ao 5º dia útil, foi transferido em 06/09/2017 o valor de R\$ 1.000.000,00 da conta movimento (c/c 480.070-2). Posteriormente, em 12/09/2017 o governo federal efetivou o repasse do bloco, regularizando o fluxo financeiro da conta e possibilitando a devolução do valor, que foi realizada em 16/09/2017, após solicitação da Secretaria da Saúde, mediante memorando 486/SS/FMS/2017.

De acordo com os quadros 1 e 2, sete processos eram relativos à retenção de tributos, dentro, portanto, das situações excepcionais pactuadas no Termo de Ajustamento de Conduta. Frise-se que os documentos encaminhados não comprovam a origem das despesas e respectivas retenções, limitando-se a justificativas e relatórios gerenciais de retenções.

As duas transferências descritas no quadro a seguir, no entanto, no montante de R\$ 1.142.279,00, foram realizadas em desacordo com o Decreto nº 7.507/2011. Porém, consideramos em desacordo com o TAC apenas a despesa realizada em 15/09/2017, pois, embora o TAC tenha sido assinado em 6/12/2016, entrando em vigência no início de 2017, foi logo suspenso. Somente após o último termo aditivo, o TAC voltou a vigorar em 04/09/2017; logo a despesa realizada em 26/01/2017 não pode ser considerada irregular em relação ao TAC:

Quadro 3 – Transferências da conta 79426-0, agência 175-9 do Banco do Brasil cujo destinatário foi o Município de São José dos Campos.

| Data | Valor (R\$) | Destinatário | Objeto |
|------------|--------------|--------------------|---|
| 26/01/2017 | 142.279,00 | 46.643.466/0001-06 | Devolução de valor relativa a pagamento de nota fiscal de despesa da Média e Alta Complexidade realizado anteriormente com recursos da conta da Prefeitura. |
| 15/09/2017 | 1.000.000,00 | 46.643.466/0001-06 | Devolução de valor transferido anteriormente da conta da Prefeitura para cobertura de insuficiência de caixa. |

Fonte: Extratos bancários da conta 79426-0, agência 175-9 do Banco do Brasil relativos ao exercício de 2017.

* Município de São José dos Campos.

Quanto à transferência realizada no dia 26 de janeiro de 2017, no valor de R\$ 142.279,00, a Prefeitura comprovou que o pagamento de despesa relativa à Média e Alta Complexidade ocorreu por meio de conta bancária do próprio município, justificando, portanto, tratar-se de devolução.

Em relação à transferência realizada no dia 15 de setembro de 2017, no valor de R\$ 1.000.000,00, a Prefeitura justificou devidamente que, em virtude “do alto fluxo de pagamentos aos hospitais, UBS's e UPA's próximo ao 5º dia útil”, houve necessidade de aportar recursos próprios temporariamente para cobrir insuficiência de caixa na conta do Bloco Média e Alta Complexidade – o que, de fato, consta no extrato.

Ambas as situações, embora não sejam indicativas de irregularidades na utilização dos recursos públicos, se referem exatamente ao que o Decreto nº 7.507/2011 tenta evitar: movimentação de recursos entre contas federais e municipais que dificultam o controle dos recursos. Tais condutas ocasionam a mistura dos recursos da União com verbas de outra origem, ocasionando a impossibilidade de saber se foram aplicados nas respectivas finalidades.

Assim, percebe-se que os controles estabelecidos nos sistemas do Banco do Brasil não estão sendo suficientes para garantir o cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado com o Ministério Público Federal e a Controladoria-Geral da União, visto que permitiram a realização de transações que não constam no rol de excepcionalidades das transferências entre órgãos públicos, nem para garantir que o Fundo Municipal de Saúde do Município de São José dos Campos cumpra os ditames do Decreto nº. 7507/2011.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2018-GP da Prefeitura Municipal de São José dos Campos, de 08 de agosto de 2018, o gestor prestou a seguinte justificativa:

“As movimentações citadas foram realizadas para regularizar situações que ocorreram sob o controle do Município em datas anteriores. Tais situações foram necessárias para garantir a pontualidade no pagamento aos prestadores de serviço, pois o atraso poderia gerar prejuízos para o prestador e para a Prefeitura. Diante do robusto volume de transferências bancárias realizadas, a ocorrência de apenas 2 (duas) transações que não constam no rol de excepcionalidades das transferências entre órgãos públicos, não indica descumprimento do TAC e do Decreto 7507/2011, no que se refere à correta destinação dos recursos. Nada obstante, e sem que isso configure irregularidade na utilização dos recursos públicos (como inclusive reconhecido no relatório preliminar), esta Administração vai apurar eventual fragilidade no sistema para evitar que a ocorrência não se repita. Todos os pagamentos foram de acordo com a normativa federal; com efeito, foram abertas contas correntes específicas para cada um dos blocos de financiamento indicados no relatório preliminar, através do próprio Ministério da Saúde. As transferências realizadas diretamente para o próprio Município de São José dos Campos dizem respeito à retenção na fonte em conformidade com relatórios apresentados quando da fiscalização "in loco", trata-se de tributos retidos na fonte de titularidade do Município, conforme definido na Constituição Federal. Para maiores esclarecimentos, pontuamos tais tributos: - Imposto de Renda Retido na fonte e ISS.

Quanto ao INSS, o Município retém tais valores de acordo com o artigo 55, parágrafo 2º, da IN RFB 971/09, artigos 1º e 2º do Decreto nº 1.007 de dezembro/93 do MAPS.

Quando da elaboração da GFIP (Guia de Recolhimento do FGTS e de informações à Previdência Social) tais valores são incluídos em uma guia gerando com isto integração de todos os valores retidos no Município. Quando dos efetivos pagamentos desta guia o Município paga com recurso do tesouro e posteriormente tais valores retidos são transferidos para compensar o valor pago pelo ente relativo à retenção.

Vale lembrar ainda que os valores retidos na fonte pertencentes a terceiros devem ser repassados, a fim de não se caracterizar apropriação indébita ou crime de responsabilidade. Haja vista as justificativas apresentadas acima, as transferências financeiras ocorridas na conta nº 79426-0 estão devidamente corretas e de acordo com a ordem constitucional, e não

há violação aos preceitos estabelecidos na norma do decreto nº 7507/2011. Por fim, a movimentação financeira efetuada em nome Município São José dos Campos, CNPJ 46.643.466/0001-06, é legal e de acordo com as normas constitucionais, não tendo ocorrido qualquer pagamento no citado CNPJ dentro das contas vinculadas específicas.”

Análise do Controle Interno

O próprio gestor confirmou que houve movimentações realizadas para regularizar situações que ocorreram sob o controle do Município em datas anteriores (transferência realizada no dia 26 de janeiro de 2017, no valor de R\$ 142.279,00, e transferência realizada no dia 15 de setembro de 2017, no valor de R\$ 1.000.000,00), informando que tais situações foram necessárias para garantir a pontualidade no pagamento aos prestadores de serviço, pois o atraso poderia gerar prejuízos para o prestador e para a Prefeitura.

Conforme já mencionado no fato, ambas as situações citadas, embora não sejam indicativas de irregularidades na utilização dos recursos públicos, se referem exatamente ao que o Decreto nº 7.507/2011 tenta evitar: movimentação de recursos entre contas federais e municipais que dificultam o controle dos recursos. Tais condutas ocasionam a mistura dos recursos da União com verbas de outra origem, ocorrendo a impossibilidade de saber se foram aplicados nas respectivas finalidades.

Assim, reforça-se que os controles estabelecidos nos sistemas do Banco do Brasil não estão sendo suficientes para garantir o cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado com o Ministério Público Federal e a Controladoria-Geral da União, visto que permitiram a realização de transações que não constam no rol de excepcionalidades das transferências entre órgãos públicos, nem para garantir que o Fundo Municipal de Saúde do Município de São José dos Campos cumpra os ditames do Decreto nº. 7507/2011.

2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Descumprimento do Decreto nº 7507/2011 pela Secretaria Municipal de Saúde de São José dos Campos/SP.

Fato

Com o objetivo de verificar o cumprimento do Decreto nº 7507/2011, como também a aplicação dos dois Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e dos três Termos Aditivos aos TACs firmados entre o Ministério Público Federal, as instituições financeiras oficiais que

custodiam tais recursos (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) e, por fim, a Controladoria-Geral da União, em relação aos recursos federais transferidos, no ano de 2017, pelo Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde ao Fundo Municipal de Saúde do Município de São José dos Campos, referente aos cinco blocos de financiamento: Atenção Básica, Média e Alta Complexidade (MAC), Assistência Farmacêutica, Gestão do SUS, Vigilância em Saúde e Investimentos, conforme definido pela Portaria GAB/MS nº 204/2007, realizou-se o que segue:

Analisaram-se processos de pagamentos de fornecedores e de prestadores de serviços para a Secretaria de Saúde do Município de São José dos Campos/SP, abaixo listados, bem como os documentos que deram suporte a essas despesas:

1. Bloco da Assistência Farmacêutica – EXERCÍCIO DE 2017.

- a) Soma/SP Produtos Hospitalares Ltda – CNPJ 05.847.630/0001-10 ;
- b) Prati, Donaduzzi & Cia Ltda - CNPJ 73.856.593/0001-66;
- c) Interlab Farmacêutica Ltda - CNPJ 43.295.831/0001-40;
- d) Dupatri Hospitalar Comércio, Importação e Exportação Ltda. - CNPJ 04.027.894/0003-26;
- e) Drogaria Faria e Braga Ltda - CNPJ 22.977.014/0001-00;
- f) Comercial Cirúrgica Rioclarense Ltda - CNPJ 67.729.178/0001-49; e
- g) Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos Ltda - CNPJ 4.734.671/0001-51.

2. Bloco da Atenção Básica – EXERCÍCIO DE 2017.

- a) Copagaz Distribuidora de Gás S.A - CNPJ 03.237.583/0039-30;
- b) Edson Ferreira Entregas - CNPJ 11.073.435/0001-82;
- c) C.B.S. Médico Científica S/A - CNPJ 48.791.685/0001-68;
- d) Kimenz Equipamentos Ltda – CNPJ 72.791.445/0001-48;
- e) Paulo Cesar Fleury de Oliveira - Eireli em Recuperação Judicial - CNPJ 61.692.422/0001-60;
- f) Maquim Comércio de Equipamentos Eletro-eletrônicos Ltda - CNPJ 50.009.935/0001-07; e
- g) Blau Farmacêutica S.A. - CNPJ 58.430.828/0001-60.

3. Bloco Gestão do SUS – EXERCÍCIO DE 2017.

- a) Editora Amigos da Natureza Ltda - CNPJ 04.096.738/0001-55;
- b) Edital Comércio de Artefatos de Papel e Gráfica Eireli - CNPJ 08.845.263/0001-03;
- c) Euzebio e Carvalho Bufett Ltda - CNPJ 07.501.798/0001-02;
- d) Felipe Silva Moliterno – Materiais - CNPJ 07.294.196/0001-13;
- e) Eletificar Serviços e Manutenção Elétrica e Hidráulica Ltda - CNPJ 14.650.232/0001-08;
- f) Copiadora Copcentro Ltda - CNPJ 53.324.182/0001-12; e
- g) Raac Transportes Executivos Ltda - CNPJ 15.042.428/0001-74.

4. Bloco da Média e Alta Complexidade – EXERCÍCIO DE 2017.

- a) Centro de Prevenção e Reabil de Deficiência da Visão - CNPJ 51.619.906/0001-20;
- b) Instituto das Pequenas Missionárias de Maria Imaculada - CNPJ 60.194.990/0006-82;

- c) Ótima Refeições Ltda - CNPJ 48.717.946/0001-08;
- d) Município de São José dos Campos - CNPJ 46.643.466/0001-06;
- e) Dakfilm Comercial Ltda - CNPJ 61.613.881/0001-00;
- f) Sanofi-aventis Farmacêutica Ltda - CNPJ 02.685.377/0008-23; e
- g) Donizetti & Batista Comércio de Carnes – Eireli - CNPJ 52.923.851/0001-00.

5. Bloco Vigilância em Saúde – EXERCÍCIO DE 2017.

- a) Maria das Gracas Barbosa Ribeiro - CNPJ 08.236.156/0001-88;
- b) Maria A.T.F.A. de Almeida Animais - CNPJ 11.087.456/0001-57;
- c) W. M. R. Transportes Ltda - CNPJ 10.329.069/0001-17;
- d) Transportadora Balafre Ltda - CNPJ 03.502.394/0001-74;
- e) CVS Comércio de Alimentos e Serviços de Cartões Eireli - CNPJ 04.728.183/0001-17;
- f) Delluca Transportes Ltda - CNPJ 08.340.068/0001-21; e
- g) San Marco Automóveis Ltda - CNPJ 25.308.164/0001-01.

Dessas análises, a equipe de fiscalização pôde constatar que:

Em consulta ao sítio “Saúde com Mais Transparência” (<http://aplicacao.saude.gov.br/portaltransparencia/index.jsf>), foi possível constatar que houve pagamentos pelo Fundo Municipal de Saúde do Município de São José dos Campos, no ano de 2017, ao Município de São José dos Campos - CNPJ 46.643.466/0001-06, no montante de R\$ 3.504.206,77; esse valor refere-se ao total repassado de recursos federais, oriundos dos cinco blocos da saúde, acima mencionados.

Esse procedimento não respeitou o *caput* do art. 2º do Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011 (*Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais*), pois houve transferências de recursos federais para outro órgão da Prefeitura de São José dos Campos/SP. Também não respeitou o §1º do art. 2º do referido decreto (*A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados*), pois o órgão Município de São José dos Campos, CNPJ 46.643.466/0001-06, não é fornecedor nem prestador de serviços da Secretaria Municipal de Saúde de São José dos Campos/SP.

Quanto aos demais fornecedores e prestadores de serviços para a Secretaria da Saúde do Município de São José dos Campos/SP, analisados pela equipe de fiscalização, verificou-se que os pagamentos realizados estão de acordo com o Decreto nº. 7507/2011.

De acordo com os extratos examinados, verificou-se que não houve lançamento de saques do tipo “em espécie”. Portanto, não houve necessidade de se avaliar se os saques “em espécie” respeitam o limite do valor máximo de oitocentos reais por transação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2018-GP da Prefeitura Municipal de São José dos Campos, de 08 de agosto de 2018, o gestor prestou a seguinte justificativa:

“As movimentações citadas foram realizadas para regularizar situações que ocorreram sob o controle do Município em datas anteriores. Tais situações foram necessárias para garantir

a pontualidade no pagamento aos prestadores de serviço, pois o atraso poderia gerar prejuízos para o prestador e para a Prefeitura. Diante do robusto volume de transferências bancárias realizadas, a ocorrência de apenas 2 (duas) transações que não constam no rol de excepcionalidades das transferências entre órgãos públicos, não indica descumprimento do TAC e do Decreto 7507/2011, no que se refere à correta destinação dos recursos. Nada obstante, e sem que isso configure irregularidade na utilização dos recursos públicos (como inclusive reconhecido no relatório preliminar), esta Administração vai apurar eventual fragilidade no sistema para evitar que a ocorrência não se repita. Todos os pagamentos foram de acordo com a normativa federal; com efeito, foram abertas contas correntes específicas para cada um dos blocos de financiamento indicados no relatório preliminar, através do próprio Ministério da Saúde. As transferências realizadas diretamente para o próprio Município de São José dos Campos dizem respeito à retenção na fonte em conformidade com relatórios apresentados quando da fiscalização "in loco", trata-se de tributos retidos na fonte de titularidade do Município, conforme definido na Constituição Federal. Para maiores esclarecimentos, pontuamos tais tributos: - Imposto de Renda Retido na fonte e ISS.

Quanto ao INSS, o Município retém tais valores de acordo com o artigo 55, parágrafo 2º, da IN RFB 971/09, artigos 1º e 2º do Decreto nº 1.007 de dezembro/93 do MAPS.

Quando da elaboração da GFIP (Guia de Recolhimento do FGTS e de informações à Previdência Social) tais valores são incluídos em uma guia gerando com isto integração de todos os valores retidos no Município. Quando dos efetivos pagamentos desta guia o Município paga com recurso do tesouro e posteriormente tais valores retidos são transferidos para compensar o valor pago pelo ente relativo à retenção.

Vale lembrar ainda que os valores retidos na fonte pertencentes a terceiros devem ser repassados, a fim de não se caracterizar apropriação indébita ou crime de responsabilidade. Haja vista as justificativas apresentadas acima, as transferências financeiras ocorridas na conta nº 79426-0 estão devidamente corretas e de acordo com a ordem constitucional, e não há violação aos preceitos estabelecidos na norma do decreto nº 7507/2011. Por fim, a movimentação financeira efetuada em nome Município São José dos Campos, CNPJ 46.643.466/0001-06, é legal e de acordo com as normas constitucionais, não tendo ocorrido qualquer pagamento no citado CNPJ dentro das contas vinculadas específicas.”

Análise do Controle Interno

O próprio gestor confirmou que houve movimentações realizadas para regularizar situações que ocorreram sob o controle do Município em datas anteriores (transferência realizada no dia 26 de janeiro de 2017, no valor de R\$ 142.279,00 e transferência realizada no dia 15 de setembro de 2017, no valor de R\$ 1.000.000,00), informando que tais situações foram necessárias para garantir a pontualidade no pagamento aos prestadores de serviço, pois o atraso poderia gerar prejuízos para o prestador e para a Prefeitura.

Ambas as situações citadas, embora não sejam indicativas de irregularidades na utilização dos recursos públicos, se referem exatamente ao que o Decreto nº 7.507/2011 tenta evitar: movimentação de recursos entre contas federais e municipais que dificultam o controle dos recursos. Tais condutas ocasionam a mistura dos recursos da União com verbas de outra origem, ocasionando a impossibilidade de saber se foram aplicados nas respectivas finalidades.

Conforme já mencionado no fato, esses procedimentos não respeitaram o *caput* do art. 2º do Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011 (*Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais*), pois houve transferências de recursos federais para outro órgão da Prefeitura de São José dos Campos/SP. Também não se respeitou o §1º do art. 2º do referido decreto (*A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados*), pois o órgão Município de São José dos Campos, CNPJ 46.643.466/0001-06, não é fornecedor nem prestador de serviços da Secretaria Municipal de Saúde de São José dos Campos/SP.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, em relação aos recursos federais transferidos no ano de 2017 pelo Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde ao Fundo Municipal de Saúde do Município de São José dos Campos/SP, referentes aos cinco blocos de financiamento: Atenção Básica, Média e Alta Complexidade (MAC), Assistência Farmacêutica, Gestão do SUS, Vigilância em Saúde e Investimentos, conforme definido pela Portaria GAB/MS nº 204/2007, conclui-se que:

1. A Secretaria Municipal de Saúde do Município de São José dos Campos/SP não respeitou o *caput* do art. 2º do Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, bem como não respeitou o §1º do art. 2º do referido decreto;
2. O Banco do Brasil não vem cumprindo o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre o Ministério Público Federal, as instituições financeiras oficiais que custodiam tais recursos (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) e a Controladoria-Geral da União.

Ordem de Serviço: 201800836

Município/UF: São José dos Campos/SP

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE SAO JOSE DOS CAMPOS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 330.657.328,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 14/05/2018 a 18/05/2018 sobre a aplicação dos recursos do programa - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) e ação - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade, no município de São José dos Campos/SP.

A ação fiscalizada destina-se a repasse direto de recursos financeiros transferidos fundo a fundo para o custeio da atenção de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar no Sistema Único de Saúde, viabilizando, de forma descentralizada, a atenção à saúde da População nos estados e municípios habilitados em Gestão Plena do Sistema e nos estados habilitados em Gestão Plena do Sistema Estadual.

A verificação efetuada limitou-se a análise do processo do Contrato de Gestão nº 265/17, firmado entre a Prefeitura Municipal de São José dos Campos e a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM.

Os trabalhos de fiscalização foram desenvolvidos na sede da Secretaria Municipal de Saúde de São José dos Campos e no Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence – HMJCF.

Os exames foram realizados por amostragem, em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, técnicas a inspeção física, análise documental e realização de entrevistas.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de

suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Contratação de Organização Social para a operacionalização do Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence.

Fato

A Prefeitura Municipal de São José dos Campos/SP tem firmado contrato de gestão para operacionalização da gestão e execução das atividades e serviços de saúde no Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence – HMJCF com a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, CNPJ 05.951.279/0001-02, desde 25 de julho de 2006. O Hospital Municipal foi inaugurado em 1978 e é a maior unidade hospitalar de atendimento 24 horas para urgência e emergência do município.

O primeiro contrato de gestão, de nº 15526/06, teve vigência de 25 de julho de 2006 até 25 de julho de 2011. Posteriormente, foi firmado o Contrato de Gestão de nº 24900/11, com vigência até 25 de julho de 2017. E, em 25 de julho de 2017, foi firmado o Contrato de Gestão de nº 265/17, com prazo de vigência de vinte e quatro meses, contados a partir da data da celebração, e que constitui o objeto de análise desta fiscalização.

A Prefeitura Municipal, para substituir o Contrato de Gestão nº 24900/11, realizou processo de chamamento público para seleção de organização social qualificada no município de São José dos Campos/SP ou demais entidades que assim se qualificassem até a data de realização da sessão pública de abertura dos envelopes, Processo de Seleção Nº 02/SS/2017, Processo Administrativo nº 45004/2017.

A autorização para a realização do chamamento público foi dada em 28 de abril de 2017. O extrato do edital de chamada pública foi publicado no jornal local e Diário Oficial do Estado de São Paulo (DOESP), em 27 de maio de 2017 e no Diário Oficial da União (DOU), em 29 de maio de 2017. O prazo de apresentação das propostas era até 26 de junho de 2017.

Sete organizações sociais manifestaram interesse em participar da chamada pública, mas somente duas apresentaram as propostas, a Associação das Crianças Excepcionais de Nova Iguaçu - ACENI, CNPJ 01.475.404/0001-19, e a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM, CNPJ 61.699.567/0001-92.

A Comissão Especial de Seleção considerou a SPDM vencedora do chamamento em 24 de junho de 2017. A ACENI foi desclassificada por não possuir experiência anterior na gestão de hospital de porte compatível com o Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence.

A homologação ocorreu em 24 de julho de 2017 e o contrato foi assinado em 25 de julho de 2017. O Contrato de Gestão nº 265/17 foi celebrado com prazo de vigência de 24 meses, podendo ser renovado nos termos da lei. O valor total do contrato é de R\$ 330.657.328,00, sendo que para o primeiro ano do contrato o valor mensal é de R\$ 13.777.389,00.

A SPDM é uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, qualificada como organização social, fundada em 1933, é mantenedora do Hospital São Paulo (hospital universitário da Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP), e atua na gestão e prestação de serviços de diversas instituições públicas, por meio de convênios e contratos de gestão.

Conforme dados obtidos no sítio eletrônico da SPDM, atua como organização social nos estados de São Paulo, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro e Santa Catarina.

2.2.2. Curto espaço de tempo entre a abertura das propostas e julgamento, tempo insuficiente para a análise detalhada pela comissão responsável pelo julgamento do Chamamento Público objeto do Processo de Seleção Nº 02/SS/2017.

Fato

A Prefeitura Municipal de São José dos Campos/SP realizou Processo de Seleção Nº 02/SS/2017, Processo Administrativo nº 45004/2017, para contratação de organização social para operacionalização da gestão e execução das atividades e serviços de saúde no Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence – HMJCF.

Sete organizações sociais manifestaram interesse em participar da chamada pública, mas somente duas apresentaram as propostas, a Associação das Crianças Excepcionais de Nova Iguaçu - ACENI, CNPJ 01.475.404/0001-19, e a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM, CNPJ 61.699.567/0001-92.

Às nove horas do dia 26 de junho de 2017 as propostas das duas empresas foram abertas e em 28 de junho de 2017, às dez horas, houve o julgamento considerando a SPDM vencedora do chamamento. A ACENI foi desclassificada por não possuir experiência anterior na gestão de hospital de porte compatível com o Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence.

Tendo em vista a grande quantidade da documentação apresentada, esse curto espaço de tempo não seria suficiente para análise detalhada da documentação e a avaliação técnica da capacidade (administrativa, técnica, operacional, experiência, pessoal qualificado, etc.) das propostas apresentadas para consecução dos objetivos propostos, bem como, da adequabilidade dos custos. A documentação apresentada pela ACENI continha aproximadamente 1550 folhas e a da SPDM continha aproximadamente 1760 folhas. Acrescente-se que toda essa documentação foi analisada e vista pelos cinco membros da Comissão e pelos dois representantes das organizações sociais.

A adequada análise técnica da proposta, certificando-se da consistência do plano de trabalho, da adequabilidade de seus custos e das condições da entidade contratada para executá-los, constitui a validação do planejamento da ação a ser executada e é a fase de controle mais efetiva e menos onerosa neste tipo de processo: a antecedente. A efetividade das demais fases, a concomitante (acompanhamento e fiscalização da execução) e a subsequente (avaliação de resultados e prestações de contas) dependem fundamentalmente dos parâmetros estabelecidos na primeira fase.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2018-GP, de 08 de agosto de 2018, a Prefeitura Municipal de São José dos Campos/SP apresentou a seguinte manifestação:

“Primeiramente cabe aqui esclarecer que no momento da abertura dos envelopes nº 01 - Documentos de Habilitação, todas as folhas foram numeradas e rubricadas pelos cinco membros da comissão de seleção, em seguida todos documentos dos envelopes nº 01 foram disponibilizados aos representantes credenciados das duas Organizações Sociais para que

rubricassem e fizessem suas manifestações no momento oportuno. Assim ocorreu sucessivamente na abertura dos envelopes nº 02 Planos de Trabalho e envelopes nº 03 Planos Orçamentários de Custeio. O objetivo da Comissão de numerar e rubricar todos os documentos visa dar maior transparência ao processo evitando qualquer possibilidade de retirada ou inserção de documentos após a sessão pública, sendo dada oportunidade aos representantes credenciados para uma análise sumária de todos os documentos e manifestação quanto a qualquer irregularidade observada.

Na Ata de abertura ficou registrado que o julgamento seria realizado em uma nova reunião da comissão especial de seleção.

A nova reunião da comissão especial de seleção ocorreu às dez horas do dia 28 de junho de 2017; porém, logo após o encerramento da reunião de abertura ocorrida às 09 horas do dia 26 de junho de 2017, foi dada a cada membro de comissão a tarefa de uma análise mais aprofundada dos envelopes apresentados, sendo dividida a tarefa entre os membros para nova discussão na data agendada para a reunião de julgamento.

Cabe aqui esclarecer que a comissão é formada por profissionais com formação em diversas áreas e para maior eficácia da análise a cada profissional foi atribuída a tarefa de analisar os documentos de acordo com a sua área de atuação e levar o resultado para a discussão com a comissão no dia seguinte, data em que ocorreu a nova reunião da comissão especial de seleção, que se iniciou às dez horas do dia 28 de junho de 2017; porém, transcorreu durante todo o dia até o final do julgamento.

Conforme foi fundamentada a inabilitação da Associação das Crianças Excepcionais de Nova Iguaçu ACENI e pontuações atribuídas a cada Organização Social, fica claro que todos documentos apresentados foram analisados tecnicamente de acordo com o que preconiza o instrumento convocatório.”

Análise do Controle Interno

A análise efetuada em curto espaço de tempo mesmo que as tarefas fossem divididas não foi suficiente para análise detalhada da documentação apresentada. Conforme relatado em item específico desse relatório, a Comissão de Seleção aprovou a proposta da Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM sem o detalhamento dos custos, que resultaria na sua desclassificação.

2.2.3. Ausência de estudo apropriado que demonstre que a adoção do modelo de Contrato de Gestão se constitui na melhor opção para a prestação de serviços de assistência à saúde no município de São José dos Campos.

Fato

A Prefeitura não apresentou e, também, não consta do processo do Contrato de Gestão nº 265/17, planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução do contrato de gestão e dos ganhos esperados de eficiência, eficácia e economicidade. A planilha detalhada é importante para subsidiar o valor que será transferido para a entidade a ser contratada.

Não há elementos formadores dos custos das atividades previstas, limitando-se a indicar o custo global estimado, no montante de R\$ 330.657.373,68 para 24 meses de contrato. Ocorre

que não se depreende do processo a forma pela qual a Administração chegou a esta estimativa, uma vez que não consta planilha detalhada dos custos dos serviços que seriam contratados, o que inviabiliza a avaliação quanto à pertinência da despesa, sua adequação e conformidade com o objeto executado, bem como impede a aferição da compatibilidade de preços.

A decisão de transferir a prestação de serviços de assistência à saúde para entidades do terceiro setor deve ser adequadamente motivada, deixando incontestado que a terceirização da gestão resultará em melhor desempenho ou menor custo na prestação dos serviços à população.

Assim sendo, a celebração de contrato de gestão com uma organização social deve ter como valor de referência, além de outros parâmetros como a produtividade e a qualidade, o montante dos custos incorridos pelo próprio poder público para executar os serviços que se quer contratar com tal organização social, o que não se verificou no caso em pauta.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TC-000527/003/10-Primeira Câmara, TC-000561/007/09-Primeira Câmara, TC-000213/012/12-Tribunal Pleno, dentre outros) e o Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 3239/2013 – Plenário, Acórdão nº 352/2016 – Plenário, Acórdão nº 2057/2016 – Plenário, dentre outros) tem entendimento de que para qualquer terceirização na área da Saúde é obrigatória a realização de estudo detalhado, justificando as razões e demonstrando as vantagens, sobretudo as financeiras, para a Administração, que esta decisão traria.

Portanto, diante da ausência desses estudos preliminares detalhados, não se pode afirmar que a Prefeitura Municipal de São José dos Campos /SP obteve, adotando como referência seus próprios custos com a realização dos respectivos serviços, uma proposta vantajosa para a administração pública, considerados todos os seus aspectos relevantes tais como o da economicidade, eficiência e eficácia, ao celebrar o contrato de gestão.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2018-GP, de 08 de agosto de 2018, a Prefeitura Municipal de São José dos Campos/SP apresentou a seguinte manifestação:

“O estudo de vantajosidade precedeu a própria abertura do Chamamento Público e encontra-se às fls. 135-156 do Processo Administrativo 45004/2017 (cópia anexa), constando no item 6 (fls. 156) do referido estudo que a adoção do modelo de Contrato de Gestão constitui a melhor opção para a prestação de serviços de assistência à saúde no município de São José dos Campos.”

Análise do Controle Interno

O estudo de vantajosidade apresentado não traz os elementos formadores dos custos das atividades previstas, com planilha detalhada por atividade apresentando os quantitativos de serviços e custos unitários correspondentes que pudessem permitir uma análise apropriada acerca de sua razoabilidade, bem como realizar comparação os preços de mercado.

Portanto, a Prefeitura ao não incluir nenhuma memória de cálculo no processo de contratação não comprovou o atendimento às exigências legais.

2.2.4. Inexistência de proposta de preços detalhada com a estimativa, por área de atuação, de quantitativos e custos unitários dos serviços no âmbito do Contrato de Gestão nº 265/17.

Fato

A SPDM apresentou orçamento sem o detalhamento de quantitativos e de custos unitários, em desconformidade com o solicitado no Edital de Chamamento Público, Processo de Seleção nº 02/SS/2017, item 7.1, do Anexo I: “*No Plano de Aplicação de Recursos Financeiros deverão constar informações detalhadas referentes aos valores e das despesas a serem realizadas durante a vigência do Contrato.*”. A SPDM apresentou somente o Plano Orçamentário de Custeio Consolidado para o Ano 01, que especifica o repasse mensal a ser efetuado à entidade no primeiro ano de vigência do contrato.

A ausência de detalhamento dos custos por meio de planilhas contendo estimativas de quantitativos e de custos unitários em relação a cada item específico de custo componente de uma determinada atividade abrangida pelo contrato de gestão impossibilita a análise objetiva da adequação dos preços dos serviços a serem contratados, dos resultados alcançados e das respectivas prestações de contas.

Também possibilitará a ocorrência de irregularidades na fase de execução e desvirtuamento do objeto, como no caso de eventuais alterações nas atividades ou metas previstas no plano original, porquanto não existindo uma correlação clara e inequívoca entre as atividades/áreas contratualizadas e os respectivos custos individualizados.

A título de exemplo, considerando-se que os custos com recursos humanos são os mais relevantes na execução das múltiplas atividades distribuídas por diversas áreas de abrangência do contrato sob análise, não se pode chegar a uma apuração precisa dos mesmos sem que se elabore, minimamente, uma projeção do quadro de recursos humanos requerido para cada atividade/área, detalhando o seu quantitativo, os respectivos cargos, a remuneração de cada cargo, encargos, benefícios e outros custos correlatos.

Assim, em face do que foi apontado, conclui-se que a estimativa de preços apresentada pela SPDM constante do Contrato de Gestão nº 265/17, pela ausência de detalhamento suficiente dos custos envolvidos na contratualização dos respectivos serviços, não é apropriada para assegurar a adequação entre os meios sugeridos, seus custos, cronogramas e resultados, porquanto não possibilita uma avaliação precisa dos mesmos, quando cotejados com as atividades/áreas envolvidas no referido contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2018-GP, de 08 de agosto de 2018, a Prefeitura Municipal de São José dos Campos/SP apresentou a seguinte manifestação:

“No caso em tela verifica-se que duas Organizações Sociais atenderam ao Chamamento Público, embora houvesse, após a publicação do edital, 31 manifestações de interesse registradas em nosso site.

Observa-se que a Associação das Crianças Excepcionais de Nova Iguaçu ACENI foi inabilitada por não apresentar a demonstração de experiência anterior mínima de 03 (três) anos na gestão de hospital de porte compatível com o objeto do editai, comprovação essa que

é de fundamental importância para garantir a boa gestão do equipamento público, que no caso trata-se do maior Hospital Público de São José dos Campos.

A experiência aqui a ser verificada é fundamental, pois a Organização Social deveria comprovar sua aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto do edital, o que na falta ocasionou sua inabilitação.

Não obstante, a SPDM - Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina deixou de apresentar as informações detalhadas referentes aos valores e das despesas a serem realizadas durante a vigência do contrato, documento esse que ocasionou a redução da pontuação da Organização Social no seu Plano Orçamentário e de Custeio, recebendo a pontuação 19,18, face à pontuação máxima (20 pontos) recebida pela Associação das Crianças Excepcionais de Nova Iguaçu - ACENI neste quesito.

Portanto, a ausência de detalhamento dos custos na proposta de preços não era critério de inabilitação ou desclassificação, mas sim quesito de pontuação, reduzindo a pontuação daquele que deixou de apresentar.”

Análise do Controle Interno

A apresentação do detalhamento dos custos era obrigatória conforme disposto no item 7.1, do Termo de Referência Técnica, Anexo I, do Edital de Chamamento Público, Processo de Seleção nº 02/SS/2017. Também, a falta de detalhamento dos custos era critério de desclassificação, conforme item 9.3 do referido Termo de Referência Técnica.

Portanto a SPDM deveria ter sido desclassificada por não atender plenamente as exigências do Termo de Referência Técnica do Edital de Chamamento Público.

2.2.5. Prefeitura assume irregularmente passivos trabalhistas decorrentes de contratos de gestão anteriores ao Contrato de Gestão nº 265/17, no montante de R\$ 68.225.727,07.

Fato

Verificou-se, em análise dos termos do Contrato de Gestão nº 265/17, cláusula por meio da qual a Prefeitura Municipal de São José dos Campos assume os passivos trabalhistas, previdenciários e civis construídos pela contratada antes da celebração do contrato, e até a data de 24 de julho de 2017, conforme a cláusula décima segunda, item 12.4, abaixo:

“[...]

12.4 - Considerando a necessidade de regular a questão atinente aos passivos decorrentes dos custos trabalhistas, previdenciários e civis, decorrentes da execução dos CONTRATOS DE GESTÃO nº 15.526/06 e 24.900/11, e, considerando que há funcionários seus que porventura darão continuidade ao contrato de trabalho ora vigente durante a execução deste novo ajuste ora firmado, e, considerando, ainda, que mencionados custos trabalhistas, previdenciários e civis são da responsabilidade da CONTRATANTE, até a data de 24/07/2017, nos termos das Cláusulas Décima Segunda, parágrafo terceiro, e Nona, parágrafo quinto, respectivamente, daqueles contratos, as partes concordam que tais custos, inclusive eventual multa sobre o FGTS, serão de exclusiva responsabilidade da

CONTRATADA somente a partir da data do início de vigência do presente CONTRATO DE GESTÃO, nos exatos termos da cláusula 2.9 do presente, que era parte integrante do Edital de Seleção, e da responsabilidade da CONTRATANTE até a data de 24/07/2017.

§1º. Considerando que as verbas do passivo trabalhista decorrente da execução dos CONTRATOS DE GESTÃO nº 15.526/06 e 24.900/11 relativas aos empregados da CONTRATADA envolvidos na execução daqueles contratos durante seus períodos de vigência são de responsabilidade da CONTRATANTE, os cálculos das futuras verbas rescisórias dos empregados que porventura deem continuidade aos contratos de trabalho ora vigentes deverão ser feitos de forma proporcional, ficando responsável a CONTRATANTE pelas verbas devidas até a data de 24/07/2017, inclusive eventual multa sobre o FGTS, que deverá ser calculada sobre o valor depositado até a data de 24/07/2017.

§ 2º. Faz parte integrante deste contrato na forma de ANEXO III - PROJEÇÃO DE VERBAS RESCISÓRIAS ATÉ 24/07/2017 – relatório contendo o NOME e VENCIMENTOS de todos os empregados contratados pela CONTRATADA envolvidos na execução dos CONTRATOS DE GESTÃO nº 15.526/06 e 24.900/11 até a data de 24/07/2011 para fins de análise e conferência da CONTRATANTE no momento em que cientificada da rescisão trabalhista.

§ 3º. Da mesma forma, os passivos efetivos ou potenciais, decorrentes dos custos previdenciários e civis, decorrentes da execução dos CONTRATOS DE GESTÃO nº 15.526/06 e 24.900/11, até a data de 24/07/2017, que, nos termos das Cláusulas Décima Segunda, parágrafo terceiro, e Nona, parágrafo quinto, respectivamente, daqueles contratos, são da responsabilidade da CONTRATANTE, constam relacionados no ANEXO IV – DEMAIS PASSIVOS, e, quando de sua ocorrência deverão ser encaminhados à CONTRATANTE para análise da CONTRATANTE e eventual contingenciamento de receitas para suportá-los, bem como decisão quanto à forma e oportunidade de sua quitação.

§ 4º. Os pagamentos dos passivos acima tratados poderão ser realizados pela CONTRATADA, devendo a seguir ser objeto de cientificação à CONTRATANTE, para as devidas verificações, validações e decisões, e para proceder ao seu ressarcimento à CONTRATADA num prazo de até 90 (noventa dias) após a solicitação.

[...]"

Esses passivos são decorrentes da execução dos Contratos de Gestão nº 15.526/06 e Contrato de Gestão nº 24.900/11, que antecederam ao Contrato de Gestão nº 265/17, totalizando o montante de R\$ 68.225.727,07, sendo R\$ 45.471.790,42 referentes a folha de pagamento (se houvesse rescisão coletiva em 30/06/2017, com aviso prévio indenizado), R\$ 9.802.130,67 referentes aos processos cíveis e administrativos e R\$ 12.951.805,98 referentes aos processos trabalhistas.

Essa cláusula está em desacordo com os termos do artigo 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93, que dispõe:

"[...]"

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.

[...]”

Vale ressaltar que não houve manifestação da Consultoria Jurídica da Prefeitura sobre a inclusão da tal cláusula.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2018-GP, de 08 de agosto de 2018, a Prefeitura Municipal de São José dos Campos/SP apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto ao apontado no relatório preliminar lavrado pela fiscalização, cabe esclarecer que:

1) A assunção dos débitos em questão pelo Município decorreu dos expressos termos dos contratos de gestão inicialmente celebrados, sob nº 15.526/06 e 24.900/11.

2) Tais contratos, nas cláusulas segunda, item 1, e na cláusula 2.9, respectivamente, faziam alusão ao texto do artigo 71, da Lei de Licitações, bem mencionado pela fiscalização em seu relatório.

3) Contudo, sucessivamente, na cláusula décima segunda, parágrafo terceiro, e na cláusula nona, parágrafo quinto, respectivamente, ambos os contratos imputavam ao Município contratante arcar com os custos trabalhistas, previdenciários e civis da execução contratual, quando do encerramento do contrato de gestão.

4) Assim sendo, uma vez que:

a) os **débitos** objeto da cláusula 12.4, do Contrato de Gestão nº 265/17, inclusive os débitos trabalhistas, tais como férias, décimo terceiro salário, e rescisões e respectivos encargos, possuem como **causa** a execução contratual **sob a vigência daqueles contratos de gestão**;

b) **não houve** repasses públicos para que a entidade fizesse eventual **provisionamento** para arcar com tais despesas ao final de cada um dos Contratos de gestão anteriores, sob nº 15.526/06 e nº 24.900/11;

c) tampouco haveria como se cogitar de **eventual pagamento pela própria entidade às suas expensas**, já que se trata de **associação sem fins lucrativos**, qualificada como organização social, e cujos repasses regularmente efetuados tiveram por destino outras despesas, oportunamente comprovadas e aprovadas pela Administração nas prestações de contas periódicas; isto é, os repasses efetuados não se destinaram a eventual provisionamento para quaisquer despesas pendentes quando do advento do termo final do contrato;

d) a **pronta quitação** de todos os débitos pelo Erário (com o **repasso**, ao final do derradeiro contrato, dos valores pertinentes à totalidade dos débitos pendentes, que se venceriam a partir daquela data, aí incluídas as despesas referentes a férias e décimo terceiro salário proporcionais ao período de vigência dos contratos nº 15.526/06 e 24.900/11), importaria em

um excessivo gravame para as finanças públicas municipais, combatidas em razão da crise econômica ainda em curso;

e) eventual **decisão administrativa pelo pronto repasse** dos valores quando do encerramento do Contrato de Gestão nº 24.900/11, seria despida de sentido **e importaria para o Erário despesas desnecessárias naquele momento**, uma vez que a entidade vencedora do processo seletivo público para dar continuidade ao gerenciamento das atividades foi a mesma entidade anteriormente contratada, com a possibilidade de manutenção da maior parte de seu quadro de recursos humanos;

f) as **despesas** eventualmente assumidas pela entidade na vigência dos Contratos de gestão anteriores, sob nº 15.526/06 e nº 24.900/11, vinculadas à execução do contrato de gestão, aí incluídas, além de despesas com pessoal também aquelas decorrentes de aquisições de bens e serviços (tecidos, medicamentos, insumos médicos, etc.) não perdem o caráter de despesas decorrentes da execução contratual, pelo simples advento de seu termo final;

g) e, por fim, como **tais débitos não poderiam ser suportados pelo novo Contrato de Gestão nº 265/17**, que lhes foi subsequente (já que suas causas são anteriores ao seu início),

Diante de tais razões, esta Administração decidiu pela disciplina, no novo contrato de gestão, acerca da forma em que se daria o seu respectivo ressarcimento, em caráter indenizatório.

5) Embora a entidade já tenha pleiteado o respectivo pagamento dos valores a que se refere a cláusula 12.4 do Contrato de Gestão nº 265/17, a análise administrativa ainda se encontra pendente, não tendo se efetivado, até a presente data, a quitação devida. Tais pleitos já foram de análise pericial e jurídica, ora se anexando os respectivos pareceres jurídicos, lançados nos processos nº 2380/18 e 4727/18 (que está anexado ao processo nº 25.657/18).”

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada pela Prefeitura Municipal de São José dos Campos/SP, pela responsabilidade municipal para pagamento dos passivos trabalhistas, previdenciários e civis decorreu de termos expressos nos contratos de gestão anteriormente firmados. O gestor público ao inserir tal cláusula no contrato descumpriu os seguintes artigos da Lei nº 8.666/93:

Art. 7º, § 2º - As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

§ 4º - É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

Art. 8º - A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

Art. 71 - O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

Portanto, o acordo entre as partes não pode sobrepor ao disposto em lei.

2.2.6. Pagamentos irregulares com recursos do Contrato de Gestão nº 265/17, no montante de R\$ 176.410,95, relativo a despesas realizadas antes da celebração do contrato.

Fato

Na análise amostral das despesas nas prestações de contas apresentadas no exercício de 2018, referentes aos meses de janeiro a março, verificou-se que foram efetuados pagamentos com despesas de fatos anteriores à assinatura do contrato, que ocorreu em 25 de julho de 2017, conforme a seguir:

a) pagamento efetuado em 20 de fevereiro de 2018 à empresa Recommed Distribuidora de Produtos de Saúde e Higienização Ltda - ME, CNPJ 14.566.826/0001-27, na aquisição de limpador e desinfetante, Danfe nº 000.003.015, de 24 de julho de 2017, valor de R\$ 3.600,00;

b) pagamento efetuado em 27 de fevereiro de 2018 à empresa Cirúrgica Olimpio Eireli EPP, CNPJ 01.140.868/0001-50, na aquisição de equipamento macrogotas com injetor, Danfe nº 63.909, de 18 de julho de 2017, valor de R\$ 3.330,00;

c) pagamento efetuado em 28 de fevereiro de 2018 à empresa Suprihealt Suprimentos Médicos Ltda, CNPJ 08.476.098/0001-60, na aquisição de medicamentos, Danfe nº 324.894, de 23 de junho de 2017, valor de R\$ 1.268,10;

d) pagamento efetuado em 20 de março de 2018 à empresa Aprobato Machado Advogados, CNPJ 57.864.936/0001-88, no valor total de R\$ 168.212,85, referente a assessoria jurídica, sendo que o montante de R\$ 126.660,26, referem-se a serviços prestados anteriormente ao Contrato de Gestão nº 265/17, sendo R\$ 62.829,50, Nota nº 010281/2017, de 31 de maio de 2017, e o valor de R\$ 63.830,76, Nota nº 010473/2017, de 28 de junho de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Este item foi respondido pela Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, cujo teor foi apresentado no Ofício nº 084/2018-GP, de 08 de agosto de 2018, da Prefeitura Municipal de São José dos Campos/SP, com a seguinte manifestação:

“Os contratos de Gestão 15.526/06 e 24.900/11 redigem que a responsabilidade gerada pelos passivos no decorrer do contrato são de responsabilidade da Prefeitura Municipal de São José dos Campos haja vista que não existe relação comercial ou de lucro da Entidade contratada e que seu papel é de gestora dos recursos públicos visando a economicidade, transparência e ética.

As evidências são enviadas mensalmente junto a solicitação de ressarcimento, por parte da Prefeitura Municipal de São José dos Campos, ao contrato.

Desta forma, no Contrato de Gestão 265/17 foi inserida a cláusula décima segunda, item 12.4, a qual foi justificada por:

- Necessidade de formalização para mitigar riscos legais contratuais;
- Possibilitar o pagamento gradual do passivo dos Contratos de Gestão 15.526/06 e 24.900/11 - de responsabilidade da Prefeitura de São José dos Campos;
- Deixar estabelecido o acordado entre as partes visando o cumprimento fiel do contrato;
- Dar transparência e possibilidade de auditoria sobre o montante pago.

De toda forma embora a SPDM devesse em princípio, adiantar recursos, para pagamentos de tais débitos, sem utilização dos recursos do Contrato de Gestão 265/17, para, subsequentemente pleitear à SS o devido ressarcimento na forma da cláusula 12, item 12.4 do contrato, o fato é que a entidade, até por se tratar de associação civil sem fins lucrativos não dispunha de recursos para antecipação de tais despesas, razão pela qual, foram utilizados recursos do novo Contrato de Gestão.

O fato é que, ao assim agir a aparente desvinculação contratual da SPDM não produziu qualquer dano ao erário. Ao invés ao antecipar os devidos pagamentos as empresas Recommed Distribuidora de Produtos de Saúde e Higienização Ltda, Cirúrgica Olímpio Eirelli EPP, Suprihealt Suprimentos Médicos Ltda e Approbato Machado Advogados os ônus impostos ao erário acabaram por ser menores do que seriam se sua quitação ficasse ao aguardo do pagamento de indenizações pela PMSJC, com maiores encargos relativos a multas e eventuais juros moratórios devidos aos fornecedores contratados.

Assim requer-se que o apontamento em questão redunde em mera recomendação de conduta e não em decisão de irregularidade, já que, de toda forma, os débitos em questão dizem respeito ao fornecimento de serviços atinentes ao Contrato de Gestão (no caso, o Contrato de Gestão anterior) sem que se possa imputar qualquer desvio de finalidade na utilização de recursos.”

Análise do Controle Interno

O gestor público deve cumprir os princípios que regem a Administração Pública. O princípio da legalidade na Administração Pública estabelece que os atos governamentais estejam condicionados ao atendimento da lei.

Portanto, os pagamentos efetuados com despesas de fatos anteriores à assinatura do contrato são ilegais.

2.2.7. Irregularidades no funcionamento do Hospital e precariedade das suas instalações.

Fato

De acordo com o relatório de visita técnica, apresentado pela própria SPDM, constante das páginas 13 a 34 do Plano de Trabalho, e folhas 2664 a 2685 do Processo 45004/2017, as instalações do Hospital Municipal estão em estado precário, a maioria dos equipamentos utilizados necessita de substituição, por ser de tecnologia obsoleta, e não apresenta documentação obrigatória para o seu funcionamento.

Conforme o relatório apresentado, o Hospital não possui a certidão de habite-se ou certidão de averbação, Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), Laudo Técnico de Avaliação (LTA), documento emitido pela Vigilância Sanitária, e *as built* dos projetos hidráulicos.

Com relação às instalações do Hospital, o relatório informa que em várias unidades não são atendidos os normativos da RDC 15, RDC 50 e da vigilância sanitária, bem como, da legislação de segurança, como a NBR-5410, NR-10, NR 13.

Portanto, após mais de 12 anos de contrato de gestão com a SPDM, o Hospital ainda se encontra em estado precário de funcionamento não havendo comprovação de melhorias nas suas instalações, ao contrário do apresentado nas justificativas apresentadas pela Prefeitura para a contratação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2018-GP, de 08 de agosto de 2018, a Prefeitura Municipal de São José dos Campos/SP apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto ao **Item 5**, sobre o ofício nº 258-12-2017 (Anexo V) constante dos esclarecimentos da SPDM sobre o AVCB, informamos que a solicitação para adequação do sistema de proteção Contra Descargas Atmosféricas (SPDA) e do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiro (AVCB) encontra-se sob análise da Assessoria de Projetos e Orçamentos da Secretaria de Gestão Habitacional e Obras – SGHO conforme memorando nº 007/SS/GC/2018.

Ressaltamos que, conforme relatório preliminar apresentado pela Divisão de Vigilância Sanitária do Município (**Anexo**), o projeto arquitetônico foi aprovado inicialmente pela Vigilância Sanitária Estadual. Já com relação a afirmação da fiscalização sobre a não existência de LTA, temos a informar que em 2015 foram expedidos os laudos técnico de Avaliação conforme processos nº 30.492/15 e 57.946/2013.”

Consta ainda, a manifestação da Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, cujo teor foi apresentado no ofício acima referenciado da Prefeitura Municipal de São José dos Campos/SP:

“Inicialmente cabe-nos esclarecer que, durante a verificação *in loco* realizada pela Controladoria Regional da União no Estado de S.P., não foram solicitadas informações e/ou documentos referentes às instalações, parque tecnológico e documentação legal da instituição. Os auditores restringiram-se a avaliar: a documentação contábil, prontuários de pacientes, prontuários de colaboradores, checagem de presença e controle de frequência de profissionais do Corpo Clínico, contratos médicos e não médicos e verificação do sistema utilizado para levantamento e acompanhamento das metas de produção contratadas.

Diante dos apontamentos, cumpre nos informar que, desde que assumida a gestão do Hospital, a OSS-SPDM tem empenhado esforços e direcionado os recursos para garantia de melhores condições de atendimento e de trabalho. Considerando o extenso parque tecnológico e mobiliário absorvido em condições desatualizadas e comprometidas, bem como a necessidade de conciliar a aplicação de recursos para custeio de toda a operação do Hospital, as melhorias tendem a ser efetivadas e reconhecidas de forma gradativa.

Desde o início da gestão até a presente data foram feitas aquisições de mobiliários e equipamentos para o hospital, conforme relatórios apresentados no **ANEXO I**.

Oportuno esclarecer que a "OSS - SPDM Hospital Municipal Drº. José de Carvalho Florence" dispõe em seu quadro de colaboradores profissionais qualificados (Engenheira Clínica, Engenheiro Elétrico, Engenheiro Civil e Arquiteta), responsáveis pelos equipamentos médicos, segurança elétrica, estrutura física e projetos da unidade, conforme ART's de cargos e funções disponíveis no **ANEXO II**.

Instituído na OSS-SPDM, o objetivo da Engenharia Clínica é realizar a gestão dos equipamentos médico-hospitalares, através do planejamento, aquisições, substituição de novas tecnologias, manutenção preventiva, corretiva e programa de treinamentos contínuos, visando garantir a segurança dos usuários e pacientes.

Para a Engenharia Hospitalar, o objetivo é executar projetos estabelecidos por meio de planejamento, com custos socialmente sustentáveis, buscando melhoria da qualidade, atendimento com excelência, atendimento das normas regulamentadoras, resoluções, legislações, segurança e satisfação dos clientes e colaboradores. Exemplos das melhorias estão evidenciados no relatório completo apresentado no **ANEXO III**.

A unidade possui e acompanha rigorosamente o plano/cronograma estabelecido de manutenções programadas, conforme orientações do Manual Brasileiro de Acreditação editado em 2006 (O item calibração, testes de segurança elétrica e desempenho dos equipamentos estão classificados no nível 01 - Gestão de equipamentos Médico-hospitalares; este nível tem como seguimento principal a segurança). Na unidade nenhum equipamento com verificação de calibração ou teste de segurança elétrica fora do prazo de validade do serviço é utilizado, sendo todos segregados.

Oportuno esclarecer que foi apresentado em setembro/11 o "Plano Operativo" **ANEXO IV**, conforme a cláusula 2.5 do Contrato de Gestão 24.900/11, que previa um investimento de R\$66.243.830,00 em 5 anos. Como demonstra o quadro abaixo, o total liberado para investimento no período ficou abaixo de 10% do valor previsto.

| |
|--|
| INVESTIMENTO / ADEQUAÇÕES E REFORMAS (CONTRATO DE GESTÃO 24.900/11) |
|--|

| ANO | PREVISTO | REALIZADO | % | DESTINAÇÃO |
|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|-------|--|
| Julho/2011 á Julho/2012 | R\$ 13.248.766,00 | R\$ 650.000,00 | 4,9% | Geral |
| Agosto/2012 á Julho/2013 | R\$ 13.248.766,00 | R\$ 2.225.000,00 | 16,8% | Aparelho de Bera / Plano Operacional / Mobiliário UTI Adulto |
| Agosto/2013 á Julho/2014 | R\$ 13.248.766,00 | R\$ 929.967,34 | 7,0% | Ampliação e adequação Neonatologia |
| Agosto/2014 á Julho/2015 | R\$ 13.248.766,00 | R\$ - | 0,0% | - |
| Agosto/2015 á Julho/2016 | R\$ 13.248.766,00 | R\$ 1.700.000,00 | 12,8% | Ambulatório da Mulher |
| TOTAL | R\$ 66.243.830,00 | R\$ 5.504.967,34 | | |

Portanto, frente ao baixo volume de recursos disponibilizados para investimentos, estes foram direcionados para algumas demandas de mais alta prioridade, em detrimento de outras tantas que se faz necessárias, e as melhorias tendem a ser efetivadas e reconhecidas de forma gradativa.

Ainda frente ao baixo volume de recursos disponibilizados para investimentos, encaminhamos o ofício 036-01-15 e reiteramos no ofício 258-152-2017 (**ANEXO V**) a solicitação de recursos financeiros para adequação e especial atenção para a situação do nosso Sistema de Proteção Contra Descargas Atmosféricas (**SPDA**) e do Auto Vistoria do Corpo de Bombeiro (**AVCB**).

Referente ao **Habite-se ou certidão de averbação da construção**, neste momento a área física do hospital encontra-se cadastrada junto ao registro de imóvel como área maior, impedindo assim a regularização e ficando na dependência da regularização dos prédios entorno do hospital. No ofício **052-03-2017 (ANEXO VI)** solicitamos a Secretária Municipal de Saúde informações sobre a **Certidão de Habite-se e ou Certidão de Averbação da construção** onde está instalado o Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence e informamos que se faz necessária para controle das documentações legais e regularização do imóvel.

Para todas as **Documentações Obrigatórias**, a instituição realiza rigorosamente o controle, conforme painel apresentado no **Anexo VII.**” .

Análise do Controle Interno

Cabe inicialmente ressaltar que a constatação relatada foi baseada exclusivamente nas informações prestadas pela própria Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, no relatório de visita técnica, constante da proposta apresentada no Processo de Seleção Nº 02/SS/2017.

Essa fiscalização não teve como escopo analisar as instalações e o parque tecnológico, no entanto, devido à gravidade da informação contida no relatório apresentado para o Processo de Seleção, houve o apontamento da precariedade das instalações e do parque tecnológico.

2.2.8. Erros nos registros das informações utilizadas para cálculo dos indicadores e avaliação de metas do Contrato de Gestão nº 265/2017.

Fato

Para verificar o cumprimento das metas estipuladas no Contrato de Gestão, foram testados dois indicadores (“internações” e o “atendimento ambulatorial”) de um total de sete. Para isso, foram comparados os dados do sistema Vector, sistema de gestão e controle de indicadores do hospital, com as informações registradas nos Relatórios de Avaliação de Metas para a formalização da prestação de contas.

Desta análise, observou-se que a meta “internações” estava registrada adequadamente quando comparada com as informações de suporte do sistema.

Já para a meta “atendimento ambulatorial” foram detectadas divergências relevantes entre o que a SPDM informou nos Relatórios de Avaliação de Metas e o que o sistema Vector registrou para o mês de dezembro de 2017, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 – Comparação entre os valores registrados no Relatório de Avaliação de Metas (Prestação de contas) e o registrado no Sistema Vector.

| Atendimento Ambulatorial | Dezembro de 2017 (Vagas atendidas) | |
|---------------------------------|---|-----------------------|
| | Registrado no Relatório de metas | Sistema Vector |
| Avaliação Ginecológica - Diu | 56 | 56 |
| Acidente de Trabalho | 7 | 7 |
| Anestesia | 394 | 394 |
| Buco-maxilo facial | 63 | 63 |
| Cabeça e pescoço | 99 | 99 |
| Cardiologia | 380 | 381 |
| Cardiologia Infantil | 88 | 59 |
| Cirurgia Geral | 635 | 626 |
| Clínica da Dor | 31 | 31 |
| Gastroclínica | 4 | 4 |
| Infantil | 8 | 8 |
| Ginecologia | 554 | 479 |
| Mastologia | 293 | 295 |
| Nefropediátrica | 43 | 43 |
| Neurocirurgia | 311 | 313 |
| Neurologia | 181 | 181 |

| Atendimento Ambulatorial | Dezembro de 2017 (Vagas atendidas) | |
|--------------------------|------------------------------------|----------------|
| | Registrado no Relatório de metas | Sistema Vector |
| Neurologia Infantil | 59 | 59 |
| Ortopedia | 2.191 | 2.191 |
| Otorrinolaringologia | 157 | 157 |
| Pediatria | 159 | 159 |
| Plast. Geral e mama | 81 | 81 |
| Torácica | 41 | 41 |
| Urologia | 139 | 148 |
| Vascular | 124 | 124 |
| Endocrinologia Adulto | 0 | 0 |
| Endocrinologia Inf. | 45 | 45 |
| Proctologia | 34 | 34 |
| Toxina Botulínica | 39 | 39 |
| Fisiatria | 57 | 41 |
| Neonatal | 11 | 11 |
| Outros | 345 | 341 |
| Pré Natal | 819 | 668 |
| Total | 7.448 | 7.178 |

Fonte: Sistema Vector e Relatório de avaliação de metas entre agosto de 2017 a janeiro de 2018.

Cabe destacar que, no caso deste indicador a meta estabelecida foi de 8.090 atendimentos e, conforme destacado na tabela acima, o verificado foi de 7.178. O Contrato de Gestão determinou também o impacto financeiro em função do grau de atingimento da meta, e para esse caso, estipulou que um atendimento inferior a 85% da meta resultaria em um repasse de 90% do previsto. Procedendo-se o cálculo de 85% da meta de 8.090 obtemos 6.877 atendimentos. Assim, como no caso em análise observou-se 7.178 atendimentos, o gestor superou o limite mínimo.

Após a constatação destas divergências, relativas ao mês de dezembro de 2017, foi solicitado à entidade que revisse os dados registrados no Relatório de Avaliação de Metas entre os meses de agosto de 2017 a janeiro de 2018 e também foram constatadas inconsistências, conforme segue:

Tabela 2 - Comparação entre os valores registrados no Relatório de avaliação de metas (Rel.) e o registrado no Sistema Vector (Sis.), de acordo com o gestor.

| Atendimento Ambulatorial | ago/2017 | | set/2017 | | Out/2017 | | nov/2017 | | jan/2018 | |
|------------------------------|----------|------|----------|------|----------|------|----------|------|----------|------|
| | Rel. | Sis. | Rel. | Sis. | Rel. | Sis. | Rel. | Sis. | Rel. | Sis. |
| Avaliação Ginecológica - Diu | 48 | 51 | 24 | 25 | 28 | 28 | 63 | 65 | 38 | 38 |

| Atendimento Ambulatorial | ago/2017 | | set/2017 | | Out/2017 | | nov/2017 | | jan/2018 | |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Rel. | Sis. | Rel. | Sis. | Rel. | Sis. | Rel. | Sis. | Rel. | Sis. |
| Acidente de Trabalho | 11 | 11 | 4 | 4 | 6 | 6 | 5 | 5 | 0 | 0 |
| Anestesia | 509 | 509 | 392 | 392 | 357 | 357 | 290 | 290 | 451 | 451 |
| Buco-maxilo facial | 109 | 109 | 63 | 63 | 74 | 74 | 76 | 76 | 76 | 76 |
| Cabeça e pescoço | 90 | 90 | 83 | 89 | 91 | 91 | 121 | 121 | 100 | 100 |
| Cardiologia | 403 | 323 | 355 | 282 | 452 | 357 | 329 | 329 | 447 | 435 |
| Cardiologia Infantil | 94 | 67 | 77 | 54 | 75 | 39 | 45 | 45 | 83 | 83 |
| Cirurgia Geral | 858 | 749 | 878 | 833 | 963 | 902 | 824 | 741 | 762 | 746 |
| Clínica da Dor | 29 | 28 | 22 | 22 | 16 | 16 | 34 | 34 | 17 | 17 |
| Gastroclínica | 37 | 37 | 46 | 46 | 14 | 48 | 9 | 9 | 3 | 3 |
| Infantil | 1 | 1 | 23 | 23 | 5 | 5 | 14 | 14 | 17 | 18 |
| Ginecologia | 606 | 606 | 674 | 582 | 537 | 537 | 586 | 482 | 547 | 547 |
| Mastologia | 349 | 349 | 285 | 286 | 358 | 384 | 340 | 340 | 314 | 311 |
| Nefropediatria | 48 | 48 | 32 | 32 | 35 | 35 | 39 | 39 | 23 | 23 |
| Neurocirurgia | 362 | 216 | 279 | 204 | 297 | 197 | 266 | 236 | 334 | 221 |
| Neurologia | 192 | 192 | 156 | 156 | 242 | 242 | 187 | 187 | 210 | 211 |
| Neurologia Infantil | 101 | 101 | 75 | 75 | 82 | 82 | 79 | 79 | 53 | 53 |
| Ortopedia | 2.581 | 2.603 | 1.983 | 1.993 | 2.237 | 2.247 | 2.174 | 2.179 | 2.134 | 2.132 |
| Otorrinolaringologia | 183 | 125 | 101 | 92 | 173 | 174 | 156 | 156 | 223 | 221 |
| Pediatria | 157 | 176 | 169 | 172 | 188 | 188 | 150 | 150 | 160 | 160 |
| Plast. Geral e mama | 152 | 153 | 104 | 104 | 115 | 125 | 108 | 107 | 98 | 98 |
| Torácica | 50 | 50 | 49 | 50 | 47 | 47 | 27 | 47 | 65 | 38 |
| Urologia | 212 | 218 | 173 | 180 | 176 | 195 | 161 | 176 | 187 | 207 |
| Vascular | 159 | 159 | 122 | 123 | 147 | 147 | 66 | 66 | 173 | 175 |
| Endocrinologia Adul | 174 | 174 | 120 | 120 | 173 | 173 | 149 | 149 | 140 | 140 |
| Endocrinologia Inf | 44 | 44 | 35 | 35 | 36 | 36 | 37 | 37 | 0 | 0 |
| Proctologia | 34 | 34 | 43 | 43 | 35 | 35 | 27 | 38 | 25 | 42 |
| Toxina Botulínica | 28 | 28 | 14 | 14 | 18 | 18 | 34 | 34 | 25 | 25 |
| Fisiatria | 77 | 32 | 74 | 30 | 65 | 28 | 30 | 85 | 88 | 38 |
| Neonatal | 66 | 66 | 40 | 40 | 72 | 72 | 58 | 58 | 72 | 72 |
| Outros | 428 | 428 | 354 | 354 | 408 | 408 | 373 | 373 | 386 | 386 |
| Pré Natal | 796 | 796 | 873 | 728 | 817 | 817 | 902 | 739 | 853 | 853 |
| Total | 8.988 | 8.573 | 7.722 | 7.246 | 8.339 | 8.110 | 7.759 | 7.486 | 8.104 | 7.920 |

Fonte: Sistema Vector e Relatório de Avaliação de Metas entre agosto de 2017 a janeiro de 2018.

Em todos os casos os valores registrados no sistema eram inferiores aos informados no relatório de prestação de contas e, de acordo com a gestora responsável pela elaboração do mesmo, as discrepâncias ocorreram em função de erros de digitação ou falha na escolha da informação extraída do sistema (o servidor deveria selecionar as vagas atendidas e não as vagas agendadas, conforme procedeu em alguns casos).

Tal situação é relevante uma vez que a Prefeitura precisa ter elementos confiáveis para avaliação do desempenho da SPDM, além do impacto financeiro que esses resultados têm sobre a remuneração do contrato, podendo a SPDM sofrer cortes nos repasses em função do não atingimento das metas mínimas estabelecidas.

Ademais, cabe destacar que o Contrato de Gestão não é claro na fórmula de cálculo do impacto financeiro quando do não atingimento da meta mínima estipulada. Isto porque ele indica a porcentagem de redução financeira para cada indicador em função do peso percentual da atividade em relação ao orçamento total do hospital. No entanto, ele não indica quais são os valores de cada atividade.

A constatação traz à tona fragilidades das duas partes envolvidas no contrato: a ausência de controles internos adequados por parte da SPDM, que garantam a confiabilidade das informações que subsidiam a avaliação da gestão do contrato e uma fiscalização ineficiente da Prefeitura sobre a execução do contrato de gestão e sobre as informações que subsidiam as prestações de contas da SPDM.

Manifestação da Unidade Examinada

Este item foi respondido pela Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, cujo teor foi apresentado no Ofício nº 084/2018-GP, de 08 de agosto de 2018, da Prefeitura Municipal de São José dos Campos/SP, com a seguinte manifestação:

“A SPDM utiliza para o registro dos atendimentos aos pacientes o Sistema Vector. É um sistema que permite somente o registro inicial dos atendimentos realizados no hospital (fichas de internação, ambulatório e Pronto Socorro).

Durante a verificação *in loco* realizada pela Controladoria Regional da União no Estado de S.P. foi identificada uma falha no sistema "nunca" antes constatada pela própria SPDM. Identificou-se que ao se retirar um profissional do sistema, os atendimentos ambulatoriais realizados por este, deixavam de fazer parte dos dados estatísticos. No entanto, constatou-se também que, após a reinserção do profissional no sistema, os dados dos atendimentos ambulatoriais realizados por ele "reapareciam" nas estatísticas. Exemplo: se a Dra.XXX deixasse de atender na unidade e foi excluída da agenda, os atendimentos ambulatoriais realizados por ela deixavam de constar "visualmente" no sistema. No entanto, quando a Dra XXX foi novamente incluída no sistema, TODOS os atendimentos já realizados por ela, voltaram a ser visualizados.

Importante ressaltar que TODOS os atendimentos são realizados mediante formalização de fichas de atendimentos e TODOS os atendimentos são arquivados nos prontuários dos pacientes. Ou seja, TODOS os atendimentos são auditáveis via prontuário.

À partir da identificação/fragilidade do sistema Vector, a SPDM adotou medidas que mitigam os riscos de possíveis inconsistências.

Diante do exposto e do histórico de atendimentos, inclusive visualizados nos sistemas - SAI/SUS e SIH/SUS, entende-se que não houve má-fé da Instituição SPDM. A SPDM possui os controles necessários que subsidiam e garantem a confiabilidade em suas informações, e que, até a presente data, todos os dados solicitados pelo Órgão Contratante sempre foram prontamente atendidos.

Cabe ressaltar que a SPDM iniciou a implantação de um ERP de gestão hospitalar, o qual terá, inclusive, o prontuário eletrônico.

Quanto ao item 6, a questão apontada sobre a fórmula do cálculo do impacto financeiro quando do não atingimento da meta mínima estipulada, em agosto/17 a SS (Secretária de Saúde) identificou alguns pontos para correção/alteração/inclusão aplicáveis ao Contrato de Gestão nº 265/17, os quais seriam ajustados no primeiro Termo Aditivo, dentre esses pontos, encontrava-se a necessidade do estabelecimento do peso percentual de cada atividade em relação ao orçamento total do hospital.”

Análise do Controle Interno

O gestor reduziu o problema como sendo uma falha do programa, que não mantém os registros dos médicos que foram excluídos do sistema Vector. Esse foi parte do problema identificado, mas não o único, uma vez que, conforme detalhado neste apontamento, por vezes o gestor escolheu a informação errada e/ou errava na digitação. Ao mesmo tempo, não havia qualquer tipo de controle para checagem de um número relevante para a instituição. Ademais, como forma de mitigar o problema o gestor informou que o sistema será atualizado.

Em relação a falha de que no Contrato de gestão não deixa claro a fórmula de cálculo do impacto financeiro quando do não atingimento da meta mínima estipulada, o gestor informou que o próximo termo aditivo irá mitigar tal apontamento.

2.2.9. Contratação de médicos em desacordo com normativo interno da SPDM para seleção de recursos humanos.

Fato

Foram analisados três dos catorze processos de contratação de médicos (pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT), realizados pela SPDM no período compreendido entre os meses de janeiro de 2017 e maio de 2018.

Os processos analisados foram os seguintes: médico plantonista endocrinologista (admissão em 12 de abril de 2018), médico plantonista UTI pronto socorro (admissão em 18 de dezembro de 2017) e médico plantonista infantil observação (admissão em 14 de setembro de 2017).

Em nenhum dos três casos o processo seletivo ocorreu conforme determina o Regimento de Contratação de Recursos Humanos da entidade, tendo sido observada apenas a anexação de informações básicas e documentos pessoais do candidato (a), como comprovante de endereço, diploma, RG, CPF e etc., não havendo nenhuma espécie de concorrência e seleção.

Os processos verificados não seguiram os seguintes itens do Regulamento de Contratações de Recursos Humanos:

- a) Item 6.1: *“Os processos seletivos devem estar arquivados com evidências objetivas e formais de todas as etapas do processo”;*
- b) Item 8.1.3: *“Toda solicitação de pessoal deverá ser formalizada, pela área solicitante, através do instrumento Formulário de Solicitação de Colaborador (ANEXO A-RH-001) e aprovada com de acordo com os níveis de aprovação estabelecidos pela Superintendência das Instituições afiliadas da SPDM.”;*

c) Item 8.1.4: “A solicitação deverá ser aprovada pela Gerência responsável e Superintendência Afiliada, e após a liberação, seguirá para área de recrutamento e seleção.”

d) Item 8.3.1: “A definição do perfil da vaga deverá ser pautada na descrição do cargo e será de responsabilidade do Gestor da área (requisitante) junto com a unidade GDP, considerando os pré-requisitos da vaga em aberto.”

e) Item 8.3.2: “As descrições de cargos deverão conter: descrição pormenorizada das atividades e funções a serem desenvolvidas, escolaridade, experiência mínima e competências, sendo esta última dividida em conhecimentos técnicos, habilidades e atitudes necessárias ao bom desempenho da função”.

f) Item 8.4.1: “O setor de Recrutamento e Seleção é o responsável pelo processo de recrutamento e seleção de candidatos, devendo apresentar no mínimo 3 candidatos dentro do perfil solicitado para entrevista com o gestor requisitante.”

g) Item 8.5.1: “O processo de seleção deve ser constituído por: entrevista inicial, teste de avaliação comportamental de acordo com o mapeamento das competências, teste de habilidades cognitivas, prova de avaliação de conhecimentos específicos com base na descrição de cargos, entrevista com gestor da área, avaliação da medicina do trabalho e avaliação documental, sempre buscando o melhor aproveitamento do candidato para a vaga ora em aberto.”

h) Item 8.5.1.1: “Nos processos seletivos para profissionais médicos será incluída a etapa de avaliação de titularidade e avaliação curricular com comprovação de residência.”

Manifestação da Unidade Examinada

Este item foi respondido pela Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, cujo teor foi apresentado no Ofício nº 084/2018-GP, de 08 de agosto de 2018, da Prefeitura Municipal de São José dos Campos/SP, com a seguinte manifestação:

“Informamos que para contratação de médicos a Unidade segue o fluxo descrito na Política Institucional de Recursos Humanos (P-ADM-006).

Com relação aos apontamentos realizados pelos auditores da Controladoria Regional da União no Estado de S.P., segue consideração referente aos 03 processos de contratação analisados:

- O prontuário analisado *in loco* do Dr. J. C., médico plantonista UTI do Pronto Socorro a data correta de admissão é 08/12/2017 e não 18/12/2017 conforme descrito no ofício 395/GC-SS/2018. A solicitação da vaga foi formalizada em formulário padrão e aprovada de acordo com os níveis de aprovação estabelecidos pela Superintendência das Instituições afiliadas da SPDM - (ANEXO VIII) - Documento de Movimentação de Pessoal;

- MP: Médico Plantonista setor Endocrinologista - Dr. R. C. H. F. (matrícula: 5406140) admissão 12/04/2018; Médico Plantonista UTI Pronto Socorro - Dr. J. C. (matrícula: 5406007) admissão 08/12/2018 e Médico Plantonista Infantil Observação - Dr^a. C. S. S. T. (matrícula: 5405917) admissão 14/09/2017).

Esclarecemos que a definição do perfil da vaga é pautada no documento de descrição de cargos elaborado pelo gestor da área e Unidade de Gestão de Pessoas. Este define o processo seletivo em relação ao cumprimento de pré-requisitos mínimos necessários para atendimento à vaga, elaboração do PPRA (Programa de Prevenção de Riscos Ambientais) e PCMSO (Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional), Ordens de Serviço e treinamentos específicos das áreas. Este documento, não é impresso e arquivado no prontuário de cada colaborador, ele está disponível para consulta na Unidade de Gestão de Pessoas (**ANEXO IX** - descrição de cargo: médico).

Quanto às vagas de médico Plantonista UTI e médico plantonista infantil, estas foram anunciadas em jornal de grande circulação. A vaga de médico plantonista endocrinologista foi divulgada no site de empregos Catho (Anexo evidências de divulgação - médico Terapia Intensiva, pediatria e endocrinologista). Esclarecemos que a evidência da divulgação não fica arquivada no prontuário do colaborador, ficando em arquivo à parte". Após divulgação da vaga, devido à urgência na contratação e escassez de candidatos, para que não tivéssemos impacto na assistência ao paciente, não foi possível o recrutamento de três candidatos por vaga. Desta forma, procedeu-se com a análise curricular e entrevista realizada pelo médico coordenador do serviço. Após a aprovação do candidato, a Unidade de Gestão de Pessoas seguiu com o processo de contratação. Apesar de ocorrer este processo, a documentação específica de seleção não foi anexada aos arquivos do RH. Como melhoria, o fluxo está sendo revisado buscando evitar falhas e evidenciar as etapas do processo seletivo".

Análise do Controle Interno

O gestor destaca que para mitigar a situação apontada está revisando o fluxo do processo de forma a evitar as falhas e evidenciar as etapas do processo seletivo. Ademais, o gestor confirmou que não foi possível o recrutamento de três candidatos por vaga, em função da falta de tempo. Desta forma o apontamento fica mantido.

2.2.10. Falta de registro e registro de carga horária divergente com os da prestação de contas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES.

Fato

A prestação de serviços médicos no Hospital Municipal pela SPDM é efetuada mediante vínculo de emprego (CLT), contratação de pessoas físicas (RPA) ou por meio de pessoas jurídicas (PJ). Na verificação da contratação de pessoas físicas e pessoa jurídicas constatou-se que não há registro das horas pagas no Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde - CNES ou há incompatibilidade nas cargas horárias registradas com as apresentadas nas prestações de contas, evidenciando-se assim o lançamento de carga horária menor do que a efetivamente faturada, conforme abaixo:

a) De acordo com os registros constantes na prestação de contas referente ao exercício de 2018, de janeiro a março, médico A, CPF ***.309.718-** prestou serviços médicos no Hospital Municipal por meio da empresa AL Serviços Médicos Ltda, CNPJ 21.546.508/0001-60, nos meses de novembro 2017, dezembro 2017 e janeiro 2018, perfazendo média mensal de 181 horas. No entanto, no registro do CNES consta somente 48 horas mensais relativas ao Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence, portanto em quantidade de horas muito menor do que as horas pagas pela SPDM nesses três meses. Acrescente-se que a empresa não está registrada no CNES.

b) De acordo com os registros constantes na prestação de contas referente ao exercício de 2018, de janeiro a março, médico B, CPF ***.854.918-** prestou serviços médicos no Hospital Municipal por meio da empresa Carvalho Silva - Assistência Médica Ltda, CNPJ 97.521.044/0001-07, nos meses de outubro 2017, novembro 2017 e dezembro 2017, perfazendo média mensal de 174 horas. No entanto, no registro do CNES consta somente 48 horas mensais relativas ao Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence, portanto em quantidade de horas muito menor do que as horas pagas pela SPDM nesses três meses. Acrescente-se que a empresa não está registrada no CNES.

c) De acordo com os registros constantes na prestação de contas referente ao exercício de 2018, de janeiro a março, médico C, CPF ***.917.088-** prestou serviços médicos no Hospital Municipal por meio da empresa Elise Nogueira Serviços Médicos Ltda, CNPJ 22.852.481/0001-04, nos meses de outubro 2017, novembro 2017 e dezembro 2017, perfazendo média mensal de 132 horas. No entanto, no registro do CNES consta somente 80 horas mensais relativas ao Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence, portanto em quantidade de horas muito menor do que as horas pagas pela SPDM nesses três meses. Acrescente-se que a empresa não está registrada no CNES.

d) De acordo com os registros constantes na prestação de contas referente ao exercício de 2018, de janeiro a março, médico D, CPF ***.854.548-** prestou serviços no Hospital Municipal como médico em clínicas, nos meses de dezembro 2017, janeiro 2018 e fevereiro 2018, perfazendo média mensal de 170 horas. Não há registro no CNES das horas pagas pela SPDM nesses três meses.

e) De acordo com os registros constantes na prestação de contas referente ao exercício de 2018, de janeiro a março, médico E, CPF ***.685.328-** prestou serviços no Hospital Municipal como médico em clínicas, nos meses de dezembro 2017, janeiro 2018 e fevereiro 2018, perfazendo média mensal de 138 horas. Não há registro no CNES das horas pagas pela SPDM nesses três meses.

f) De acordo com os registros constantes na prestação de contas referente ao exercício de 2018, de janeiro a março, médico F, CPF ***.986.918-** prestou serviços médicos no Hospital Municipal, nos meses de dezembro 2017, janeiro 2018 e fevereiro 2018, perfazendo média mensal de 180 horas. Não há registro no CNES das horas pagas pela SPDM nesses três meses.

g) De acordo com os registros constantes na prestação de contas referente ao exercício de 2018, de janeiro a março, médico G, CPF ***.807.007-** prestou serviços no Hospital Municipal como médico em clínicas, nos meses de dezembro 2017, janeiro 2018 e fevereiro 2018, perfazendo média mensal de 166 horas. No entanto, no registro do CNES consta somente 96 horas mensais relativas ao Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence, portanto em quantidade de horas muito menor do que as horas pagas pela SPDM nesses três meses.

h) De acordo com os registros constantes na prestação de contas referente ao exercício de 2018, de janeiro a março, médico H, CPF ***.758.428-** prestou serviços médicos no Hospital Municipal, nos meses de dezembro 2017, janeiro 2018 e fevereiro 2018, perfazendo média mensal de 138 horas. No entanto, no registro do CNES consta somente 48 horas

mensais relativas ao Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence, portanto em quantidade de horas muito menor do que as horas pagas pela SPDM nesses três meses.

O Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde – CNES foi instituído pela Portaria MS/SAS nº 376, de 03 de outubro de 2000, e a Portaria MS/SAS nº 511, de 29 de dezembro de 2000, passa a normatizar o processo de cadastramento de estabelecimentos de saúde em todo o território nacional.

O CNES é uma obrigatoriedade instituída a todos os estabelecimentos de saúde existentes no país, sejam eles prestadores de serviços de saúde ao SUS ou não. Segundo o Ministério de Saúde, estabelecimento de saúde é a denominação dada a qualquer local destinado à realização de ações e/ou serviços de saúde, coletiva ou individual, qualquer que seja o seu porte ou nível de complexidade. Para efeito deste cadastro, o estabelecimento de saúde poderá ser tanto um hospital de grande porte, quanto um consultório médico isolado ou, ainda, uma Unidade de Vigilância Sanitária ou Epidemiológica.

O cadastro visa a disponibilizar informações atualizadas das condições de infraestrutura, recursos humanos, equipamentos e serviços ambulatoriais e hospitalares dos estabelecimentos de saúde de todas as esferas federativas. Nesse sentido, o referido cadastro constitui uma importante ferramenta de gestão na área da saúde, porque objetiva construir uma base cadastral atualizada, fidedigna e de âmbito nacional, que permite aos gestores estaduais e municipais, responsáveis pela sua contínua atualização, um planejamento mais consistente das ações relativas à saúde.

A Portaria SAS/MS nº 134, de 04 de abril de 2011, estabeleceu no caput do art. 1º a responsabilidade dos gestores: *“Constitui responsabilidade dos gestores municipais, estaduais e do Distrito Federal/DF, bem como dos gerentes de todos os estabelecimentos de saúde na correta inserção, manutenção e atualização sistemática dos cadastros no SCNES dos profissionais de saúde em exercício nos seus respectivos serviços de saúde, públicos e privados.”*

Portanto, devido aos fortes indícios de irregularidades na inserção de dados no Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde - CNES, faz-se necessária a comprovação da efetiva prestação de serviços e do cumprimento da carga horária faturada.

Manifestação da Unidade Examinada

Este item foi respondido pela Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, cujo teor foi apresentado no Ofício nº 084/2018-GP, de 08 de agosto de 2018, da Prefeitura Municipal de São José dos Campos/SP, com a seguinte manifestação:

“A prestação de serviços médicos no Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence efetuada mediante vínculo de emprego CLT, contratação de pessoa física (RPA) ou por meio de pessoa jurídica (PJ). Para todos os vínculos as horas são cadastradas no CNES.

Para as modalidades de contratação de pessoa física (RPA) e Pessoa Jurídica (PJ) não há carga horária fixa. Esses profissionais médicos podem assumir mais atividades, podendo ser em substituição a outros profissionais nas seguintes situações; cobertura de licenças médica e maternidade, aposentadorias, férias, licença sem vencimento, demissão/exoneração ou rescisão de contrato, aumento de serviço de meta contratual.

Na contratação do profissional pessoa física (RPA) e Pessoa Jurídica (PJ) o cadastro no CNES é feito utilizando uma carga horária, que naquele momento, entende-se ser a mais aproximada e necessária ao cumprimento das atividades. No entanto, com o passar do tempo e as variações nas atividades, ocorre uma variação entre o cadastrado no CNES e o realizado efetivamente na instituição. Nos casos avaliados pelos auditores da Controladoria Regional da União no Estado de S.P, não houve atualização no CNES na ocasião dessas variações.

Entendemos que o CNES é uma obrigatoriedade instituída a todos os estabelecimentos de saúde existentes no país, sejam eles prestadores de serviços de saúde ao SUS ou não, desta forma a SPDM irá estabelecer uma rotina para atualização do CNES.

Por outro lado, ressaltamos que a divergência de carga horária ou a falta de registro no CNES não comprova que os serviços e a carga horária faturada não foram executados/cumpridos. Existem outros meios de comprovar os atendimentos realizados como, por exemplo, fichas de atendimento de pronto socorro e/ou ambulatório, evolução médica em prontuário, relatório de cirurgias.

Para a comprovação da efetiva prestação de serviços e do cumprimento da carga horária faturada, a SPDM possui uma série de ferramentas e instrumentos, como relatório de serviços médicos prestados conferido pelo Coordenador Médico e Diretor Médico, sendo confrontado com as informações da escala médica e relatório diário de confirmação de presença emitido pelo plantão administrativo. (**ANEXO X** – Relatório de Serviços Médicos empresa AL Serviços Médicos LTDA - Nov./17, Dez./17 e Jan./18; empresa Carvalho Silva - Assistência Médica LTDA e Elise Nogueira Serviços Médicos LTDA - Out./17, Nov./17, Dez./17; Solicitação de Pagamentos Autônomos “*médico D*”, “*médico E*”, “*médico F*”, “*médico G*” e “*médico H*” - Dez./17, Jan./18 e Fev./18).

Realizamos a conferência das horas prestadas dos médicos em regime pessoa física (RPA), conforme apontamentos no relatório preliminar e constatamos as divergências abaixo:

1) Dr^o. “*médico D*” (CPF: ***.854.548-**) - No relatório a média mensal (Dezembro/17, Janeiro/18 e Fevereiro/18) = 170/horas. O correto evidenciado e apresentado no **ANEXO X** é uma média mensal de 184/horas.

2) Dr^a. “*médico F*” (CPF: ***.986.918-**) - No relatório a média mensal (Dezembro/17, Janeiro/18 e Fevereiro/18) = 180/horas. O correto evidenciado e apresentado no **ANEXO X** é uma média mensal de 176/horas.

3) Dr^a. “*médico E*” (CPF: ***.685.328-**) - No relatório a média mensal (Dezembro/17, Janeiro/18 e Fevereiro/18) = 138/horas. O correto evidenciado e apresentado no **ANEXO X** é uma média mensal de 149/horas.

Desta forma, entendemos que não é válido utilizar somente a base do CNES para comprovar a prestação de serviços e o cumprimento da carga horária dos profissionais.”

Análise do Controle Interno

O edital da chamada pública estabeleceu que a entidade contratada deverá manter sempre atualizada a base de dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, portanto a SPDM não vem cumprindo satisfatoriamente essa obrigação.

Com relação aos anexos citados na justificativa são somente relatórios de horas prestadas pelos médicos que comprovariam a prestação de serviços. No entanto, há necessidade de apresentação de outros documentos para a comprovação da efetiva prestação de serviços e do cumprimento das cargas horárias faturadas, como por exemplo, a relação de pacientes atendidos, procedimentos que foram realizados, dentre outros.

2.2.11. Incompatibilidade da carga horária de médicos que prestam serviços Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence.

Fato

Foi analisada, por amostragem, uma relação de médicos que prestam serviços no Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence, e que também prestam serviços em outros estabelecimentos, de acordo com o CNESnet, tendo sido verificado incompatibilidades entre as cargas horárias registradas:

a) De acordo com os registros constantes na prestação de contas referente ao exercício de 2018, de janeiro a março, médico B, CPF ***.854.918-**, prestou serviços médicos no Hospital Municipal por meio da empresa Carvalho Silva - Assistência Médica Ltda, CNPJ 97.521.044/0001-07, nos meses de novembro 2017, dezembro 2017 e janeiro 2018, perfazendo média mensal de 174 horas, embora esteja registrado no CNES somente 48 horas mensais.

Além do registro no Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence, o médico tem registro em outros três estabelecimentos de saúde:

- Hospital Geral de Itaquaquecetuba (estadual), Itaquaquecetuba/SP, médico ortopedista e traumatologista (celetista – 12 h/semana);

- Hospital de Clínicas Sul (municipal), São José dos Campos/SP, médico ortopedista e traumatologista (pessoa jurídica – 12 h/semana);

- Hospital e Maternidade do Braz (privado), São Paulo/SP, médico clínico (vínculo empregatício – 36h/semana).

Conforme os dados registrados acima, a carga horária nesses três estabelecimentos de saúde é equivalente a 240 horas/mês, o que, somada à prestação de serviços no Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence, que tem carga horária média de 174 horas/mês, totaliza uma carga horária mensal de 414 horas, equivalendo a trabalhar em torno de 14 horas por dia, nos 30 dias do mês.

b) De acordo com os registros constantes na prestação de contas referente ao exercício de 2018, de janeiro a março, médico C, CPF ***.917.088-**, prestou serviços médicos no Hospital Municipal por meio da empresa Elise Nogueira Serviços Médicos Ltda, CNPJ 97.521.044/0001-07, nos meses de outubro 2017, novembro 2017 e dezembro 2017, perfazendo média mensal de 132 horas, embora esteja registrado no CNES somente 80 horas mensais.

Além do registro no Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence, a médica tem registro em outros quatro estabelecimentos de saúde:

- UPA Eugênio de Melo (municipal), São José dos Campos/SP, médico pediatra (estatutário – 20 h/semana);
- UPA Parque Meia Lua (municipal), Jacareí/SP, médico pediatra (pessoa jurídica – 12 h/semana);
- UBS de Jambeiro Jocelina Meireles (municipal), Jambeiro/SP, médico pediatra (contrato temporário – 10 h/semana);
- Hospital Pro Infância (privado), São José dos Campos /SP, médico pediatra (pessoa jurídica – 18 h/semana).

Conforme os dados registrados acima, a carga horária nesses quatro estabelecimentos de saúde é equivalente a 240 horas/mês, o que, somada à prestação de serviços no Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence, que tem carga horária média de 132 horas/mês, totaliza uma carga horária mensal de 372 horas, equivalendo a trabalhar em torno de 12,4 horas por dia, nos 30 dias do mês.

c) De acordo com os registros constantes na prestação de contas referente ao exercício de 2018, de janeiro a março, médico H, CPF ***.758.428-**, prestou serviços médicos no Hospital Municipal, nos meses de dezembro 2017, janeiro 2018 e fevereiro 2018, perfazendo média mensal de 138 horas, embora esteja registrado no CNES somente 48 horas mensais.

Além do registro no Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence, o médico tem registro em outros cinco estabelecimentos de saúde:

- Hospital Geral de Itaquaquecetuba (estadual), Itaquaquecetuba/SP, médico neurocirurgião (autônomo – 36 h/semana);
- Hospital Estadual Dr. Albano da Franca Rocha Sobrinho (estadual), Franco da Rocha/SP, médico neurocirurgião (pessoa jurídica – 12 h/semana);
- Hospital Regional de São José dos Campos (estadual), São José dos Campos/SP, médico neurocirurgião (pessoa jurídica – 12 h/semana);
- Hospital e Maternidade Nossa Senhora da Ajuda (privado), Caçapava/SP, médico neurocirurgião (autônomo – 24 h/semana);
- Santa Casa de Misericórdia de São José dos Campos (privado), São José dos Campos /SP, médico neurocirurgião (pessoa jurídica – 3 h/semana).

Conforme os dados registrados acima, a carga horária nesses cinco estabelecimentos de saúde é equivalente a 348 horas/mês, o que, somada à prestação de serviços no Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence, que tem carga horária média de 138 horas/mês, totaliza uma carga horária mensal de 486 horas, equivalendo a trabalhar em torno de 16 horas por dia, nos 30 dias do mês.

d) De acordo com os registros constantes na prestação de contas referente ao exercício de 2018, de janeiro a março, médico F, CPF ***.986.918-**, prestou serviços médicos no

Hospital Municipal, nos meses de dezembro 2017, janeiro 2018 e fevereiro 2018, perfazendo média mensal de 180 horas, embora não haja registro no CNES dessas horas pagas.

Em consulta realizada ao CNES em maio 2018, o médico tem registro em sete estabelecimentos de saúde:

- Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence (municipal), São José dos Campos/SP, médico em medicina intensiva (autônomo – 24 h/semana);
- Hospital Regional de São José dos Campos (estadual), São José dos Campos/SP, médico em medicina intensiva (pessoa jurídica – 12 h/semana);
- Pronto Socorro Municipal de Pindamonhangaba (municipal), Pindamonhangaba/SP, médico clínico (celetista – 12 h/semana);
- UPA Parque Meia Lua (municipal), Jacareí/SP, médico clínico (pessoa jurídica – 12 h/semana);
- UPA III Dr. Thelmo de Almeida Cruz (municipal), Jacareí/SP, médico clínico (pessoa jurídica – 12 h/semana);
- Hospital São Francisco de Assis (privado), Jacareí/SP, médico clínico (pessoa jurídica – 12 h/semana).
- Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Lorena (privado), Lorena/SP, médico clínico (pessoa jurídica – 6 h/semana).

Conforme os dados registrados acima, a carga horária nesses sete estabelecimentos de saúde é equivalente a 264 horas/mês, o que, somada à prestação de serviços no Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence, que tem carga horária média de 180 horas/mês, totaliza uma carga horária mensal de 444 horas, equivalendo a trabalhar em torno de 14,8 horas por dia, nos 30 dias do mês.

Portanto, devido aos fortes indícios de irregularidades na inserção de dados no Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde - CNES, faz-se necessária a comprovação da efetiva prestação de serviços e do cumprimento das cargas horárias faturadas.

Manifestação da Unidade Examinada

Este item foi respondido pela Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, cujo teor foi apresentado no Ofício nº 084/2018-GP, de 08 de agosto de 2018, da Prefeitura Municipal de São José dos Campos/SP, com a seguinte manifestação:

“O registro no SCNES do profissional em outras instituições de saúde não é de nossa responsabilidade. No entanto, como melhoria, a SPDM se propõe a orientar os prestadores quanto a necessidade de atualização no SCNES também em outras Instituições, e esclarecer que se ele não presta mais serviços a uma determinada instituição, o próprio profissional pode solicitar seu desligamento no site do SCNES.

Durante a auditoria da Controladoria Regional da União no Estado de S.P os auditores puderam constatar a presença física dos profissionais conforme as escalas apresentadas e evidenciadas.

A SPDM possui vários mecanismos/ferramentas para controlar a presença física dos profissionais médicos e constatação dos serviços prestados, dentre estes, os principais são:

- registro de ponto biométrico - para todos os profissionais contratados em regime C.L.T.;
- sistema Évora - aplicativo utilizado para controle de presença física dentro do perímetro/área física do hospital x escala. O aplicativo faz o controle da entrada e saída do profissional confrontando com a escala.
- verificação *in locu*, 3x/dia, realizada pelo Plantão Administrativo, confirmando a presença do profissional x escala;
- conferência de relatórios médicos de prestação de serviços x escala”.

Análise do Controle Interno

O acesso aos dados do CNESNet é aberto para o público em geral, portanto, uma simples consulta ao sistema, o gestor da entidade poderia averiguar os fatos apontados.

Quanto a justificativa de que a entidade possui outros tipos de controle que comprovam a efetiva prestação de serviços por parte dos médicos, não foram apresentados comprovantes da prestação de serviços, como por exemplo a relação de pacientes atendidos, procedimentos que foram realizados, dentre outros.

A existência de médicos com vários vínculos pode configurar, no mínimo, o prejuízo à regular prestação do serviço público de saúde, bem como, demonstrar a inviabilidade prática de cumprimento integral e regular de algumas das escalas de serviço a qual o profissional se submete, inclusive, com grande probabilidade de não estar sendo devidamente prestado os serviços contratados, fato que reforça os riscos de os gestores estarem atestando a liquidação das despesas de forma irregular.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está totalmente adequada e exige providências de regularização por parte dos gestores federais, conforme se verifica nos itens:

2.2.2 Curto espaço de tempo entre a abertura das propostas e julgamento, tempo insuficiente para a análise detalhada pela Comissão responsável pelo julgamento do Chamamento Público objeto do Processo de Seleção Nº 02/SS/2017;

2.2.3. Ausência de estudo apropriado que demonstre que a adoção do modelo de Contrato de Gestão se constitui na melhor opção para a prestação de serviços de assistência à saúde no município de São José dos Campos;

2.2.4. Inexistência de proposta de preços detalhada com a estimativa, por área de atuação, de quantitativos e custos unitários dos serviços no âmbito do Contrato de Gestão nº 265/17;

2.2.5. Prefeitura assume irregularmente passivos trabalhistas decorrentes de contratos de gestão anteriores ao Contrato de Gestão 265/17, no montante de R\$ 68.225.727,07;

- 2.2.6. Pagamentos irregulares com recursos do Contrato de Gestão nº 265/17, no montante de R\$ 176.410,95, relativo a despesas realizadas antes da celebração do contrato;
- 2.2.7. Irregularidades no funcionamento do Hospital e precariedade das suas instalações;
- 2.2.8. Erros nos registros das informações utilizadas para cálculo dos indicadores e avaliação de metas do Contrato de Gestão nº 265/2017;
- 2.2.9. Contratação de médicos em desacordo com normativo interno da SPDM de seleção de recursos humanos da Entidade;
- 2.2.10. Falta de registro e registro de carga horária divergente com os da prestação de contas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES; e
- 2.2.11. Incompatibilidade da carga horária de médicos que prestam serviços Hospital Municipal Dr. José de Carvalho Florence.

Ordem de Serviço: 201800835

Município/UF: São José dos Campos/SP

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE SAO JOSE DOS CAMPOS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 2.704.942,97

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 14/05/2018 a 18/05/2018 sobre a aplicação dos recursos federais descentralizados provenientes do Programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / 20AL - Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, no município de São José dos Campos/SP, no âmbito do Contrato nº 353/2014, celebrado entre o município e a empresa Maria das Graças Barbosa Ribeiro - ME.

A ação fiscalizada destina-se a reduzir e prevenir riscos e agravos à saúde da população, considerando os determinantes sociais, por meio das ações de vigilância, promoção e proteção, com foco na prevenção de doenças crônicas não transmissíveis, acidentes e violências, no controle das doenças transmissíveis e na promoção do envelhecimento saudável.

O Contrato nº 353/2014 tem como objeto a contratação de empresa especializada em prestação de serviços de controle de vetores e pragas urbanas, tendo sido pago, com recursos do programa fiscalizado, o montante de R\$ 2.704.942,97, ou 70% do total de recursos recebidos pelo Município de São José dos Campos no âmbito do Bloco de Vigilância em Saúde em 2017.

Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames, realizados com o objetivo de:

- Avaliar a regularidade da contratação, por meio da análise do processo licitatório, verificação da adequabilidade dos preços orçados e praticados, verificação de eventuais restrições à competitividade e/ou direcionamento de seus resultados; e

- Avaliar a execução do contrato, por meio da análise da execução contratual - em especial quanto à compatibilidade entre o objeto licitado e contratado e o objeto executado - e a regularidade dos pagamentos realizados.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Informações gerais sobre o processo licitatório.

Fato

Examinou-se o processo licitatório que deu origem ao Contrato nº 353/2014, realizado na modalidade Pregão Presencial, de nº 087/SMS/2014, cujo edital foi lançado em 06 de março de 2014. O objeto é a “Contratação de Empresa Especializada em Prestação de Serviços de Controle de Vetores e Pragas Urbanas” e os detalhes do serviço estão previstos nos Anexos I e IA do edital. O contrato foi assinado em 30 de maio de 2014, com vigência até 30 de maio de 2015. Foram celebrados três aditivos de prorrogação de prazo, que estenderam o término da vigência para 30 de maio de 2018.

Examinando-se o Anexo I, verifica-se o seguinte quadro, referente ao objeto pretendido:

Quadro 1: Contratação de Empresa Especializada em Prestação de Serviços de Controle de Vetores e Pragas Urbanas

| Item | Código | Especificação | Unid. | Qtde. | Valor Referência | Valor Total |
|------|--------|--|-------|---------|------------------|--------------|
| 1 | 127263 | Contratação de Empresa Especializada em Prestação de Serviços de Controle de Vetores e Pragas Urbanas – conforme Anexo 1A. | H | 209.088 | 27,30 | 5.708.102,40 |

Fonte: Edital do Pregão Presencial nº 087/SMS/2014

No Anexo 1A, encontramos como condições de contratação, os seguintes materiais a serem fornecidos pelo contratado: bombas intercostais de ultra baixo volume para as ações de nebulização; pulverizadores costais simétricos (SP 20 ou 16) para realizar perifocal; uniformes e equipamentos de proteção individual e/ou coletivo adequados, compatíveis com as atividades a serem realizadas; veículos adequados para o transporte dos produtos, atendendo as normas técnicas em vigor; veículos adequados para o transporte e acompanhamento em campo de seus funcionários; rede de neblina (para captura de morcegos); puça (para captura de morcegos); pinção (para captura de ofídeos); lanterna de cabeça e caixa de transporte.

Também estabeleceu-se, no mesmo anexo, as condições de contratação de recursos humanos: idade mínima de 18 anos; ensino fundamental completo; boa saúde física, mental e psicológica para o exercício das atribuições imputadas; ausência de patologias que impeçam ou dificultem a deambulação para o efetivo exercício da profissão (doenças cardíacas, vasculares, fascite plantar, esporão, etc.); obrigações eleitorais e militares em dia; registro negativo de antecedentes criminais; carga horária de 40h/semana; recurso humano disponível para

execução de 17.424 horas/mês, considerando 90 agentes de campo e 9 líderes, que irá completar o número de agentes, segundo parâmetro de 1 / 1000 imóveis; todos adicionais trabalhistas pagos pela contratada, incluindo adicionais de insalubridade e periculosidade, conforme preconizado por lei.

O mesmo anexo 1A estabelece as seguintes condições de prestação dos serviços por parte da contratada: fornecer mão-de-obra qualificada e treinada, máquinas, equipamentos e utensílios para a realização das atividades propostas e monitoradas pelas equipes do Centro de Controle de Zoonoses – CCZ do município; realizar ações preventivas e corretivas para o controle de vetores e pragas urbanas em diversos ambientes (construídos e não construídos, públicos e privados), dentro do território do município; treinar os funcionários e manter atualizados quanto às técnicas operacionais; fornecer e fazer uso de insumos e produtos regularizados (registrados nos órgãos competentes) na execução de ações de controle de vetores, animais peçonhentos e sinantrópicos; executar as atividades conforme definição, orientação e programação fornecida pelo Centro de Controle de Zoonoses; manter e fornecer o registro da execução do serviço para cada atividade realizada e/ou preencher os impressos fornecidos pelo CCZ; possuir, para cada equipe de trabalho, um líder identificado para servir de interlocutor com a equipe do Centro de Controle de Zoonoses, na proporção de 1 / 10.

Além disso, os manuseios dos resíduos dos serviços, devem atender as recomendações da ANVISA - RDC nº 306/2004 e suas atualizações e a prestação do serviço deverá ser supervisionada, seguindo as técnicas e orientações em consonância com o que já é desenvolvido pelas equipes do CCZ, promovendo treinamento e reciclagem periódica de funcionários, mantendo-se atualizado, caso ocorram mudanças de normas internas do Centro de Controle de Zoonoses, devendo percorrer todos os setores e áreas trabalhadas, seguindo orientações de supervisão indireta ditadas pelas referências técnicas do CCZ, a fim de verificar o andamento e qualidade dos serviços prestados, e estar presente quando solicitado pelo contratante.

Participaram do certame seis empresas, tendo sido a de menor preço inabilitada por não atender a todos os requisitos do Edital, uma vez que não apresentou toda a documentação necessária para habilitação. Dessa forma, foi declarada vencedora a proposta de segundo menor valor, conforme o quadro 2 a seguir:

Quadro 2: Resultado do Pregão Presencial nº 087/SMS/2014

| Status | Empresa | CNPJ | R\$ unit | R\$ total |
|-------------|-------------------------------------|--------------------|----------|--------------|
| inabilitada | M.F.A. da Silva ME | 10.858.676/0001-74 | 22,50 | 4.704.480,00 |
| vencedora | Maria das Graças Barbosa Ribeiro ME | 08.236.156/0001-88 | 22,68 | 4.742.115,84 |
| | AEZP Com. Mat. Const. | 07.300.208/0001-75 | 22,70 | 4.746.297,60 |
| | Elias Conte de Freitas Freire - ME | 47.515.523/0001-34 | 22,75 | 4.756.752,00 |
| | Comatic Com. Serv. Ltda. | 59.231.555/0001-97 | 22,99 | 4.806.933,12 |
| | Paineiras Limpeza e Serv. Gerais | 55.905.350/0001-99 | 24,74 | 5.172.837,12 |

Fonte: Pregão Presencial nº 087/SMS/2014

A empresa vencedora, Maria das Graças Barbosa Ribeiro ME, é representante e franqueada da marca DDDrin no município de São José dos Campos.

De uma forma geral, não foram observadas situações de restrição à competitividade ou direcionamento do certame, mas observou-se uma situação que pode violar o Princípio da Economicidade, de utilização obrigatória pelos órgãos vinculados à Administração Pública de

qualquer esfera de governo, para buscar a aquisição que lhe seja mais vantajosa, o que será abordado a seguir em constatação específica.

2.2.2. Terceirização irregular das atribuições de Agentes de Combate a Endemias mascarada como simples contrato de prestação de serviços.

Fato

O objeto do Contrato nº 353/2014, de acordo com a denominação no edital do Pregão Presencial nº 087/SMS/2014, assim como nos termos do contrato, é a “*Contratação de Empresa Especializada em Prestação de Serviços de Controle de Vetores e Pragas Urbanas*”, com vigência de um ano e fornecimento de materiais, veículos e mão de obra, nos termos do Anexo ao contrato.

O Anexo estabelece detalhadamente os materiais e veículos a serem fornecidos, bem como a quantidade de recursos humanos (99 pessoas) e o número de horas de trabalho de cada um (40 horas semanais). Além disso, estabelece as atividades a serem exercidas por estas pessoas, denominadas Controladores de Pragas Urbanas (CPUs).

Analisando-se as condições de contratação de recursos humanos e as condições da prestação dos serviços por parte da contratada constantes no Anexo IA do edital da licitação, detalhadamente descritos no item “Recursos Humanos”, verifica-se que, embora o objeto esteja denominado e tenha sido processado na contratação como simples prestação de serviço, ele se trata, na prática, de contratação de pessoas para exercer atribuições e atividades típicas de Agentes de Combate a Endemias, conforme estabelecido na Lei nº 11.350, de 05 de outubro de 2006.

Embora possível a conclusão apenas da análise dos documentos relativos ao processo licitatório e ao contrato, a verificação da execução contratual corrobora com a constatação.

Examinando-se a rotina de trabalho dos CPUs, verificou-se que os mesmos trabalham em subordinação técnica (não hierárquica) ao Centro de Controle de Zoonoses do município, sendo este quem define as atividades a serem executadas a cada dia por cada equipe, indicando ainda a localidade de prestação do serviço no município, de maneira idêntica ao que ocorre com os ACEs (lembrando que estes últimos, além de subordinação técnica, possuem subordinação hierárquica aos gestores municipais).

Ocorre que a contratação terceirizada de Agentes de Combate às Endemias é expressamente vedada pela Lei nº 11.350/2006, conforme trechos transcritos a seguir:

“Art. 1º: As atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias, passam a reger-se pelo disposto nesta Lei.

Art. 2º: O exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias, nos termos desta Lei, dar-se-á exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, na execução das atividades de responsabilidade dos entes federados, mediante vínculo direto entre os referidos Agentes e órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional.

(...)

Art. 9º: A contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias deverá ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

(...)

Art. 16: É vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável.” (grifos nossos)

A exceção para a vedação, como transcrito acima, é a contratação na hipótese de combates a surtos epidêmicos, o que não foi o caso. A justificativa contida no processo licitatório para a contratação foi a de “*contratação necessária para atender usuários da Rede Pública Municipal, com a finalidade de se prestar um melhor serviço aos usuários da Rede Pública Municipal.*”

Assim, conclui-se que a Prefeitura Municipal de São José dos Campos contratou a terceirização de Agentes de Combate a Endemias sob a nomenclatura de contrato de prestação de serviços, em expressa afronta à legislação pertinente.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício 084/2018-GP, em resposta ao encaminhamento do Relatório Preliminar, a Prefeitura Municipal de São José dos Campos, apresentou as seguintes justificativas:

“Tendo em vista os pertinentes apontamentos da CGU neste relatório preliminar, a atual administração municipal houve por bem abrir processo seletivo para Agentes de Combate às Endemias, com a rescisão do contrato hoje vigente, que se operará assim que houver a efetiva contratação dos ACE's, já que os serviços prestados pela empresa evidentemente não podem sofrer solução de continuidade. Nada obstante, cumpre observar que, na época em que foi realizada a licitação e firmado o subsequente contrato nº 353/2014, o Estado de São Paulo e o próprio Município de São José dos Campos encontravam-se em situação excepcional com relação à contenção da epidemia de dengue e chikungunya, entendendo-se caracterizada a exceção prevista no artigo 16 da Lei nº 11.350/2006. Outrossim, o contrato foi julgado regular pelo Tribunal de Contas do Estado (cópia do TC - 000874/007/14 anexo) o que sinalizou a possibilidade de suas sucessivas prorrogações. Embora a justificativa para a abertura do processo de licitação tenha sido genérica, havia no Centro de Controle de Zoonoses desta Prefeitura Municipal robusto histórico da área técnica motivando, à exaustão, a necessidade da contratação para o controle de vetores e pragas humanas, conforme relatório técnico da Gerência do Centro de Controle de Zoonoses em anexo. A efetividade e eficiência da contratação pode ser verificada com os índices atualmente existentes acerca da efetiva contenção dos vetores e pragas humanas.

Análise do Controle Interno

Entendemos que, à época da celebração deste contrato, possa ter havido uma situação emergencial que demandasse uma atuação mais enérgica do Poder Público, na prevenção e

combate das epidemias elencadas, caso em que o município deveria atuar rápida e emergencialmente.

No entanto, uma vez cessada a situação emergencial, a mobilização de combate à mesma deve cessar e a atuação municipal deve voltar à normalidade, o que tem a concordância dos gestores municipais, conforme justificativa apresentada.

Entendemos, dessa forma, que a continuidade do contrato além de sua vigência inicial não é justificada e deveriam já ter sido anteriormente contratados ACEs pelo trâmite normal do concurso público, para o exercício regular das funções privativas deste cargo, previstas em lei.

2.2.3. Utilização de uma única cotação para formação do preço de referência da licitação.

Fato

Do exame do processo licitatório que deu origem ao Contrato nº 353/2014, realizado na modalidade Pregão Presencial, de nº 087/SMS/2014, cujo edital foi lançado em 06 de março de 2014 detectou-se uma situação que pode resultar em escolha que não seja a mais vantajosa para a Administração: utilizar-se de apenas uma cotação para estabelecimento do preço de referência do certame.

A Instrução Normativa nº 05/2014, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelece:

“ (...)

Art. 2º: A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

(...)

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

(...)

§2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

(...) “

Além disso, há vários Acórdãos do Tribunal de Contas da União - TCU que estabelecem este mesmo quesito de pesquisa junto a, no mínimo, três fornecedores.

Para o Pregão examinado, somente a empresa Comatic Comércio e Serviços Ltda. apresentou pré-cotação, a qual foi no valor de R\$ 27,30/hora. Considerando-se que o certame contou com a participação de seis licitantes não deveria ter havido dificuldade em se obter mais pré-cotações. Também observando-se o Quadro 2 deste relatório é possível verificar-se que todos os preços foram cotados pelos licitantes em valor inferior ao preço de referência estabelecido por meio dessa única pré-cotação, mostrando que este preço de referência não foi bem estabelecido, o que traz um risco de aquisição do objeto contratual em valor que não represente a proposta mais vantajosa para a Administração, que é o que se espera conseguir com a realização de processos licitatórios.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício 084/2018-GP, em resposta ao encaminhamento do Relatório Preliminar, a Prefeitura Municipal de São José dos Campos apresentou as seguintes justificativas:

“Embora tenhamos consultado 16 (dezesesseis) empresas que atuam no segmento do objeto licitado, e mesmo insistindo em nosso objetivo, apenas uma empresa nos respondeu. E ainda se levássemos em consideração os valores obtidos na classificação final da licitação - Pregão Presencial nº 87/SS/2014 - Edital 125/SS/2014, onde 06 (seis) participantes ofertaram suas propostas e considerando o nosso valor de referência, teríamos uma média de R\$ 23,65 (vinte e três reais e sessenta e cinco centavos).

Podemos ainda observar pelo Edital de outro município como Marília/SP, onde através do edital do Pregão 196/2015 foram contratados serviços semelhantes aos nossos ao valor de R\$243.360,00 (duzentos e quarenta e três mil, trezentos e sessenta reais) / mensal, sendo condição contida no Anexo I, item 1.1.5 do edital, que:

‘1.1.5 - A empresa deverá possuir os seguintes itens para execução e realização do trabalho conforme necessidade do setor de Zoonoses da Secretaria Municipal da Saúde: • 13 (treze) equipes compostas cada uma por 03 (três) profissionais; • 02 (dois) supervisores, com telefone celular, o qual deverá acompanhar diariamente o (...)

(...)

1.1.9 - Considerando a distribuição total das horas trabalhadas por mês, não podendo ultrapassar o quantitativo que segue na tabela abaixo:

DESCRIÇÃO MÊS

Número de horas trabalhadas por equipe, considerando 6(seis) horas por dia e 24 (vinte e quatro) dias por mês. 144 - horas
Número de horas trabalhadas no total (considerando 13 equipes) 1872 - horas.’

Conforme Ata de Sessão Pública redigida pelo Senhor Pregoeiro e Equipe de Apoio daquele município a empresa Agroatta Com., Varej. De Prod. sagrou-se vencedora daquele certame com uma proposta de R\$ 248.500,00 (duzentos e quarenta e oito mil e quinhentos reais) mensal, para a prestação dos serviços.

Neste exemplo considerando 13 equipes com 3 (três) profissionais + 2 (dois) supervisores = 41 profissionais x 144 = 5.904 horas / mês, o resultado final foi de aproximadamente 42,09 (quarenta e dois reais e nove centavos) / hora.

Considerando-se as particularidades de cada município em suas contratações, há de se observar que o valor de referência fixado em nosso edital não foi exorbitante e muito menos causou qualquer prejuízo ao Erário.”

Análise do Controle Interno

Em que pese a dificuldade do município em se obter as cotações prévias em quantidade mínima de três, entendemos que o mesmo não deveria ter seguido com o certame sem o atendimento desta condição. Nota-se que, na fase seguinte, o município obteve seis empresas apresentando propostas. Nota-se ainda que, embora o valor da única empresa que apresentou a cotação prévia fosse de R\$ 27,30/hora, todos os valores de propostas posteriormente apresentadas para o certame foram inferiores. Isso por si só já indica ter sido estabelecido um valor de referência inadequado, pois era possível a todas as empresas participantes da região apresentarem propostas melhores do que este valor.

Sobre a comparação feita pelos gestores de São José dos Campos com valores obtidos pela Prefeitura de Marília, não há como opinar, uma vez que não examinamos todo o processo daquela localidade, no contexto lá existente.

Cabe também ressaltar que não se afirmou em nenhum momento que tenha sido estabelecido valor exorbitante como referência, mas isso não elide que tenha sido estabelecido um valor inadequado para a contratação em questão. Também não elide que o valor foi estabelecido sem observar o devido atendimento à legislação pertinente.

2.2.4. Formação de preço de referência em desacordo com a legislação.

Fato

O processo licitatório modalidade Pregão Presencial nº 087/SMS/2014, que teve por objeto “Contratação de Empresa Especializada em Prestação de Serviços de Controle de Vetores e Pragas Urbanas”, estabeleceu um preço de referência de R\$ 27,30 por hora de prestação de serviço e uma demanda de 209.088 horas de serviço a serem prestadas, conforme consta no Quadro 1 deste relatório.

Para estabelecimento do preço de referência, os gestores municipais buscaram realizar cotações do mesmo junto a possíveis empresas fornecedoras, com base num Anexo descritivo dos serviços, o qual estabelecia fornecimento de materiais e de 99 pessoas com perfil técnico determinado, tendo sido obtida somente uma cotação de R\$ 27,30. A demanda foi calculada pelo total de horas a serem trabalhadas por 99 pessoas em um ano, sem o devido detalhamento.

Conseguiu-se, através de cálculos, num dado pressuposto de quantidade de horas trabalhadas, comprovar certa razoabilidade no cálculo da demanda: nestes anexos fica estabelecida a contratação de 99 pessoas por um ano, para um trabalho de 40h/sem ou 8h/dia. Considerando que um mês tem 22 dias úteis, em média, temos que cada pessoa trabalhará por mês $22\text{dias} \times 8\text{h/dia}$ ou 176h/mês, considerado o ano de 12 meses isto dá $176\text{h/mês} \times 12\text{meses} = 2112\text{h/ano}$. Como são 99 pessoas e cada uma trabalhará 2112h/ano, temos que o número de horas trabalhado pelas equipes será $99 \times 2112\text{h/ano} = 209.088$, que corresponde ao número de horas usado no estabelecimento do preço de referência.

Entretanto, o preço de referência para a contratação de pessoas deve ser estabelecido com base nos encargos e salários das despesas com folha de pagamento de contratos similares, e não por um valor de hora fechado de prestação de serviço.

Sendo assim, esta forma de obtenção do preço de referência não assegura a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, além de não atender aos comandos estabelecidos na legislação.

A Lei nº 8666/1993 estabelece que:

“Art. 7: As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;”

Além disso, como referencial, a Instrução Normativa nº 02/2008/ SLTI/MPOG regulamenta o seguinte:

“Art. 14: A contratação de prestação de serviços será sempre precedida da apresentação do Projeto Básico ou Termo de Referência, que deverá ser preferencialmente elaborado por técnico com qualificação profissional pertinente às especificidades do serviço a ser contratado, devendo o Projeto ou o Termo ser justificado e aprovado pela autoridade competente.

Art. 15: O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

(...)

XII – o custo estimado da contratação, o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definido da seguinte forma:

a) por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados; e

b) por meio de fundamentada pesquisa dos preços praticados no mercado em contratações similares; ou ainda por meio da adoção de valores constantes de indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso.”

Complementando com o que regulamenta a Instrução Normativa 05/2014/MPOG/SLTI:

“Art. 2º: A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros: (Redação dada pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)

(...)

III – contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;”

Por fim, temos a Portaria TCU nº 128/2014, estabelecendo:

“Art. 8º: A estimativa de preços relativamente à mão de obra para prestação de serviços terceirizados será elaborada com base em planilha analítica de composição de custos da mão de obra e dos insumos, e observará os seguintes critérios:

I – os salários dos empregados terceirizados serão fixados com base em acordo ou convenção coletiva de trabalho da categoria profissional pertinente;

II – havendo mais de uma categoria em uma mesma contratação, os salários serão fixados com base no acordo ou na convenção coletiva de cada categoria profissional;

III – não havendo acordo ou convenção coletiva de trabalho, os salários serão fixados com base em preços médios obtidos em pesquisa de mercado, em fontes especializadas, em empresas privadas do ramo pertinente ao objeto licitado, ou em órgãos públicos;

IV – os encargos sociais e tributos deverão ser fixados de acordo com as leis específicas; e

V – os valores dos insumos serão apurados com base em pesquisa de preços, na forma dos arts. 9º a 11 desta Portaria, ou em preços fixados nos instrumentos legais pertinentes.

§ 1º Não havendo acordo ou convenção coletiva de trabalho, o valor do vale-alimentação poderá ser fixado com base na média aritmética simples dos valores pagos em pelo menos 3 (três) contratos do TCU, ou de outros órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 2º O valor dos insumos poderá ser fixado como percentual do valor do salário do prestador de serviços, utilizando-se como referência percentual equivalente de contrato anterior e de mesmo objeto.

§ 3º Deverá constar dos editais de licitação que as propostas de preço consignarão expressamente os custos de vale-alimentação e de vale-transporte.

§ 4º Deverá constar dos editais de licitação e dos contratos que o pagamento de vale-alimentação e de vale-transporte será obrigatório, ainda que não esteja previsto em acordo ou convenção coletiva de trabalho.

§ 5º Deverá constar do edital de licitação que o valor da remuneração dos empregados terceirizados não poderá ser inferior ao previsto em acordo ou convenção coletiva de trabalho, ou ainda, se for caso, ao fixado pela Administração.

§ 6º Por razões de ordem técnica, devidamente justificadas, os salários poderão ser fixados em valores superiores aos de acordos ou convenções coletivas de trabalho.”

Dessa forma, para cumprimento da legislação deveria haver uma planilha de custos detalhada para formação do preço de referência e cada valor unitário deveria ser apurado com base nas planilhas de custo dos contratos em vigor de outros órgãos e não com base no encaminhamento para empresas do ramo pertinente de planilhas de custos em branco que devam ser devolvidas com valores preenchidos, tampouco se pode omitir o detalhamento dos custos, como efetuado neste processo licitatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício 084/2018-GP, em resposta ao encaminhamento do Relatório Preliminar, a Prefeitura de São José dos Campos apresentou as seguintes justificativas:

“Considerando tudo o que já foi dito no item nº 02, mais uma vez ressaltamos que não houve prejuízo ao erário, conforme já justificado naquele item e embora o objeto aqui licitado seja contratação de empresa especializada em prestação de serviços de controle de vetores e pragas urbanas, e não a mão de obra especializada, reconhecemos a necessidade de aprimorarmos os novos editais a fim de atendermos todas recomendações dos órgãos fiscalizadores e da

legislação vigente. Assim, toda crítica recebida é bem-vinda no intuito de melhorarmos a cada dia nossos processos, dando a devida transparência e legalidade aos mesmos.”

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada não elide a constatação efetuada, uma vez que não há garantia que se tenha obtido a contratação mais vantajosa para a Administração, tampouco foram observados os comandos existentes na legislação que são obrigatórios para o tipo de contratação efetuada, conforme largamente exposto no campo “Fato”.

2.2.5. Aumento de custo direto de salários em função de contratação de empresa para prestação de serviço que podia ser prestado pelo município.

Fato

O processo licitatório modalidade Pregão Presencial nº 087/SMS/2014, que teve por objeto “Contratação de Empresa Especializada em Prestação de Serviços de Controle de Vetores e Pragas Urbanas”, estabeleceu um preço de referência de R\$ 27,30 por hora de prestação de serviço e uma demanda de 209.088 horas de serviço a serem prestadas, conforme consta no Quadro 1 deste relatório, o que totaliza um valor contratual de R\$ 5.708.102,40.

A empresa vencedora, Maria das Graças Barbosa Ribeiro – ME, ofereceu um valor de R\$ 22,68 por hora de prestação de serviço, resultando num valor contratual global de R\$ 4.742.115,84, considerada a mesma demanda de 209.088 horas, o que equivale a um desconto de 16,92% sobre o valor de referência.

O contrato entre o município de São José dos Campos e a empresa Maria das Graças Barbosa Ribeiro ME, de número 353/2014, foi assinado em 30 de maio de 2014, nas condições elencadas no parágrafo anterior, com vigência de 12 meses. Todas as empresas que participaram do certame licitatório ofereceram seus serviços em valor abaixo do preço de referência estabelecido no Edital, que foi composto indevidamente em função de cotação oferecida por um único fornecedor, conforme descrito em item específico deste relatório.

O Contrato nº 353/2014 envolve a prestação de serviços com fornecimento de materiais e mão de obra e foi aditado várias vezes, tendo sua vigência prorrogada sucessivamente:

- no Termo de Aditamento nº 2, de 30 de maio de 2015 para 30 de maio de 2016, com valor de aditamento para estes 12 meses de R\$ 4.742.115,84;
- no Termo de Aditamento nº 3, de 30 de maio de 2016 para 30 de maio de 2017, com valor de aditamento para estes 12 meses de R\$ 4.742.115,84; e
- no Termo de Aditamento nº 4, de 30 de maio de 2017 para 30 de maio de 2018, com valor de aditamento para estes 12 meses de R\$ 4.742.115,84.

E quando da execução dos trabalhos de campo, no período de 14 a 18 de maio, estava programada a assinatura de novo Termo de Aditamento, prorrogando a vigência contratual para 30 de maio de 2019.

Com base na folha de pagamentos da empresa contratada e sua subcontratada, estimou-se o gasto com os salários dos recursos humanos fornecidos no referido contrato no ano de 2017, que ficou em torno de R\$ 2.700.000,00. Além deste custo, a empresa contratada possui gastos com o fornecimento de materiais e veículos e gastos indiretos com esta mão de obra, os quais não foi possível mensurar.

Considerando que as funções desta mão de obra fornecida pela contratada, denominada Controladores de Pragas Urbanas (CPUs), tinha como paradigma as funções executadas no cargo de Agente de Combate a Endemias (ACEs) da Prefeitura de São José dos Campos, foi solicitado por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201800835/02, que fossem elencadas as atividades de um e outro cargo, ao que a Prefeitura de São José dos Campos respondeu se tratassem das mesmas funções.

Isso posto, buscou-se levantar o mesmo custo salarial que teve a Prefeitura de São José dos Campos para 99 ACEs no exercício de 2017 e este ficou em aproximadamente R\$ 2.100.000,00, ou seja 22,2% abaixo do custo da mesma mão de obra fornecida por meio do contrato com a empresa Maria das Graças Barbosa Ribeiro ME, sem considerar que a empresa ainda tem seu lucro sobre este fornecimento.

Também deve ser levado em consideração que tal comparação é válida para o exercício de 2017 e que o valor contratual não foi reajustado desde 2014 e, naquele ano, os custos de mão de obra eram mais baixos para a empresa contratada, considerando que as categorias têm revisão salarial anual.

Conclui-se, dessa maneira, que esta forma de contratação de uma atividade que pode ser suprida diretamente pelo município com mão de obra própria traz um encarecimento desnecessário no custo global de prestação do serviço à população.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício 084/2018-GP, em resposta ao encaminhamento do Relatório Preliminar, a Prefeitura de São José dos Campos apresentou as seguintes justificativas:

“Com relação ao custo por hora de referência os esclarecimentos já foram apresentados no item 2 acima.

De acordo com o comparativo abaixo, observa-se que os valores dos custos terceirizados não trouxeram qualquer prejuízo a Administração, mas ao contrário, mostra-se vantajoso diante dos valores apresentados, conforme segue:

| Cargo | PMSJC (Custo mensal) | MARIA DAS GRAÇAS (Custo mensal) | Dif. % |
|--|-------------------------|---------------------------------------|--------|
| AGENTE DE COMBATE ÀS ENDEMIAS | 3.238,30 | 2.977,13 | -8% |
| AGENTE DE COMBATE ÀS ENDEMIAS/LÍDER | 4.224,40 | 3.182,15 | -25% |

Obs.: Valor mensal por agente / líder

Ressaltamos que, conforme números levantados, o índice de absenteísmo dos funcionários contratados pela Administração é bastante superior ao apresentado pela terceirizada, ou seja,

os custos que teríamos com a contratação direta seriam ainda maiores do que o apresentado no quadro acima. Anexos, quadros com composição de salários da PMSJC e da empresa Maria das Graças.
(...)”

Análise do Controle Interno

Da análise das composições de salários diretos, como inicialmente feito pela equipe de fiscalização, verificou-se que os custos dos CPUs contratados pela empresa Maria das Graças é superior ao custo dos ACEs, nos gastos diretos.

A empresa em sua justificativa procurou demonstrar que no custo total, o valor salarial dos ACEs é superior aos CPUs. Para fazer isso, a empresa computou detalhadamente os gastos indiretos dos CPUs, mas os gastos com ACEs foram computados apenas sinteticamente, pois foi apenas informado da existência de encargos da ordem de 113,65% sobre o salário base dos mesmos, sem detalhar a formação deste custo, o que impede a validação da justificativa apresentada, pois esta equipe não pôde verificar a veracidade do valor destes encargos.

Sendo assim, a melhor comparação detalhada é a dos gastos diretos, onde os custos dos CPUs é maior do que o dos ACEs.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada, uma vez que a contratação efetuada somente pode ocorrer em situações emergenciais, não podendo tornar-se rotina na Administração Municipal. As funções executadas pelos Agentes de Combate a Endemias – ACEs são de competência do município, não se justificando a contratação terceirizada de recursos humanos para desempenhar tal função por quatro anos, conforme havia ocorrido até à execução dos trabalhos de campo.

Além disso, toda contratação terceirizada deve ser clara quanto a razoabilidade dos valores dispendidos, conforme estabelecido em legislação específica, o que também não foi observado pela Administração.

O contrato foi firmado com uma condição de estabelecimento de valores a serem pagos inadequada para a contratação em questão. Ainda assim não se verificaram situações nas quais os pagamentos desrespeitassem as cláusulas contratuais.

Também não se verificou a existência de vínculos entre a empresa vencedora, demais participantes da licitação e agentes públicos.

A amostra de equipes examinada em 16 de maio de 2018 encontrava-se trabalhando conforme o planejamento do centro de Controle de Zoonoses de São José dos Campos, quando verificamos que o trabalho é prestado conforme as diretrizes deste, e não da empresa contratada, caracterizando ainda mais a terceirização.

Considerando o exposto, concluímos que foi atingido o objetivo de se obter o combate a determinadas endemias conforme o Programa/Ação de governo, porém a forma de se atingir este resultado foi executada em afronta à legislação vigente.

Ordem de Serviço: 201800908

Município/UF: São José dos Campos/SP

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE SAO JOSE DOS CAMPOS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 9.936.898,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 14 a 18 de maio de 2018 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Ação 8577 – Piso de Atenção Básica Fixo, no município de São José dos Campos/SP.

A ação fiscalizada destina-se a avaliar a regularidade dos pagamentos efetuados para a Urbanizadora Municipal S.A. (Urbam) - sociedade de economia mista fundada em 10 de outubro de 1973 e que tem a Prefeitura de São José dos Campos como sua acionista majoritária, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, por meio de contratos de prestação de serviços de informática e de manutenção e reparos nas Unidades de Saúde celebrados com a Urbanizadora Municipal S.A. (Urbam) nos exercícios de 2016 e 2017.

Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames, realizados com o objetivo de:

- Avaliar a regularidade da contratação, por meio da análise dos processos de dispensa de licitação, verificação da adequabilidade dos preços contratados e verificação da comprovação de que a Prefeitura fez avaliação sobre os custos apresentados pela Urbam; e
- Avaliar a execução do contrato, por meio da confirmação de que está sendo realizada de acordo com o objeto contratado e a regularidade dos pagamentos efetuados.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos gestores federais, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais.

2.1.1. Verificação da regularidade das contratações diretas realizadas por dispensa de licitação.

Fato

Foram analisados os processos de contratação dos quatro contratos celebrados entre o Município de São José dos Campos e a Urbanizadora Municipal S.A. (Urbam) e que tiveram pagamentos realizados nos exercícios de 2016 e 2017 com recursos da conta 79.424-4, agência 175-9 do Banco do Brasil, conta que recebia e movimentava, até dezembro de 2017, os recursos do Bloco da Atenção Básica em Saúde. No âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, os contratos somam o montante de R\$ 16.661.485,68, tendo sido pago com recursos federais, nos exercícios examinados, a monta de R\$ 9.375.625,44, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro - Contratos de dispensa de licitação analisados.

| Contrato nº | Valor (R\$) | Objeto | Montante pago em 2016 e 2017 (R\$) | Observação |
|---------------------------------------|--------------|--|------------------------------------|--|
| 2612/2015 (Processo nº 86500/2015) | 6.983.562,60 | Prestação de serviços de informática. | 4.481.532,11* | Assinado em 21/09/2015. Duas prorrogações, sendo a última em 21/09/2017. |
| 234/2015 (Processo nº 4457/2015) | 2.777.744,64 | Prestação de serviços de manutenção e reparos nas Unidades de Saúde. | 935.891,05** | Assinado em 19/02/2015. Sem prorrogações. |
| 404/2016 (Processo nº 49173/2016) | 3.189.310,08 | | 1.933.290,04 | Assinado em 14/04/2016. Sem prorrogações. |
| 101/2017 (Processo nº 42989/2017) | 3.710.868,36 | | 2.024.912,24 | Assinado em 05/05/2017. Uma prorrogação em 03/05/2018. |

Fonte: Processos examinados, fornecidos pela Administração Municipal de São José dos Campos/SP.

Notas explicativas:

* O contrato nº 2612/2015 também prevê a prestação de serviços nas Secretarias de Administração e Educação, porém só foram considerados os pagamentos concernentes à Secretaria Municipal de Saúde.

** Ocorreu pagamento por reconhecimento de dívidas no valor de R\$ 388.546,59 (vide registro a seguir no presente relatório).

A análise objetivou avaliar a regularidade das dispensas de licitação e a regularidade da execução contratual no que diz respeito ao cumprimento dos objetos contratados.

Verificou-se que os contratos foram formalizados dentro dos parâmetros legais, sendo conveniente relatar os seguintes fatos:

- As dispensas de licitação em tela foram fundamentadas no art. 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/1993, que declarada dispensável a licitação para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior 21 de junho de 1993.

- A Urbam possui capacidade técnico-operacional exigida pela Lei nº 8.666/1993 no seu art. 30, inciso II e executa diretamente o objeto das aludidas dispensas.

- Os processos estavam instruídos com:

a) justificativa para a contratação;

b) termo de referência;

c) planilha de custos prevista no art. 7º, § 2º, inciso II, c/c art. 7º, § 9º da Lei nº 8.666/1993;

- d) pesquisa de preços, a fim de verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços praticados no mercado;
- e) reserva orçamentárias e empenhos; e
- f) documentação de habilitação da Urbam.

Na análise da execução contratual, no que diz respeito aos pagamentos realizados, verificou-se o pagamento por reconhecimento de dívidas, no montante de R\$ 388.546,59. O fato está relacionado ao Contrato nº 234/2015, cuja vigência era até 19 de fevereiro de 2016 mas que se estendeu, sem respaldo contratual, até 13 de abril de 2016.

A Prefeitura Municipal de São José dos Campos/SP, em resposta ao Ofício nº 13896/2018/Regional/SP-CGU, referente ao envio do Relatório Preliminar, apresentou, por meio do Ofício nº 084/2018-GP, de 08 de agosto de 2018, a seguinte manifestação:

“No período compreendido de 19/02/2016 a 13/04/2016, os valores pagos pelos serviços extracontratuais foram efetuados por meio do processo administrativo nº 49143/2016, em caráter indenizatório, à Urbanizadora Municipal, conforme documentos anexos”.

Sendo assim, a manifestação da prefeitura municipal se coaduna com o fato apontado, haja vista que está registrada a ocorrência do pagamento por reconhecimento de dívidas, no valor de R\$ 388.546,59, realizado em caráter indenizatório, em favor da Urbam.

2.2 Parte 2

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja do **executor do recurso federal**.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que os pagamentos efetuados para a Urbam foram regulares, tendo sido identificadas as seguintes situações:

- Não foram identificadas irregularidades nas contratações, incluindo a adequabilidade dos preços contratados e a inexistência de subcontratação; e
- Não foram verificadas desconformidades nos pagamentos efetuados, excetuando a ocorrência de um pagamento realizado por reconhecimento de dívidas no exercício de 2016.