

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V04º
Ciclo

Número do Relatório: 201701308

Sumário Executivo Teófilo Otoni/MG

Introdução

Este documento trata do resultado dos exames realizados pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União no Quarto Ciclo do Programa de Fiscalização de Entes Federativos, instituído pela Portaria CGU nº 208, de 17 de janeiro de 2017. Os trabalhos foram realizados em campo, no município de Teófilo Otoni/MG, nos períodos de 27 a 31 de março e 15 a 19 de maio de 2017.

A definição do escopo foi feita a partir de critérios de relevância, criticidade e de materialidade dos programas de governo, buscando verificar a regularidade da aplicação dos recursos públicos federais descentralizados ao município.

No âmbito dos recursos destinados pelo Ministério da Saúde, foram avaliadas as transferências de recursos federais ao Fundo Municipal de Saúde de Teófilo Otoni/MG nos exercícios de 2014, 2015 e 2016, especificamente relacionados à Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade (MAC). Foram realizadas fiscalizações das movimentações financeiras dos recursos da conta MAC para outras contas da Prefeitura, análises de contratos/convênios firmados entre a Prefeitura/Secretaria Municipal de Saúde e os prestadores de serviços do Sistema Único de Saúde – SUS (Contrato nº 029/2015 – Prestação de serviços hospitalares aos usuários do SUS e Convênio nº 001/2011 – Gestão da Unidade de Pronto Atendimento - UPA), processos licitatórios para contratação de empresas para prestação de serviços e fornecimento de materiais pagos com recursos da conta MAC.

Referente aos programas/ações do Ministério da Cultura, foi verificada a aplicação de recursos do programa 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso / 12MG - Implantação de Espaços Integrados de Esporte, Cultura, Lazer e Serviços Públicos - Praças dos Esportes e da Cultura. A ação de controle analisou a execução do objeto do Termo de Compromisso - TC

nº 0363368-02/2011 (SIAFI nº 672016), celebrado em 09 de março de 2012 entre a União Federal, por intermédio do Ministério da Cultura, representada pela Caixa Econômica Federal, e o Município de Teófilo Otoni/MG, a fim de avaliar a documentação relativa à implantação do CEU - Centro de Artes e Esportes Unificados no Município, bem como a inspeção física do empreendimento, objetivando, em resumo, verificar: o custo, o estágio e as características da obra e ainda os trabalhos de Mobilização Social.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	134745
Índice de Pobreza:	37,80
PIB per Capita:	7.999,41
Eleitores:	99603
Área:	3243

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 CULTURA	Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	1	2.059.296,43
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA CULTURA		1	2.059.296,43
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	191.189.352,93
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		1	191.189.352,93
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		2	193.248.649,36

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados tendo se manifestado oportunamente conforme registrado em campo específico desse relatório. Dessa forma, cabe 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

Durante os trabalhos de fiscalização realizados no município de Teófilo Otoni/MG no âmbito do Quarto Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, foram constatadas falhas na aplicação dos recursos federais examinados. Dentre estas, destacam-se, a seguir, as de maior relevância.

No que se refere aos recursos destinados à saúde, com base nos exames realizados, contactou-se as seguintes impropriedades e irregularidades envolvendo a gestão e a aplicação dos recursos federais transferidos ao bloco de Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade (MAC):

- Movimentações irregulares de recursos na área da saúde, bem como pagamento de despesas indevidas com recursos do bloco MAC;
- Irregularidades no processo de contratualização da Associação Hospitalar Santa Rosália;
- Fraude e direcionamento de licitações;
- Pagamento irregular de médicos;
- Falhas na execução dos serviços de lavanderia do Hospital Municipal Dr. Raimundo Gobira;
- Ausência de comprovação no pagamento de diárias de hospedagem para os pacientes em Tratamento Fora de Domicílio;
- Inaptidão dos instrumentos de contratualização dos prestadores de serviços do SUS;
- Irregularidades na transferência de recursos federais e estaduais para o financiamento da UPA, além do inadequado gerenciamento dos referidos recursos;
- Ausência de devido processo de seleção para formalização de convênio para gestão da UPA com entidade filantrópica.

Quanto à obra objeto do Termo de Compromisso - TC nº 0363368-02/2011 (SIAFI nº 672016), celebrado em 09 de março de 2012 entre a União Federal, por intermédio do Ministério da Cultura, representada pela Caixa Econômica Federal, e o Município de Teófilo Otoni/MG, relativa à implantação do CEU - Centro de Artes e Esportes Unificados, verificou-se, durante a visita ao local, em 18 de maio de 2017, se encontrava paralisada, com percentual de execução de aproximadamente 80%. O término da vigência do Termo de Compromisso, inicialmente previsto para 30 de abril de 2014, foi sucessivamente prorrogado por meio de quatro termos aditivos e, atualmente, está previsto para 30 de abril de 2018. As razões para o prolongamento do prazo de execução do empreendimento decorreram de ações ou omissões da Prefeitura, mostrando uma precariedade, principalmente no planejamento, e também na execução do empreendimento pelo ente municipal.

Da mesma forma que as demais ações destinadas à implantação do espaço, ou seja, a execução das obras civis, o desenvolvimento das ações sociais com a realização das oficinas de mobilização social, a elaboração do Plano de Gestão e outras ações previstas e essenciais para o funcionamento do espaço, a aquisição dos materiais, mobiliário e equipamentos encontrava-se atrasada em relação ao cronograma inicialmente pactuado, o que revela a falta de empenho da Administração Municipal na efetiva implantação do CEU.

A seguir estão descritas as situações constatadas em decorrência dos exames realizados e dos fatos apontados neste relatório:

- Morosidade e paralisações do objeto do Termo de Compromisso - TC nº 0363368-02/2011, em decorrência de falhas no planejamento e na execução do empreendimento.

- Realização de certame licitatório com restrição à competitividade e possível direcionamento à empresa contratada para a execução da obra do CEU.
- Execução parcial da obra com Responsável Técnico sem vínculo com a empresa contratada.
- Execução do empreendimento sem constituição de Unidade Gestora Local com atuação efetiva.
- Ausência de ações de mobilização social.
- Plano de Gestão para o CEU não elaborado.

Ordem de Serviço: 201701031

Município/UF: Teófilo Otoni/MG

Órgão: MINISTERIO DA CULTURA

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 672016

Unidade Examinada: TEOFILO OTONI PREF GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 2.059.296,43

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 15 a 19 de maio de 2017 e trataram da verificação da aplicação de recursos do programa 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso / 12MG - Implantação de Espaços Integrados de Esporte, Cultura, Lazer e Serviços Públicos - Praças dos Esportes e da Cultura no município de Teófilo Otoni/MG

A ação de controle refere-se à execução do objeto do Termo de Compromisso - TC nº 0363368-02/2011 (SIAFI nº 672016), celebrado em 09 de março de 2012 entre a União Federal, por intermédio do Ministério da Cultura, representada pela Caixa Econômica Federal, e o Município de Teófilo Otoni/MG, a fim de verificar a documentação relativa à implantação do CEU - Centro de Artes e Esportes Unificados, modelo de 3.000 m², no Município, bem como a inspeção física do empreendimento, objetivando, em resumo, avaliar:

- o custo, o estágio e as características da obra;
- os trabalhos de Mobilização Social.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação do montante pactuado: R\$2.020.000,00 com recursos federais e R\$39.296,43 de contrapartida, totalizando R\$2.059.296,43, para a execução total do objeto do Termo de Compromisso. Desse montante, foram verificados os preços unitários dos itens da planilha de construção da obra, correspondentes a 80,12% do valor total contratado. A análise efetuada consistiu na comparação entre os valores contratados e os valores resultantes das composições de custo do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, na data base de setembro de 2012, não tendo sido identificadas falhas que caracterizassem indícios de sobrepreço ou superfaturamento.

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, as quais serão monitoradas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Informações sobre a execução do objeto do Termo de Compromisso nº 0363368-02/2012.

Fato

Em 09 de março de 2012, foi celebrado o Termo de Compromisso n.º 0363368-02/2012 (Processo nº 2604.0363368-02/2012) entre a União, por intermédio do Ministério da Cultura - MinC, como compromitente repassadora dos recursos, representada pela Caixa Econômica Federal - Caixa, e o Município de Teófilo Otoni/MG, como promissário. O referido documento estabelece como finalidade a transferência de recursos financeiros da União para a construção da Praça dos Esportes e da Cultura - PEC (atualmente denominada Centro de Artes e Esportes Unificados – CEU), modelo de 3.000 m2, no município de Teófilo Otoni, no âmbito do Programa Praças do PAC.

Os valores financeiros envolvidos, conforme previsto inicialmente, foram de R\$2.059.296,43, sendo R\$2.020.000,00 de responsabilidade do MinC e R\$39.296,43 a título de contrapartida do município.

O término da vigência, inicialmente previsto para 30 de abril de 2014, foi sucessivamente prorrogado por meio de quatro termos aditivos e, atualmente, está previsto para 30 de abril de 2018.

O empreendimento consiste na construção de dois blocos cobertos com laje e telhado, uma quadra poliesportiva coberta, além da construção e implantação de itens diversos em áreas descobertas. O projeto previu que as construções e demais equipamentos seriam implantados em um terreno de 3.000,00m2. As áreas construídas podem ser assim descritas:

ÁREAS COBERTAS

- Bloco 01, com 404,88m2, abriga o cineteatro/auditório com sessenta lugares, o almoxarifado, o telecentro, a biblioteca e os sanitários masculino, feminino e de portadores de necessidades especiais.
- Bloco 02, com 203,28 m2, abriga o espaço destinado ao Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, consistindo de duas salas multiuso, a recepção, a sala para atendimento, a sala da coordenação, além de sanitário para portadores de necessidades especiais e uma copa.
- Uma quadra poliesportiva coberta com 426,30m2.

ÁREAS DESCOBERTAS

O projeto prevê a implantação de uma pista de skate, uma área para equipamentos de ginástica e playground e uma pista de caminhada no contorno do terreno. No espaço descoberto, ainda são previstos bicicletários e áreas verdes, que incluem espaços destinados à leitura. A área descoberta total é de 1.965,54m2.

Desta forma, as áreas do projeto são assim resumidas:

Bloco 01 – 404,88m2

Bloco 02 – 203,28m2

Quadra poliesportiva coberta – 426,30m2

Área total construída coberta - 1.034,46m2

Área descoberta ocupada por diversos equipamentos – 1.965,54m2.

Durante o período em que se realizou a fiscalização, entre 15 e 18 de maio de 2017, que compreendeu o levantamento de dados e informações junto à Caixa e à Prefeitura e a visita ao local do empreendimento, foi apurado que haviam sido emitidos pela Caixa quatorze RAEs - Relatórios de Acompanhamento de Engenharia, o último em 01 de novembro de 2016, que atestou a execução de aproximadamente 80% da obra civil.

Por meio de inspeção física na obra, não foram constatadas divergências entre os percentuais medidos e pagos e aqueles executados. Entretanto, verificou-se que a obra estava paralisada, totalmente cercada por tapume, estando no local somente um vigia da empreiteira.

Conforme tratado em outro ponto deste relatório, verificou-se que, no período da fiscalização no município, ainda não haviam sido licitadas as aquisições de mobiliário, materiais, equipamentos e acervo bibliográfico.

As fotos apresentadas a seguir ilustram a situação física do empreendimento.



Foto 01 – Sala multiuso do CRAS no Bloco 02. Teófilo Otoni, 18 de maio de 2017.



Foto 02 – Sala de recepção do CRAS no Bloco 02. Teófilo Otoni, 18 de maio de 2017.



Foto 03 – Cineteatro/auditório no Bloco 01. Teófilo Otoni, 18 de maio de 2017.



Foto 04 – Telecentro no Bloco 01. Teófilo Otoni, 18 de maio de 2017.



Foto 05 – Biblioteca no Bloco 01. Teófilo Otoni, 18 de maio de 2017.



Foto 06 – Quadra coberta. Teófilo Otoni, 18 de maio de 2017.



2.1.2. Morosidade e paralisações na execução do empreendimento objeto do Termo de Compromisso nº 0363368-02/2012.

Fato

Contratação e execução das obras civis.

Para a execução das obras civis do CEU, a Prefeitura de Teófilo Otoni realizou a Concorrência Pública nº 001/2012 (Processo Licitatório nº 072/2012), do tipo menor preço e sob o regime de empreitada por preço global.

Em 18 de setembro de 2012, ocorreu a abertura dos envelopes de documentação. Apesar de quinze empresas terem retirado o edital, apenas duas participaram do certame. Após análise da documentação, em sessão do dia 19 de setembro de 2012, ambas foram consideradas habilitadas. A análise e julgamento das propostas de preços ocorreu em sessão do dia 09 de outubro de 2012, sendo ambas também classificadas, com os seguintes valores:

EMPRESA	CNPJ	VALOR DA PROPOSTA (R\$)
Torre L&M Engenharia Ltda. - ME	04.156.681/0001-32	1.708.937,21
E. F. Projetos e Engenharia Ltda.	42.927.327/0001-53	1.709.060,65

Em 22 de outubro de 2012, a licitação foi homologada e seu objeto foi adjudicado à Torre L & M Engenharia Ltda. - ME, vencedora do certame e, em 06 de novembro de 2012, foi celebrado o Contrato nº 075/2012 com a empresa, pelo valor de R\$ 1.708.937,21, para a execução da obra do CEU, com fornecimento de materiais e mão de obra.

O Contrato nº 075/2012 foi aditivado para alteração de valor da seguinte forma:

Data	Justificativa do termo aditivo	Valor do aditivo – R\$	Valor alterado contrato – R\$
27/02/2014	Execução de serviços para corrigir um desnível não previsto em projeto/planilha	+ 54.732,63	1.763.669,84
30/06/2015	Reprogramação da obra aprovada junto à Caixa	- 27.319,35	1.736.350,49
28/09/2016	Necessidade de alterações técnicas para melhoria da obra	+ 20.055,57	1.756.406,06
04/10/2016	Necessidade de alterações técnicas para melhoria da obra	+ 22.825,70	1.779.231,76

Foi previsto no Contrato nº 075/2012 que o prazo de execução seria de 180 dias, contados a partir da ordem de início do serviço, que foi emitida em 18 de novembro de 2013.

Entretanto, o ritmo de execução da obra sofreu várias alterações, com ordens de paralisação e reinício e celebração de cinco aditivos de prorrogação de prazo, conforme mostrado a seguir:

- Em 16 de maio de 2014, foi celebrado aditivo prorrogando o prazo para 18 novembro de 2014, tendo em vista que, apesar de a obra ter sido contratada na administração passada, sua execução iniciou-se somente na administração da época.
- Em 31 de outubro de 2014, foi celebrado aditivo prorrogando o prazo para 18 de maio de 2015, com a justificativa de que as lajes nervuradas previstas foram alteradas para lajes pré-moldadas, fazendo com que houvesse necessidade de reprogramação, que estava em análise pela Caixa.
- Em 01 de dezembro de 2014, foi emitida ordem de paralisação, também em decorrência da reprogramação pela alteração da tipologia das lajes, que estava sendo analisada pela Caixa desde 10 de outubro de 2014.
- Em 01 de julho de 2015, foi emitida ordem de reinício.
- Em 15 de dezembro de 2015, foi celebrado aditivo prorrogando o prazo para 30 de abril de 2016, em razão da necessidade de alterações técnicas para melhoria da obra.
- Em 28 de abril de 2016, foi celebrado aditivo prorrogando o prazo para 27 de outubro de 2016, em razão da necessidade de alterações técnicas para melhoria da obra.
- Em 04 de outubro de 2016, foi celebrado aditivo prorrogando o prazo para 25 de abril de 2017, em razão da necessidade de alterações técnicas para melhoria da obra.
- Em 01 de dezembro de 2016, foi emitida ordem de paralisação.

Pelo exposto, verifica-se que diversas alterações estão sendo feitas na execução da obra do CEU, fazendo com que o término da vigência do Termo de Compromisso n.º 0363368-02/2012, inicialmente pactuado para 30 de abril de 2014, esteja sendo sucessivamente prorrogado.

O Controlador-Geral do Município emitiu o Ofício nº 06/2017, de 26 de maio de 2017, encaminhando a Comunicação Interna nº SMOC/083/2017, de 25 de maio de 2017, por meio da qual a Secretaria Municipal de Obras Civas apresentou as seguintes justificativas acerca da demora na execução do empreendimento:

“Após a celebração do termo de Compromisso em 09/03/2012 o município realizou procedimento licitatório para fins de contratação de empresa para execução dos serviços de engenharia. Em 18/11/2013 foi emitida ordem de início dos serviços à Torre L&M Engenharia Ltda, empresa vencedora do certame, que iniciou a obra. Após o início da obra verificou-se a necessidade de acréscimo de alguns serviços que não estavam previstos no projeto tampouco na planilha licitada necessários para a preparação do terreno e implantação da obra. O acréscimo desses serviços implicou em atraso no cronograma físico-financeiro inicial previsto de aproximadamente 03 (três) meses.

Em 10 de outubro de 2014 o município deu entrada na Caixa Econômica Federal na primeira reprogramação do convênio. Durante o processo de reprogramação não foi possível dar prosseguimento na execução da obra, com isso o município emitiu ordem de paralisação em 01/12/2014 até que a reprogramação fosse aprovada. Com a aprovação da reprogramação em 18/06/2015 os serviços foram reiniciados conforme ordem de reinício expedida em 01/07/2015.

Nos meses de novembro e dezembro de 2015, bem como janeiro de 2016 houveram fortes chuvas no município que trouxeram prejuízos e perdas nos serviços já executados, tais como,

destruição do tapume da obra, assoreamento da rede de água pluvial e de esgoto sanitário, destruição do barracão da obra e perda de outros insumos da construção gerando empecilhos para o andamento normal.

Em março de 2016 foi enviada à Caixa Econômica Federal a 2ª (segunda) reprogramação do convênio objetivando readequar os quantitativos do projeto executivo e da planilha orçamentária. Durante a segunda reprogramação houve desaceleração no ritmo dos serviços, já que a maioria dos itens a serem executados estavam na reprogramação. Com a aprovação da segunda reprogramação em 26 de setembro de 2016 as obras foram reiniciadas.

Ainda em 2016, posterior à conclusão da segunda reprogramação, constatou-se a necessidade de adequação do projeto elétrico, tendo em vista que trata-se de projeto padrão feito pelo Ministério da Cultura com tensão de 220v sendo necessário transformá-lo para 110v, bem como a inclusão do projeto de acessibilidade. Diante do exposto, a prefeitura emitiu a ordem de paralisação em 01 de dezembro de 2016. Concluída esta etapa os serviços serão novamente reiniciados para conclusão da obra”.

Nas justificativas apresentadas por meio da Comunicação Interna nº SMOC/083/2017, não foi mencionada a alteração do local indicado inicialmente para a construção do espaço. Em 31 de janeiro de 2013, a Prefeitura de Teófilo Otoni encaminhou ao Ministério da Cultura o Of. GP nº 096/2013, solicitando a alteração do local de implantação do CEU, pelos seguintes motivos:

1) Problemas da área anteriormente definida:

1.1) Atenderia diretamente a uma pequena parte da população do bairro (aproximadamente 1.000 pessoas).

1.2) Ficava em local isolado, de difícil acesso, pois os usuários teriam que atravessar uma rodovia movimentada, que não possui passarela. Além disso, o local tem fundos para um córrego.

1.3) O terreno não era mais de propriedade da Prefeitura, tendo em vista que havia sido permutado pela administração anterior, de acordo com lei municipal.

2) Vantagens do novo local escolhido (cuja declaração de utilidade pública para fins de desapropriação foi dada por meio do Decreto municipal nº 6.963, de 28 de janeiro de 2013):

2.1) Atenderia melhor a população do mesmo bairro da área indicada inicialmente, além de mais cinco bairros, com estimativa total de beneficiários potenciais de 8.800 habitantes.

2.2) Situa-se ao lado de um conjunto de 850 unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida, com previsão de entrega em julho de 2013.

2.3) Próximo ao local, estava sendo implantado um IFET - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia para 2.000 alunos e uma escola do Pró-Infância para 240 crianças.

Em 11 de novembro de 2013, a Diretoria de Programas Especiais de Infraestrutura Cultural do Ministério da Cultura emitiu o Ofício nº 617/ 2013 - DINC/SE, autorizando o município a alterar a localização do terreno para instalação do CEU.

Por tudo que foi exposto – os diversos aditivos contratuais, os termos de paralisação e reinício da obra, os esclarecimentos apresentados pela Prefeitura e a alteração do local do empreendimento – conclui-se que as razões para o prolongamento do prazo de execução do empreendimento decorreram de ações ou omissões da Prefeitura, fazendo com que houvesse necessidade de reprogramações e reanálises pela Caixa. Isso mostra uma precariedade, principalmente no planejamento, e também na execução do empreendimento pelo ente municipal, consubstanciada pelos seguintes aspectos:

a) Alterações extemporâneas para adequar o projeto básico de referência encaminhado pelo Ministério da Cultura:

O Ministério da Cultura disponibilizou às prefeituras, de forma padronizada, as diversas peças constantes do projeto básico, para a licitação e execução das obras civis (arquitetura, estrutura e de todas as instalações), como os memoriais descritivos e especificações técnicas, projetos, planilhas orçamentárias e cronogramas físico-financeiros. Trata-se de material completo que, no entanto, deveria ser ajustado pelas prefeituras, para atender às peculiaridades locais.

Ressalta-se que, no site <http://ceus.cultura.gov.br>, há diversos alertas sobre a necessidade de o município ajustar o projeto de referência.

Demonstra falha no planejamento da execução do empreendimento o fato de que a Prefeitura de Teófilo Otoni, sabendo da necessidade de alterações no material recebido pelo Ministério da Cultura, tendo em vista que qualquer projeto padrão requer ajustes visando sua adequação à realidade local, esteja demorando tanto tempo para ajustá-lo, atrasando a conclusão do empreendimento em cerca de quatro anos. Em sua própria resposta à indagação da CGU, o ente municipal confirma que os atrasos no cronograma e as paralisações da obra decorrem da necessidade de alterações do projeto básico de referência. A maioria dessas alterações eram previsíveis e deveriam ter sido feitas antes da realização da licitação para a contratação da execução da obra.

Chama atenção que a Secretaria Municipal de Obras Civis da Prefeitura, somente após a segunda reprogramação, que ocorreu mais de quatro anos após a celebração do Termo de Compromisso, constatou a *“necessidade de adequação do projeto elétrico, tendo em vista que trata-se de projeto padrão feito pelo Ministério da Cultura com tensão de 220v sendo necessário transformá-lo para 110v”*. Ressalta-se que está claro nas peças disponibilizadas pelo Ministério da Cultura, como o item 3.2 do Memorial Descritivo e Especificação Técnica do projeto elétrico, que o projeto de referência foi dimensionado com a tensão de 220 V para iluminação e tomadas:

“A tensão elétrica do Edifício será a seguinte:

- Força em geral-380 V – trifásico*
- Iluminação em geral -220 V – monofásico*
- Tomadas de uso comum-220 V – monofásico”*.

b) Descumprimento da legislação relativa à acessibilidade:

Segundo a alínea l) do item 3.2 da Cláusula Terceira do Termo de Compromisso n.º 0363368-02/2012, celebrado em 09 de março de 2012, a Prefeitura assumiu a obrigação de *“adotar o disposto nas Leis 10.048, de 18/11/2000, e 10.098, de 19/12/2000, e no Decreto 5.296, de 02/12/2004, relativamente à promoção de acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência física ou com mobilidade reduzida”*.

Dessa forma, assim como ocorreu no ajuste da tensão elétrica, somente em 2016, após duas reprogramações, a Prefeitura constatou a necessidade de inclusão do projeto de acessibilidade, conforme foi informado na resposta à SF nº 201701031/02, obrigação que assumiu quando da pactuação da execução do empreendimento.

c) Morosidade no ajuste do projeto básico em decorrência da alteração do local indicado inicialmente para a construção do CEU:

Em 31 de janeiro de 2013, a Prefeitura de Teófilo Otoni solicitou ao MinC a alteração do local de implantação do CEU, apontando diversas vantagens no seu pedido, conforme citado anteriormente. A autorização para a troca do terreno foi dada pelo Ministério em 11 de novembro de 2013.

Apesar de a solicitação ter sido feita após a celebração do contrato (06 de novembro de 2012), a ordem de início do serviço foi dada somente em 18 de novembro de 2013, ou seja, após a autorização do MinC. O período de tempo decorrido entre janeiro de 2013 e novembro de 2013 era razoável para que a Prefeitura tomasse as providências administrativas a fim de ajustar o contrato à nova realidade advinda da alteração da área do CEU, já que existia uma considerável chance de aceitação do pleito pelo Ministério, mesmo porque a Prefeitura havia informado que o terreno inicialmente indicado não era mais de propriedade do município. Assim, eram necessárias as alterações nos projetos de terraplanagem, fundações, drenagem, instalações elétricas e todos os outros afetados pela mudança, com os correspondentes ajustes na planilha contratada, para que, logo após a ordem de início dos serviços, já fosse possível aditar o contrato com a construtora, adequando-o ao novo terreno.

Entretanto, tais providências não foram tomadas a tempo, pois, segundo as justificativas apresentadas na resposta à SF nº 201701031/02, *“após o início da obra verificou-se a necessidade de acréscimo de alguns serviços que não estavam previstos no projeto tampouco na planilha licitada necessários para a preparação do terreno e implantação da obra. O acréscimo desses serviços implicou em atraso no cronograma físico-financeiro inicial previsto de aproximadamente 03 (três) meses”*. Somente em 10 de outubro de 2014 o município pleiteou junto à Caixa a primeira reprogramação.

Assim, verifica-se também a falta de providências tempestivas pela Prefeitura, a fim de ajustar o projeto em decorrência da alteração do local de implantação do CEU.

Embora a execução da obra estivesse paralisada durante os trabalhos de campo, não havia sinais de depredação das construções ou roubo de elementos construtivos. A contratada mantinha um vigia no local, que inclusive cuidava do barracão da obra, e existia um tapume que circundava todo o perímetro do empreendimento. As fotos apresentadas a seguir corroboram essa informação.



Foto 09 – Vista externa da obra, onde se observa parte do tapume. Teófilo Otoni, 18 de maio de 2017.



Foto 10 – Barracão da obra e tapume ao fundo. Teófilo Otoni, 18 de maio de 2017.

d) Ausência de contratação e aquisição de equipamentos, mobiliário e materiais.

Nenhum equipamento, material ou mobiliário havia sido adquirido pela Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni até a data da visita da equipe. Apurou-se que os processos licitatórios estavam sendo preparados, mas ainda não concluídos. Também, nesse caso, o Ministério da Cultura disponibilizou às prefeituras, de forma padronizada, as diversas informações que compõem as especificações, suficientes e necessárias para a licitação para a aquisição dos equipamentos, mobiliário e materiais, para que os entes municipais procedessem aos ajustes necessários, de acordo com as realidades locais. Novamente, neste caso, constata-se a falta de empenho da Administração Municipal na efetiva implantação do CEU.

É importante lembrar que, em 14 de novembro de 2016, o Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão editou a Portaria nº 348, estabelecendo diretrizes para a retomada da execução dos empreendimentos constantes do PAC. Assim, definiu que, para empreendimentos com valor de investimento até dez milhões de reais e que se encontrassem paralisados desde 30 de junho de 2016, a execução dos mesmos deveria ser retomada até 30 de junho de 2017. Estabeleceu também que, no caso de empreendimentos com execução financeira superior a 50% do valor do investimento, o prazo máximo para conclusão dos objetos será até 30 de junho de 2018.

Portanto, de acordo com a Portaria nº 348, a obra deveria ser reiniciada até 30 de junho de 2017 e a conclusão integral do CEU, de forma que esteja pronto para ser utilizado pela comunidade - compreendendo a conclusão da obra e a aquisição de materiais, equipamentos, mobiliário e livros -, deve ocorrer até 30 de junho de 2018.

Ressalta-se que o 4º Termo Aditivo ao Termo de Compromisso n.º 0363368-02/2012, firmado em 24 de abril de 2017, estabeleceu que a vigência do TC se encerrará em 30 de abril de 2018.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de e-mail, de 04/08/2017, a Procuradoria-Geral do Município de Teófilo Otoni apresentou a seguinte manifestação:

“A fiscalização efetuada pela equipe da Controladoria Geral da União (CGU) para o item em referência acima, indicou que estão sendo realizadas diversas alterações na execução da obra do CEU, fazendo com que o término da vigência do Termo de Compromisso esteja sendo sucessivamente prorrogado.

Da análise, foi ponderada a precariedade, principalmente, no planejamento e também na execução do empreendimento pelo ente municipal com a constatação de alterações extemporâneas para adequar o projeto básico de referência encaminhado pelo Ministério da Cultura, descumprimento da legislação relativa à acessibilidade, morosidade no ajuste do projeto básico em decorrência da alteração do local indicado, inicialmente, para a construção do CEU e ausência de contratação e aquisição de equipamentos, mobiliário e materiais.

Conforme já esclarecido no item anterior, tendo sido feitas as adequações do projeto elétrico e com a inclusão do projeto de acessibilidade, as obras serão retomadas em 07/08/2017, com previsão de encerramento em dezembro/2017”.

Análise do Controle Interno

O gestor municipal não contrapôs as razões apresentadas no relatório que levaram à morosidade e paralisação do empreendimento. Limitou-se a resumir os fatos apontados e a informar que estão sendo feitas adequações no projeto elétrico e de acessibilidade e que as obras seriam retomadas em 07 de agosto de 2017, com previsão de encerramento em dezembro de 2017.

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. Realização de certame licitatório com restrição à competitividade e possível direcionamento à empresa contratada para a execução da obra do CEU.

Fato

A análise da documentação referente à Concorrência nº 001/2012 revelou a existência de elementos que indicam possível direcionamento à empresa contratada para a execução da obra do CEU, pois constam do edital e do processamento do certame as seguintes situações:

a) Exigência editalícia restritiva relativa a atestado de capacidade técnico-profissional, não cumprida pela empresa contratada.

A Lei nº 8.666/93 define os seguintes contornos para a exigência de capacitação técnica:

“Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

(...)

II - qualificação técnica;

(...)

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

(...)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos” (grifo nosso).

Segundo o item V - DA DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO do edital da Concorrência nº 001/2012:

“1. As licitantes deverão apresentar os documentos abaixo relacionados, com o mesmo CNPJ, relativos ao estabelecimento que firmará contrato com o Município, em original ou cópia legível autenticada por cartório competente, com vigência plena até a data fixada para abertura dos envelopes "Documentação":

(...)

1.10. Documento (carteira de trabalho, contrato de prestação de serviços ou vínculo societário) que comprove que a licitante possui em seu quadro permanente, na data prevista para a entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido, em situação regular mediante Certidão de Registro e Quitação da Pessoa Física, emitida pelo CREA, detentor de atestados de responsabilidade técnica, por execução de:

1.10.1 Construção de Praças” (grifos no original).

Verifica-se que a exigência do edital quanto à capacidade técnico-profissional não seguiu o preconizado pela Lei nº 8.666/93, tendo em vista que não definiu as parcelas de maior relevância e valor significativo e, principalmente, que “*construção de praças*” não possui características semelhantes ao objeto que estava sendo licitado. Conforme descrito em item específico deste Relatório, o empreendimento consiste na construção de dois blocos cobertos com laje e telhado (contendo salas para usos diversos, como cineteatro/auditório, espaços destinados ao Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, telecentro e biblioteca, além de sanitários e copas), uma quadra poliesportiva coberta, além da construção e implantação de itens diversos em áreas descobertas.

Dessa forma, a exigência do item 1.10.1 mostrou-se restritiva, pois uma empresa que tivesse atestado comprovando que seu(s) responsável(is) técnico(s) executou(aram) obras semelhantes àquela que esteja sendo licitada, porém que não fosse exatamente “*construção de praças*”, se viu desencorajada a participar da licitação.

Chama atenção o fato de que nem mesmo a Torre L&M Engenharia Ltda. - ME, vencedora do certame e contratada para a execução da obra, comprovou que detinha atestado relativo a “*construção de praças*”. Os atestados apresentados pela empresa demonstram que seu responsável técnico executou uma obra de construção de escola estadual contendo doze salas de aula, diretoria, cozinha, banheiros, pátio e quadra poliesportiva (ou seja, com as mesmas características da obra do CEU) e outra de revestimento cerâmico e instalação de combate a incêndio em edifício residencial. Dessa forma, se fosse seguido literalmente o edital, ela deveria ter sido inabilitada, apesar de ter comprovado que executou obras de características semelhantes ao objeto licitado.

Por outro lado, a outra empresa participante do processo licitatório, E. F. Projetos e Engenharia Ltda., apresentou atestado emitido pela própria Prefeitura de Teófilo Otoni, no qual consta que seus responsáveis técnicos executaram obra similar ao exigido no item 1.10.1:

“Reforma da Praça Tiradentes: Assentamento de Piso em Pedra Portuguesa / Piso Cimentado Rústico / Bancos / Lixeiras / Drenagem”. Mas apresentou também atestado comprovando que executou, em outro município, obra com as mesmas características da obra do CEU: *“Lote I Serviços de Calçamento de Vias, em Pré-moldados de Concreto Sextavado (Bloquetes) / Lote II Serviços de Infra-Estrutura, Praça, Escadaria em Concreto, Quiosques e Área de Lazer / Lote III Reforma e Ampliação da Escola de Ensino Fundamental / Lote IV Construção de Conjunto Habitacional 04 Casas Populares / Lote V Reforma de 82 Residências / Lote VI Pavimentação do Morro, em Alvenaria Poliédrica”*.

b) Exigência de índices contábeis e valores não usuais.

De acordo com o item V - DA DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO do edital da Concorrência nº 001/2012:

*“1.14.1 A **comprovação de boa situação financeira** da empresa licitante, deverá ser baseada na obtenção dos índices de Liquidez Geral (ILG), Índice de Endividamento (IE), índice de liquidez Corrente (ILC), resultantes da aplicação das fórmulas abaixo, e que deverá ser apresentado em papel timbrado da empresa, constando o número (CRC) e assinatura do contador:*

$$ILG = \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}} \geq 2,00$$

$$IE = \frac{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}{\text{Patrimônio Líquido}} \leq 0,20$$

$$ILC = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}} \geq 2,00$$

Nota: A empresa licitante que apresentar resultado diferente dos índices requeridos no sub-item acima, será inabilitada” (grifo no original).

De maneira geral, para fins de qualificação econômico-financeira das licitantes em procedimento licitatório, mostra-se razoável a exigência de índices usualmente utilizados no mercado tais como índices de liquidez corrente e liquidez geral.

O Acórdão TCU – Plenário nº 773/2011 considerou restritiva à competitividade (item 9.2.1.2, c) a *“exigência de critérios de qualificação econômico-financeira incoerentes com os índices usualmente adotados, sem as devidas justificativas: índice de liquidez geral (ILG) $\geq 2,0$; índice de liquidez corrente (ILC) $\geq 2,0$ ”*.

Eventualmente, a exigência de índice de endividamento geral deve ser justificada, conforme entendimentos consolidados pelo Tribunal de Contas da União, tais como apresentados no Acórdão nº 2882/2008 – Plenário e Acórdão 932/2013 – Plenário.

Segundo texto publicado na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (julho/agosto/setembro de 2011), denominado *“Critério para aferição de qualificação econômico-financeira de licitante compromete a competitividade no certame”*, que trata de decisão do TCE/MG acerca do Recurso Ordinário nº 808.260:

“(...) há decisões jurisprudenciais admitindo como correta a adoção, por parte da Administração Pública, de índices de liquidez corrente e liquidez geral entre 1,0 e 1,5 e de índice de endividamento de 0,75 para avaliação da real situação financeira das empresas. (...)”

Desse modo, entendo que a fixação dos valores dos índices adotados no edital, (...) foi feita com inobservância ao princípio da motivação dos atos administrativos, havendo, assim, violação ao art. 31, § 5º, da Lei n. 8.666/93”.

Cabe salientar que, diferentemente do exigido no edital, considera-se que o índice de endividamento mais comumente adotado apresenta o Ativo Total no denominador, sendo expressado pela seguinte fórmula:

$$IE = \frac{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}{\text{Ativo Total}}$$

Sendo assim, para atendimento da exigência do edital ($IE = \frac{PC+ELP}{PL} \leq 0,20$), a empresa teria que possuir, no mínimo, o Patrimônio Líquido (PL) cinco vezes maior que o Passivo Circulante somado ao Exigível a Longo Prazo (PC + ELP).

Salienta-se, ainda, que, mesmo se fosse aplicada a fórmula mais comum ($IE = \frac{PC+ELP}{\text{Ativo Total}}$), para um índice IE menor ou igual a 0,20, a exigência já seria excessiva e muito superior às exigências do índice usualmente adotado, pois obrigaria o licitante a possuir, no mínimo, um Ativo Total cinco vezes maior que a soma entre o Passivo Circulante e o Exigível a Longo Prazo.

Constatou-se, portanto, que, ao inserir no instrumento convocatório para a avaliação de situação financeira dos licitantes o IE com valor não usualmente adotado, bem como os valores não usualmente adotados para o ILG e o ILC, sem a devida justificativa e motivação por estudos técnicos, a Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni contrariou o disposto no §5º do art. 31 da Lei nº 8.666/93.

Os valores constantes do balanço patrimonial apresentado pela Torre L&M Engenharia Ltda. - ME mostram que a situação financeira da empresa era compatível com as exigências editalícias relativas aos índices contábeis. Entretanto, o mesmo não se pode afirmar quanto à E. F. Projetos e Engenharia Ltda., também habilitada na licitação, que apresentou o ILG e o ILC compatíveis com as exigências do edital, mas o $IE = 0,212$, ou seja, ligeiramente superior ao limite máximo exigido, que foi de 0,20.

Ressalta-se que tais exigências restritivas do edital, que infringiram a Lei e a jurisprudência do TCU e do TCEMG, podem ter causado o desestímulo às empresas interessadas na participação da licitação, uma vez que apenas duas licitantes apresentaram propostas, sendo que outras quinze empresas retiraram o edital.

c) Diferença irrisória entre os valores das propostas.

A planilha apresentada pela E. F. Projetos e Engenharia Ltda., segunda colocada no certame, é exatamente igual à planilha orçamentária da Prefeitura (que conta com 421 itens), inclusive os preços unitários e, por consequência, o preço global.

Acrescente-se que a diferença a menor entre a planilha da Torre L&M Engenharia Ltda. - ME, vencedora do certame, e a da E.F. Projetos e Engenharia Ltda., foi de apenas R\$123,47, ou 0,00722%, e ocorreu em somente um item da planilha: 33.008.000 – AS BUILT, cujo preço ofertado pela Torre L&M Engenharia Ltda. - ME foi de R\$5.432,68 e pela E.F. Projetos e Engenharia Ltda. foi de R\$5.556,15.

d) Sócia da empresa contratada foi funcionária da Prefeitura durante parte da execução contratual.

No processo relativo à Concorrência nº 001/2012, disponibilizado pela Prefeitura de Teófilo Otoni, consta a 7ª alteração contratual, de 20 de dezembro de 2011, apresentada pela Torre L&M Engenharia Ltda. – ME na fase de habilitação, com nome empresarial Torre L&M Engenharia Ltda. – ME e CNPJ 04.156.681/0001-3. É com este mesmo nome empresarial e CNPJ que foi celebrado o Contrato nº 075/2012 e para o qual estão sendo feitos os pagamentos das quatorze medições, de fevereiro de 2014 a novembro de 2016.

Na citada 7ª alteração contratual, a pessoa de CPF ***.278.026-**, foi admitida como sócia na empresa, com 1,0% de participação societária, permanecendo como sócia entre 20 de dezembro de 2011 e 20 de agosto de 2015.

Entretanto, entre 07 de março de 2013 e 31 de janeiro de 2014, de acordo com a base de dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, a mesma pessoa foi contratada pelo Município de Teófilo Otoni como enfermeira (CBO 2235-05), por meio de contrato de trabalho por prazo determinado. Verifica-se, então, que, nesse período, a sócia da empresa contratada para a execução do CEU teve vínculo de emprego com o Município de Teófilo Otoni.

Dessa forma, houve descumprimento ao disposto no inciso III do art. 9º da Lei nº 8.666/1993, que veda que empresa que execute obra contratada por determinada entidade tenha como sócio pessoa que também seja servidor da mesma entidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de e-mail, de 04 de agosto de 2017, a Procuradoria-Geral do Município de Teófilo Otoni apresentou a seguinte manifestação:

“a) Exigência editalícia restritiva relativa a atestado de capacidade técnico-profissional, não cumprida pela empresa contratada

(...)

Com relação a esta constatação, o Acórdão nº 1871/2005, estabeleceu orientação no sentido de se admitir certidões ou atestados de obras de serviços similares, senão vejamos:

“(...) observe, em suas licitações, a regra estabelecida no §3º do art. 30 da Lei nº 8.666/93, admitindo a comprovação de aptidão por meio de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, e não exclusivamente, das categorias discriminadas nos instrumentos convocatórios(..)” TCU. Processo nº TC014947/2005-9. Acórdão nº 1871/2005 – Plenário.

Há que se observar o relatório CGU aponta que os atestados apresentados pela empresa demonstraram que o responsável técnico executou obra de construção de escola estadual com as mesmas características do CEU, o que demonstra que a aceitação do atestado atendeu ao disposto no acórdão alhures colacionado.

b) Exigência de índices contábeis e valores não usuais.

(...)

A exigência buscou resguardar o interesse público na medida em que exigiu uma melhor saúde financeira daquele que iria contratar com a municipalidade, de forma a prevenir problemas fiscais e trabalhistas.

Embora possa se alegar que não é usual, mas não há vedação legal de o fazê-lo, haja vista que está dentro dos parâmetros previstos para a hipótese.

O apontamento feito por este órgão revela que as empresas contratadas estavam dentro dos limites exigidos, sendo que o caso específico da E. F. Projetos e Engenharia houve a adoção da técnica de arredondamento do percentual, que desprezou o percentual insignificante para aferição.

c) Diferença irrisória entre os valores das propostas

(...)

Quanto a eventual proximidade de valores referentes as propostas apresentadas, aduz-se que não há nenhuma irregularidade aparente, mormente quando não é possível que o ente municipal exerça controle sobre os preços que cada licitante irá ofertar. A decisão relativa ao preço se insere na competência privativa de cada licitante que não sofre interferência estatal. De toda sorte não há vedação legal em relação a proximidade de preços ofertados, motivo pelo qual não havia como o ente público fazer qualquer tipo de interferência relacionada a questão.

d) Sócia da empresa contratada foi funcionária da Prefeitura durante parte da execução contratual

(...)

A eventual confirmação da suposta irregularidade indicada, em nada se presta a corroborar a alegação de direcionamento do objeto para a empresa contratada, restando incontroverso que esta apenas teria ocorrido longo período após a concretização do processo licitatório, não restando nenhum outro elemento que possa levar a maiores conclusões sobre a relação deste fato com a seleção da empresa ganhadora na licitação.

Ressalte-se, ainda, que considerando o universo de mais de 3.000 (três mil) colaboradores que prestam serviços a municipalidade, a verificação dos vínculos de cada servidor com outro empregador, se torna prática quase impossível, especialmente, face as deficiências de recursos da tecnologia da informação deste Município”.

Análise do Controle Interno

A análise foi feita seguindo a sequência da manifestação:

a) comprovação de capacidade técnico-profissional: o Acórdão TCU-Plenário nº 1.871/2005, citado na manifestação, ao contrário da argumentação do gestor, acaba corroborando para comprovar que a exigência do edital foi restritiva. Isso porque, de acordo com tal decisão da Corte de Contas, a administração deve exigir a apresentação de certidões ou atestados de obras similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, o que não ocorreu na falha apontada, tendo em vista que obra de construção de praças, além de não ter tipologia similar ao objeto licitado, não possui complexidade tecnológica e tampouco superior a obra de construção do CEU.

Apesar de o atestado de capacidade técnico-profissional apresentado pela empresa vencedora ter sido coerente com o objeto licitado, conforme mencionado pelo gestor, ele descumpriu a exigência do edital, devendo a mesma ter sido inabilitada. Assim, a combinação de dois fatores leva a entender a possibilidade de direcionamento à empresa contratada: a exigência restritiva, incompatível com o objeto licitado, fazendo com que apenas duas empresas participassem do certame, apesar de quinze terem se interessado, retirando o edital; e a habilitação da empresa, que não comprovou possuir a capacitação técnica exigida.

b) exigência de índices contábeis e valores não usuais: é lícito à administração buscar resguardar o interesse público, exigindo uma melhor saúde financeira das empresas que potencialmente podem contratar com a municipalidade, conforme argumentado pelo gestor. E é justamente para que se acautele quanto à situação econômico-financeira das potenciais empresas a serem contratadas que a Lei nº 8.666/93 define as exigências que podem ser feitas, em seu art. 31.

Entretanto, o art. 31, ao mesmo tempo que permite que os editais possam cobrar a qualificação financeira, determina que tal cobrança esteja dentro dos limites dos dispositivos nele contido. Ao contrário do alegado pelo gestor de que não há impedimento para a exigência de índices contábeis não usuais, o § 5º do citado artigo veda a exigência de índices e valores não usualmente adotados.

É irrelevante o fato da empresa vencedora ter apresentado capacidade econômico-financeira compatível com o exigido e a segunda colocada estar um pouco além das exigências apenas em relação ao IE. O que foi demonstrado no campo fato como falha é que tais exigências foram extremamente restritivas, podendo ter causado uma baixa participação de empresas no certame.

c) diferença irrisória entre os valores das propostas: na constatação não foi afirmado que tal diferença, *per si*, consubstancia uma irregularidade. Foi desenvolvido o raciocínio de que ficou clara a ocorrência de incomum coincidência de valores entre as duas propostas que, associada à exigência de capacidade técnico-profissional (não cumprida pela empresa vencedora) e econômico-financeira que extrapolaram os limites legais, tendo em vista serem restritivas, corroboram com a possibilidade de direcionamento à empresa contratada.

d) sócia da empresa contratada foi funcionária da Prefeitura durante parte da execução contratual: conforme citado no campo fato, o inciso III do art. 9º da Lei nº 8.666/1993 veda expressamente que servidor público de entidade contratante participe direta ou indiretamente da execução de obra contratada pela entidade. No caso em tela, não restou dúvidas de que, entre 07 de março de 2013 e 31 de janeiro de 2014, o município de Teófilo Otoni manteve contrato com empresa que tinha como sócia servidora do município.

Na manifestação, o gestor procurou justificar que não houve afronta à lei porque a situação da sócia *“apenas teria ocorrido longo período após a concretização do processo licitatório, não restando nenhum outro elemento que possa levar a maiores conclusões sobre a relação deste fato com a seleção da empresa ganhadora na licitação”*. Entretanto, a lei não apenas veda que empresa participe de licitação em entidade pública que tenha servidor sócio da empresa, como também que tal empresa seja contratada para a execução da obra.

2.2.2. Execução parcial da obra com Responsável Técnico sem vínculo com a empresa contratada.

Fato

O engenheiro de CPF ***.922.496-** consta na Anotação de Responsabilidade Técnica – ART nº 14201400000001570948, emitida em 08 de janeiro de 2014, como Responsável Técnico – RT pela execução da obra.

O citado engenheiro permaneceu como sócio da Torre L&M Engenharia Ltda. - ME entre 22 de novembro de 2000 e 01 de junho de 2016, não sendo encontrado nos sistemas corporativos pesquisados nenhum outro vínculo do mesmo com a empresa, nem mesmo empregatício.

Não foi encontrada na documentação disponibilizada pela Caixa Econômica Federal e pela Prefeitura de Teófilo Otoni nenhuma outra ART relativa à execução da obra.

Verifica-se, dessa forma, que, a partir de 01 de junho de 2016, existe um Responsável Técnico para a execução da obra sem vínculo empregatício com a empresa contratada, contrariando o disposto no inciso I do § 1º, combinado com o § 10, do art. 30 da Lei nº 8.666/1993.

É importante salientar que, após a exclusão do engenheiro do quadro societário da empresa, foram realizadas duas medições: a 13ª e a 14ª.

Manifestação da Unidade Examinada

Instado a se manifestar por meio do Ofício nº 12063/2017/NAC/MG/Regional/MG-CGU, de 14 de julho de 2017, não houve manifestação do gestor para esse item.

Análise do Controle Interno

Não houve manifestação da unidade examinada.

2.2.3. Execução do empreendimento sem constituição de Unidade Gestora Local com atuação efetiva.

Fato

Em 31 de março de 2013, foi editada pelo Prefeito Municipal a Portaria nº 012, nomeando os membros da UGL - Unidade Gestora Local, com a função de estabelecer interlocução contínua com o Ministério da Cultura durante o período das obras do CEU, além do acompanhamento das obras e formação do Conselho Gestor, compartilhado com a comunidade.

Entretanto, não foram encontrados elementos que mostrassem ações executadas pela UGL. Em decorrência dessa ausência de elementos, foi emitida, em 18 de maio de 2017, a Solicitação de Fiscalização nº 201701031/02, requerendo que a Prefeitura apresentasse os documentos que comprovassem a atuação efetiva da UGL, criada em 2013, e o ato de designação de novos membros da UGL, tendo em vista que, durante a fiscalização, obteve-se a informação de que muitos membros da formação original da UGL já não pertenciam mais aos quadros da Prefeitura.

Por meio do Ofício nº 06/2017, emitido pelo Controlador-Geral do Município, em 26 de maio de 2017, foi encaminhada a Comunicação Interna nº SPM 030/2017, de 25 de maio de 2017, na qual a Secretaria Municipal de Planejamento informou que, dos membros a UGL instituída pela Portaria nº 012/2013, apenas duas pessoas continuam a trabalhar na administração 2017-2020 da Prefeitura e que não houve nenhuma articulação com o Ministério da Cultura.

Por meio do mesmo Ofício nº 06/2017, foi informado que “*não houve o cumprimento das atribuições da Unidade Gestora Local*” e que “*foi designada pela atual gestão nova UGL para acompanhamento das obras*”, além de ter sido encaminhada a Portaria nº 102, de 23 de maio de 2017, nomeando oito membros para nova UGL, com as mesmas atribuições definidas na Portaria nº 012/2013.

Assim, ficou demonstrado que a UGL foi apenas formalmente criada em 2013, não cumprindo assim sua função, principalmente em relação a cobranças pelo grande atraso na execução da obra e sua posterior paralisação. Apenas em maio de 2017, alertada pela CGU, é que a Prefeitura constituiu nova UGL.

Ressalta-se que o Ministério da Cultura disponibiliza, no site <http://ceus.cultura.gov.br>, informações para que o município designe equipe técnica local para acompanhar e apoiar todo o processo de implementação do CEU.

De toda forma, é importante para o sucesso do empreendimento que a nova UGL seja ativa e cumpra suas atribuições de:

- a) cobrar o reinício rápido da obra e acompanhar e apoiar sua execução até a conclusão e a realização das licitações para a aquisição dos equipamentos, mobiliário e livros, a fim de disponibilizar o espaço do CEU para a comunidade no menor espaço de tempo possível;
- b) cobrar a imediata execução das ações de mobilização social, a fim de fortalecer o pleno funcionamento das atividades do CEU;
- c) estabelecer interlocução contínua com o Ministério da Cultura durante o período das obras;
- e
- d) auxiliar na formação do Conselho Gestor, compartilhado com a comunidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de e-mail, de 04 de agosto de 2017, a Procuradoria-Geral do Município de Teófilo Otoni apresentou a seguinte manifestação:

“(…)

Com relação a esta constatação, cumpre informar que a gestão atual nomeou, através da Portaria nº 102/2017 novos membros para compor a UGL – Unidade Gestora Local e as ações a serem executadas estão sendo acompanhadas pela Secretaria Municipal de Planejamento.

Referência: - Item 5 – Ausência de ações de mobilização social

- Item 6 – Plano de Gestão do CEU não elaborado

- Item 7 – Execução do empreendimento sem constituição de Unidade Gestora Local com atuação efetiva

A ausência de uma efetiva atuação da UGL – Unidade Gestora Local contribuiu para a falta de ações de mobilização social e elaboração do Plano de Gestão.

Cumpra informar que a atual gestão mobilizou a Secretaria Municipal de Planejamento, Secretaria Municipal de Cultura, Secretaria Municipal de Esporte e Lazer e Secretaria de Assistência Social e Habitação, para que, em conjunto, empreendam esforços para solucionarem a questão de acordo as instruções do Ministério da Cultura”.

Análise do Controle Interno

Além de repetir o que foi apontado no relatório – a UGL criada em 2013 não teve atuação efetiva, tendo sido instituída nova UGL em 2017 – foi informado que a inexistência de uma UGL efetiva contribuiu para a falta de ações de mobilização social e elaboração do Plano de Gestão.

Dessa forma, o gestor reconheceu a falha apontada, comprometendo-se que a UGL criada em 2017 executará as ações para as quais ela foi instituída.

2.2.4. Ausência de ações de mobilização social.

Fato

Na documentação analisada, disponibilizada pela Caixa Econômica Federal e pela Prefeitura de Teófilo Otoni, não foram encontradas informações ou quaisquer outros dados relativos à realização de ações de mobilização social.

Ressalte-se que a Prefeitura Municipal havia encaminhado declaração à GIGOV – Gerência Executiva de Governo da Caixa em Governador Valadares, datada de 09 de março de 2012, manifestando interesse em receber o valor de R\$21.950,00 “para custeio de atividades de Mobilização Social na forma estabelecida pelo Ministério da Cultura para execução conforme Termo de Referência específico” e informando “que o regime de execução a ser adotado para a realização das ações de mobilização será o de Administração Direta”.

O valor de R\$21.950,00, para custear as ações de mobilização social, estão depositados, sob bloqueio, na conta específica do Termo de Compromisso nº 0363368-02/2011, desde 26 de abril de 2012.

Tendo em vista a ausência de evidências, foi emitida, em 18 de maio de 2017, a Solicitação de Fiscalização nº 201701031/02, requerendo que a Prefeitura comprovasse a criação do Plano de Mobilização Social do CEU e, mediante documentos, fotos, notícias e outros registros, a realização das oficinas e demais eventos ocorridos com objetivo de se obter a mobilização social. Por meio do Ofício nº 06/2017, emitido pelo Controlador-Geral do Município, em 26 de maio de 2017, foi encaminhada a Comunicação Interna nº SPM 030/2017, de 25 de maio

de 2017, na qual a Secretaria Municipal de Planejamento informou que “*ainda não foi criado o Plano de Mobilização Social do CEU*”.

O Ministério da Cultura disponibiliza, no link “Mobilização Social e Gestão dos CEUs” do site <http://ceus.cultura.gov.br>, uma cartilha de orientações para ações de mobilização social, onde consta que a mobilização é uma ferramenta para a indução da participação social durante o processo de implantação do equipamento, visando potencializar sua gestão, objetivando primordialmente envolver a sociedade civil na gestão do espaço esportivo e cultural. Dessa forma, cria-se um espaço público de encontro, debate e construção de agendas coletivas, que deve funcionar para articulação entre a comunidade, entidades e o poder público para múltiplas atividades, tornando-se referência no território local, cuja principal meta a ser alcançada é a formação do Grupo Gestor, a ser constituído por membros da comunidade e gestores públicos locais.

Na citada cartilha, sugere-se que os entes federados recebedores de recursos realizem sete oficinas, devendo as ações de mobilidade acompanhar o cronograma de execução das obras e sua conclusão correr antes da inauguração do espaço. No Plano de Trabalho, de 23 de julho de 2012, a Prefeitura apresentou um cronograma físico-financeiro mostrando que a mobilização social seria executada nos seis primeiros meses de execução da obra.

No caso do CEU de Teófilo Otoni, embora a obra esteja com aproximadamente 80% de execução, segundo o último RAE - Relatório de Acompanhamento de Engenharia, emitido pela Caixa em 01 de novembro de 2016, e já tenha decorrido mais de cinco anos desde a disponibilização do recurso financeiro, nenhuma oficina foi realizada.

Tal atitude da Administração Municipal demonstra falta de empenho na execução do empreendimento e de preocupação com a comunidade a ser atendida. Se as ações previstas estivessem sendo cumpridas, atividades que serão realizadas no CEU, como o desenvolvimento de programas e ações culturais, práticas esportivas e de lazer, formação e qualificação para o mercado de trabalho, serviços socioassistenciais, políticas de prevenção à violência e inclusão digital, já poderiam estar sendo programadas. Ou seja, a completa ausência de ações de mobilização social, juntamente com outras falhas, como a demora na execução da obra e não aquisição de móveis e equipamentos, tem contribuído para impedir que carências daquela comunidade já estivessem sendo sanadas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de e-mail, de 04 de agosto de 2017, a Procuradoria-Geral do Município de Teófilo Otoni apresentou a seguinte manifestação:

“(…)

Com relação a esta constatação, cumpre informar que a gestão atual nomeou, através da Portaria nº 102/2017 novos membros para compor a UGL – Unidade Gestora Local e as ações a serem executadas estão sendo acompanhadas pela Secretaria Municipal de Planejamento”.

Referência: - Item 5 – Ausência de ações de mobilização social

(…)

- Item 7 – Execução do empreendimento sem constituição de Unidade Gestora Local com atuação efetiva

A ausência de uma efetiva atuação da UGL – Unidade Gestora Local contribuiu para a falta de ações de mobilização social (...).

Cumpra informar que a atual gestão mobilizou a Secretaria Municipal de Planejamento, Secretaria Municipal de Cultura, Secretaria Municipal de Esporte e Lazer e Secretaria de Assistência Social e Habitação, para que, em conjunto, empreendam esforços para solucionarem a questão de acordo as instruções do Ministério da Cultura”.

Análise do Controle Interno

O gestor reconheceu a falha, atribuindo-a à inexistência de uma Unidade Gestora Local com efetiva atuação, comprometendo-se a executar as ações de mobilização social, acompanhadas pela Secretaria Municipal de Planejamento, mobilizada juntamente com outras secretarias municipais, seguindo as instruções do Ministério da Cultura.

2.2.5. Plano de Gestão do CEU não elaborado.

Fato

Um dos requisitos para implantação do CEU em Teófilo Otoni é a elaboração, pela Prefeitura, do Plano de Gestão do espaço, com o objetivo de conhecer a proposta de estrutura técnica e financeira do município para sua manutenção, gestão e programação, a partir de itens considerados básicos pelo Governo Federal.

Ressalta-se que o Ministério da Cultura disponibiliza, no site <http://ceus.cultura.gov.br>, informações para que o município apresente Plano de Gestão da Praça, por meio de preenchimento de formulário eletrônico.

A elaboração do Plano de Gestão é fundamental para que o município execute o planejamento das estratégias de funcionamento e manutenção do CEU, prevendo recursos orçamentários próprios e/ou de terceiros e garantindo a participação da comunidade na gestão e na definição de usos e da programação.

Segundo cartilha de orientações para ações de mobilização social, disponibilizada pelo Ministério da Cultura no link “Mobilização Social e Gestão dos CEUs” do site <http://ceus.cultura.gov.br>, a gestão do CEU deverá ser desenvolvida pela Prefeitura de forma compartilhada com a comunidade e entidades, potencializando seu uso e sustentabilidade. Para isso, deverão ser desenvolvidos processos de capacitação em gestão ao longo do período de implantação da Praça.

Tendo em vista que, por meio da análise da documentação disponibilizada, não foram encontradas informações acerca da gestão do espaço, foi emitida, em 18 de maio de 2017, a Solicitação de Fiscalização nº 201701031/02, requerendo que a Prefeitura prestasse informações acerca da elaboração de algum Plano de Gestão. Por meio do Ofício nº 06/2017, emitido pelo Controlador-Geral do Município, em 26 de maio de 2017, foi encaminhada a Comunicação Interna nº SPM 030/2017, de 25 de maio de 2017, na qual a Secretaria

Municipal de Planejamento informou que “até a presente data, não foi elaborado nenhum Plano de Gestão para o CEU”.

Pela resposta, a Prefeitura reconheceu que, até a data da fiscalização, ainda não havia elaborado nenhuma versão do Plano de Gestão para o espaço.

É importante destacar que, no site <http://ceus.cultura.gov.br>, podem ser esclarecidas dúvidas relativas aos CEUs, como o local onde pode ser acessado o formulário on line para preenchimento do Plano de Gestão e orientações para preenchimento do formulário.

Dessa forma, ficou demonstrado que a Prefeitura de Teófilo Otoni descumpriu sua obrigação de elaborar a versão inicial do Plano de Gestão. Esclareça-se que o Plano deve ser mantido atualizado, principalmente após a constituição do Grupo Gestor.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de e-mail, de 04 de agosto de 2017, a Procuradoria-Geral do Município de Teófilo Otoni apresentou a seguinte manifestação:

“(…)

Com relação a esta constatação, cumpre informar que a gestão atual nomeou, através da Portaria nº 102/2017 novos membros para compor a UGL – Unidade Gestora Local e as ações a serem executadas estão sendo acompanhadas pela Secretaria Municipal de Planejamento.

Referência: (...)

- Item 6 – Plano de Gestão do CEU não elaborado

- Item 7 – Execução do empreendimento sem constituição de Unidade Gestora Local com atuação efetiva

A ausência de uma efetiva atuação da UGL – Unidade Gestora Local contribuiu para a falta de (...) elaboração do Plano de Gestão.

Cumpre informar que a atual gestão mobilizou a Secretaria Municipal de Planejamento, Secretaria Municipal de Cultura, Secretaria Municipal de Esporte e Lazer e Secretaria de Assistência Social e Habitação, para que, em conjunto, empreendam esforços para solucionarem a questão de acordo as instruções do Ministério da Cultura”.

Análise do Controle Interno

O gestor reconheceu a falha, atribuindo-a à inexistência de uma Unidade Gestora Local com efetiva atuação, comprometendo-se a executar o Plano de Gestão, com acompanhamento pela Secretaria Municipal de Planejamento, mobilizada juntamente com outras secretarias municipais, seguindo as instruções do Ministério da Cultura.

2.2.6. Informações sobre a participação de representantes municipais no Curso de Gestão de Equipamentos Públicos.

Fato

De acordo com o link “Curso de Gestão” do site <http://ceus.cultura.gov.br>, o Ministério da Cultura, entendendo que é estratégico o papel de fomentar o planejamento de gestão visando ao pleno funcionamento de cada CEU, firmou contrato com a Fundação Getúlio Vargas - FGV para o desenvolvimento e implementação do Programa de Capacitação em Gestão de Equipamentos Públicos.

O Programa foi realizado em 2012, procurando fornecer instrumentos para orientar a adequada coordenação das ações de funcionamento dos CEUs, incluindo o planejamento para determinação de orçamento municipal com vistas à contratação de equipe, à manutenção das instalações prediais, dos equipamentos e do mobiliário, à promoção de eventos e atividades permanentes e/ou sazonais, e ao desenvolvimento de ações de mobilização social da comunidade do entorno. Tal responsabilidade representa um desafio para a maioria dos entes federados, dados os custos envolvidos e as dificuldades em dar sustentabilidade aos equipamentos públicos ao longo dos anos.

O Programa de Capacitação em Gestão de Equipamentos Públicos foi desenvolvido inteiramente à distância, com carga horária total de 80 horas, e aplicado em duas etapas, atendendo gestores públicos e membros das comunidades dos CEUs.

Buscando obter informações acerca da realização do curso, foi emitida, em 18 de maio de 2017, a Solicitação de Fiscalização - SF nº 201701031/02, requerendo que fosse preenchida uma planilha, encaminhada em anexo à SF, informando a relação das pessoas do município participantes do Curso da Capacitação em Gestão de Equipamentos Públicos, ministrado pela FGV na modalidade à distância, e os respectivos comprovantes de conclusão do curso ou declarações de participação.

Por meio do Ofício nº 06/2017, de 26 de maio de 2017, o Controlador-Geral do Município respondeu que *“não há informações de participação no Programa Curso em Equipamentos Públicos. Visando minimizar o prejuízo causado pela não participação no Curso, foi encaminhado aos órgãos municipais envolvidos os Manuais ofertados pelo Curso, com o objetivo de qualificar os profissionais para o desempenho de suas atividades”*.

A participação de pessoas indicadas pelo município em seminários e cursos à distância disponibilizados pelo Ministério da Cultura não é obrigatória, porém desejável, de modo a consolidar o processo de mobilização e gestão dos CEUs.

Pela resposta, a atual gestão informou que não é possível saber se algum representante municipal participou de capacitações relativas ao CEU, mas se comprometeu a buscar a qualificação de profissionais, por meio de envio dos manuais ofertados pelo curso aos órgãos municipais envolvidos. Apesar da intenção do município em corrigir a falha pela não participação do curso, deve se atentar para o fato de que não são somente os agentes municipais que deveriam participar do curso e, portanto, devem buscar a capacitação. Para que sejam alcançados os objetivos de uma eficiente mobilização e gestão do espaço, devem ser capacitados representantes do poder público, da comunidade e da sociedade civil.

Ressalta-se que o site <http://ceus.cultura.gov.br>, por meio do link “Curso de Gestão”, disponibiliza as três apostilas do curso, que podem ser acessadas livremente.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, verificou-se, durante a visita ao local, em 18 de maio de 2017, que as obras civis se encontravam paralisadas, com percentual de execução de aproximadamente 80%.

O término da vigência do Termo de Compromisso, inicialmente previsto para 30 de abril de 2014, foi sucessivamente prorrogado por meio de quatro termos aditivos e, atualmente, está previsto para 30 de abril de 2018, tendo em vista que o ritmo de execução da obra sofreu várias alterações, com ordens de paralisação e reinício e celebração de cinco aditivos de prorrogação de prazo do contrato para a construção civil do CEU. As razões para o prolongamento do prazo de execução do empreendimento decorreram de ações ou omissões da Prefeitura, mostrando uma precariedade, principalmente no planejamento, e também na execução do empreendimento pelo ente municipal.

Da mesma forma que as demais ações destinadas à implantação do espaço, ou seja, a execução das obras civis, o desenvolvimento das ações sociais com a realização das oficinas de mobilização social, a elaboração do Plano de Gestão e outras ações previstas e essenciais para o funcionamento do espaço, a aquisição dos materiais, mobiliário e equipamentos encontrava-se atrasada em relação ao cronograma inicialmente pactuado, o que revela a falta de empenho da Administração Municipal na efetiva implantação do CEU.

Em decorrência dos exames realizados e dos fatos apontados neste relatório, foram constatadas as seguintes situações:

- a) Morosidade e paralisações do objeto do Termo de Compromisso - TC nº 0363368-02/2011, em decorrência de falhas no planejamento e na execução do empreendimento.
- b) Realização de certame licitatório com restrição à competitividade e possível direcionamento à empresa contratada para a execução da obra do CEU.
- c) Execução parcial da obra com Responsável Técnico sem vínculo com a empresa contratada.
- d) Execução do empreendimento sem constituição de Unidade Gestora Local com atuação efetiva.
- e) Ausência de ações de mobilização social.
- f) Plano de Gestão para o CEU não elaborado.

Ordem de Serviço: 201700743

Município/UF: Teófilo Otoni/MG

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FMS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 191.189.352,93

1. Introdução

O Acórdão nº 1321/2014 – TCU – 1ª Câmara determinou à ex-prefeita de Teófilo Otoni/MG o pagamento de uma multa por terem sido julgadas suas contas irregulares. Essas contas referem-se aos repasses de recursos federais transferidos ao Fundo Municipal de Saúde de Teófilo Otoni/MG nos exercícios de 2008, 2009 e 1º semestre de 2010.

Este Relatório trata do resultado de ação de controle desenvolvida em função de demanda da Delegacia da Polícia Federal em Governador Valadares/MG (Ofício nº1745/2016 – IPL 0575/2014-4 DPF/GVS/MG), com a finalidade de verificar a eventual continuidade das irregulares constatadas e elencadas no referido Acórdão.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 27 a 31 de março de 2017 e trataram das transferências de recursos federais ao Fundo Municipal de Saúde de Teófilo Otoni/MG nos exercícios de 2014, 2015 e 2016, especificamente relacionados à Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade (MAC).

Foram realizadas fiscalizações das movimentações financeiras dos recursos da conta MAC para outras contas da Prefeitura, análises de contratos/convênios firmados entre a Prefeitura/Secretaria Municipal de Saúde e os prestadores de serviços do Sistema Único de Saúde – SUS (Contrato nº 029/2015 – Prestação de serviços hospitalares aos usuários do SUS e Convênio nº 001/2011 – Gestão da Unidade de Pronto Atendimento - UPA), processos licitatórios para contratação de empresas para prestação de serviços e fornecimento de materiais pagos com recursos da conta MAC.

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 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

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, as quais serão monitoradas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Movimentações irregulares entre contas de recursos da área da saúde.

Fato

Em 15/04/2014, o Tribunal de Contas da União – TCU expediu o Acórdão nº 1321/2014 – TCU – 1ª Câmara determinando à ex-prefeita de Teófilo Otoni/MG, CPF ***.563.716-**, o pagamento de R\$ 25.000,00 por terem sido julgadas suas contas irregulares – item 9.1. Pelo mesmo motivo, no item 9.2, o Tribunal determinou que o município de Teófilo Otoni pagasse a quantia de R\$ 7.017.413,52 e recolhesse o montante aos cofres do Fundo Municipal de Saúde. Os fundamentos do Acórdão foram transferências irregulares de recursos das contas do Bloco de Financiamento da Média e Alta Complexidade – MAC nº 624.035-9 (MAC CNPJ) e nº 624.043-0 (MAC Fundo), para a conta nº 590-0 (Pagamento Salário/Sem Conta/Pensão Alimentícia), contrariando os arts. 5º e 6º da Portaria 204/GM/MS, de 29/1/2007, que regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento.

Ao proceder análise dos recursos da conta MAC nº 624.043-0 na presente fiscalização, período de 2014 a 2016, verificou-se que persistem as transferências indevidas para outras contas correntes, conforme demonstrado nos quadros a seguir:

2014						
Data	Banco	Agência	Conta	Descrição da Conta Corrente	Valor Creditado na MAC	Valor Debitado na MAC
23/09	104	1554	402-5	Contra Partida	24.406,23	
02/10	104	1554	402-5	Contra Partida		24.406,23
01/10	104	1554	843-8	Rede Resposta	632.969,77	
02/10	104	1554	843-8	Rede Resposta		632.969,77
15/12	104	1554	881-0	Triagem Auditiva Neonatal	75.550,02	
23/12	104	1554	881-0	Triagem Auditiva Neonatal		75.550,02
16/12	104	1554	931-0	FMS/SES/MG - Extrapolamento	23.702,18	
23/12	104	1554	931-0	FMS/SES/MG - Extrapolamento		23.702,18
16/12	001	61-2	60.556-5	FMS - Apoio a Gestante Alto Risco (Casa da Gestante)	188.775,47	
26/12	001	61-2	60.556-5	FMS - Apoio a Gestante Alto Risco (Casa da Gestante)		188.775,47

Fonte: Razão analítico da conta nº 624.043-0 (MAC) de 2014.

Conforme justificativas apresentadas pelo então Diretor de Finanças à época – Gestão 2013/2016, CPF nº ***.632.756-**, as operações financeiras do quadro anterior se caracterizavam como “empréstimos” de outras contas devido a atrasos nos repasses dos recursos do Bloco de Média e Alta Complexidade, e, à medida que os referidos recursos fossem creditados, eram efetuadas as devidas devoluções. Ressalta-se que tais movimentações não encontram amparo legal.

2015						
Data	Banco	Agência	Conta	Descrição da Conta Corrente	Valor Creditado na MAC	Valor Debitado na MAC
12/01	104	1554	624.041-3	BLCATB - Piso da Atenção Básica Fixo	305.214,00	
13/01	104	1554	624.041-3	BLCATB - Piso da Atenção Básica Fixo	186.614,13	

Fonte: Razão analítico da conta nº 624.043-0 (MAC) de 2015.

Nas movimentações do quadro anterior foi debitada a conta do Bloco de Atenção Básica e creditada a conta MAC. De acordo com as justificativas apresentadas, os recursos do quadro anterior foram utilizados para pagamento de pessoal lotados na Média e Alta Complexidade, portanto, pagou-se despesas do bloco de financiamento MAC com recursos do Bloco de Atenção Básica, o que contraria o disposto no art. 6º da Portaria GM/MS nº 204/2007. Destaca-se que não houve a devolução dos recursos para a conta corrente da Atenção Básica.

2015						
Data	Banco	Agência	Conta	Descrição da Conta Corrente	Valor Creditado na MAC	Valor Debitado na MAC
10/04	001	61-2	6.798-9	Diversos	181.393,96	
14/04	001	61-2	6.798-9	Diversos		181.393,96
15/06	001	61-2	6.798-9	Diversos		181.393,96

Fonte: Razão analítico da conta nº 624.043-0 (MAC) de 2015.

Foi realizada movimentação financeira caracterizada como “empréstimo” à conta MAC para pagamento de credores. Ocorre que houve devolução do “empréstimo” em duplicidade, ocasionando um desfalque de recursos na conta corrente MAC 624.043-0.

2015						
Data	Banco	Agência	Conta	Descrição da Conta Corrente	Valor Creditado na MAC	Valor Debitado na MAC
27/08	104	1554	948-5	FMS/Cirurgias Eletivas - Componente I, II e II / MAC		160.090,62
27/08	104	1554	948-5	FMS/Cirurgias Eletivas - Componente I, II e II / MAC		143.781,90
27/11	104	1554	948-5	FMS/Cirurgias Eletivas - Componente I, II e II / MAC		20.736,69
27/11	104	1554	948-5	FMS/Cirurgias Eletivas - Componente I, II e II / MAC		94.039,02
27/11	104	1554	948-5	FMS/Cirurgias Eletivas - Componente I, II e II / MAC		144.735,63

Fonte: Razão analítico da conta nº 624.043-0 (MAC) de 2015.

2016

Data	Banco	Agência	Conta	Descrição da Conta Corrente	Valor Creditado na MAC	Valor Debitado na MAC
03/03	104	1554	948-5	FMS/Cirurgias Eletivas - Componente I, II e II / MAC		94.518,43
22/08	104	1554	948-5	FMS/Cirurgias Eletivas - Componente I, II e II / MAC		166.524,00
07/10	104	1554	948-5	FMS/Cirurgias Eletivas - Componente I, II e II / MAC	166.524,00	

Fonte: Razão analítico da conta nº 624.043-0 (MAC) de 2016.

De acordo com o ex-Diretor de Finanças do município, o então secretário de saúde à época optou em criar uma conta corrente para receber recursos “exclusivos” de cirurgias eletivas, com intuito de ter um controle e transparência para os mesmos. Ainda segundo o ex-Diretor, os recursos foram utilizados para pagamentos de documentos contabilizados na fonte da média e alta complexidade, efetuados ao credor Associação Beneficente O Bom Samaritano. A motivação não parece razoável, visto que mesmo após a abertura da conta, 18/08/2015, constam diversos pagamentos para o mesmo fornecedor realizados por meio da conta MAC 624.043-0. Além disso, a conta corrente nº 948-5 não recebeu apenas recursos “exclusivos” das cirurgias eletivas. Em 2015, o Fundo Nacional de Saúde repassou à conta MAC, na Ação “FAEC-Cirurgias Eletivas – Componentes I, II e III, o montante de R\$ 433.206,27, sendo que o repasse da conta MAC para a conta nº 948-5 somou no mesmo ano o montante de R\$ 563.383,86.

Por todo o exposto, verificou-se que as movimentações financeiras envolvendo as contas dos blocos de financiamento vão de encontro à legislação em vigor. O Decreto nº 7.507/2011, que trata da movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, dispõe que:

“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 (original sem grifo) devidamente identificados.”

Já os dispositivos da Portaria GM/MS nº 204/2007 preveem que:

“Art. 5º Os recursos federais que compõem cada bloco de financiamento serão transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, fundo a fundo, em conta única e específica para cada bloco de financiamento, observados os atos normativos específicos.

Art. 6º Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.”

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do e-mail datado de 04/08/2017, a Procuradoria-Geral do Município de Teófilo Otoni/MG apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação a esta constatação esclareça-se que as movimentações indicadas ocorreram em decorrência do atraso no repasse dos recursos para a conta MAC, carecendo que o Município tomasse providência bastante para solucionar a pendência, a qual não deu causa, tendo em vista a necessidade de cumprimento das obrigações assumidas.

Há que se salientar que a conta de origem do recurso que foi transferido para a conta MAC refere-se a conta de contrapartida do Município específica para recursos MAC, não havendo confusão desses valores com outros de finalidade diversa do bloco de Atenção de Alta e Média Complexidade.

Indicou-se, também, que foram feitas transferências da conta dos recursos da atenção básica para a conta MAC, apesar disso, insta salientar que a atenção básica e a atenção em média e alta complexidade constituem-se em elementos integrantes do sistema único de saúde, não havendo, logo, desvio de finalidade.

Ficou constatado, ainda, possível devolução de valores em duplicidade para a conta credora referente a “empréstimo” feito para conta MAC, assim, registre-se que, tão logo constatada a transferência inadequada, procedeu-se a restituição integral do valor transferido a maior.

*Frise-se, assim, que apesar da existência de registros de transferências de conta para conta, todos os valores envolvidos referiam-se exclusivamente a Atenção de Média e Alta Complexidade, bem como as contas de origem e destino eram igualmente exclusivas para tal finalidade, logo, as condutas apesar de inadequadas, **NÃO** poderão ser entendidas como irregulares, já que a segurança contábil permaneceu intacta.”*

Análise do Controle Interno

A origem dos recursos nas referidas transferências não foi somente da conta de contrapartida do município para recursos MAC, como afirmado pela prefeitura em sua manifestação. Foram transferidos recursos de contas de programas específicos, tanto federal como estadual, na área da saúde. E como já apontado, essas transferências que funcionam como “empréstimos” não tem amparo legal.

Em que pese os blocos da Atenção Básica e Média e Alta Complexidade integrarem o SUS, as transferências realizadas contrariam o disposto no art. 6º da Portaria GM/MS nº 204/2007, que estabelece: “Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco”.

As condutas não somente são inadequadas, como apontado na manifestação, mas principalmente contrariam dispositivos legais que regulam a matéria, além de serem recidivas de irregularidades já julgadas em Acórdão do TCU.

2.1.2. Despesas indevidas com recursos do Bloco de Financiamento da Alta e Média Complexidade, no montante de R\$40.253,49.

Fato

Em análise à documentação comprobatória da realização de despesas com recursos do Bloco Média e Alta Complexidade - MAC Fundo (c/c 624.043-0, ag. 0155, da CEF), constatou-se o pagamento de despesa indevida no valor de R\$ 32.600,00, referente ao pagamento de locação de veículos para atender a Secretaria Municipal de Saúde, conforme Nota de Empenho nº 5606, de 11/07/2014. Ressalta-se que a justificativa para a contratação dos serviços não menciona a utilização em atividades de Média e Alta Complexidade no município. Salienta-se que dentre os veículos locados encontram-se duas pick-up (veículo de carga), que conforme a justificativa para a prorrogação do contrato, ambas servirão para atuação no setor de epidemiologia.

Tendo em vista as diretrizes e os princípios gerais que regulamentam o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, com o respectivo monitoramento e controle (Portaria GM/MS nº204/2007), fica estabelecido que os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.

Ainda no que se refere à utilização dos recursos provenientes do MAC, verificou-se que os comprovantes de despesas com combustíveis, Cupons Fiscais, que fazem parte integrante da Nota Fiscal global não consignam os números das placas e o registro dos hodômetros dos veículos abastecidos e estão relacionados a seguir.

*Nota de Empenho nº 9235 de 25/11/2014,
valor total R\$ 13.306,08*

Data	Código do Cupom Fiscal	Valor (em R\$)
07/11/2014	161884	179,19
07/11/2014	161888	190,42
03/11/2014	159807	196,31
07/11/2014	161886	206,12
13/11/2014	164587	189,26
05/11/2014	160823	176,72
11/11/2014	163557	150,98
03/11/2014	159811	202,18
11/11/2014	163567	171,15
17/11/2014	166276	198,73
20/11/2014	167871	137,73
17/11/2014	166274	190,22
15/11/2014	165658	193,98
21/11/2014	168389	147,49
19/11/2014	167274	172,24
19/11/2014	167276	207,29
21/11/2014	168391	157,89
Total		3.067,90

*Nota de Empenho nº 9218 de 06/11/2014,
valor total R\$ 12.632,86*

Data	Código do Cupom Fiscal	Valor (em R\$)
-------------	-------------------------------	-----------------------

20/10/2014	153092	166,90
22/10/2014	154251	192,03
22/10/2014	154249	166,85
16/10/2014	151221	186,48
24/10/2014	155273	203,17
30/10/2014	157968	207,03
16/10/2014	151219	147,25
18/10/2014	152302	197,27
20/10/2014	153088	177,73
Total		1.644,71

*Nota de Empenho nº 8016 de 26/09/2014,
valor total R\$ 1.073,67*

Data	Código do Cupom Fiscal	Valor (em R\$)
08/10/2014	147257	154,40
Total		154,40

*Nota de Empenho nº 7984 de 26/09/2014,
valor total R\$ 11.188,86*

Data	Código do Cupom Fiscal	Valor (em R\$)
22/09/2014	137668	145,25
06/09/2014	128696	215,91
08/09/2014	129600	168,63
02/09/2014	126220	199,64
08/09/2014	129608	198,87
04/09/2014	127275	199,63
12/09/2014	132271	203,15
04/09/2014	127289	196,37
02/09/2014	126081	166,85
Total		1.693,45

*Nota de Empenho nº 8019 de 26/09/2014,
valor total R\$ 11.680,76*

Data	Código do Cupom Fiscal	Valor (em R\$)
02/10/2014	143396	153,00
04/10/2014	145321	169,12
14/10/2014	150093	133,69
10/10/2014	148309	104,19
08/10/2014	147259	147,30
14/10/2014	150087	184,54
06/10/2014	146083	201,19
Total		1.093,03

Ressalta-se que tal exigência está estabelecida no Anexo V - “Dos Documentos e Livros Fiscais”, no artigo 12, § 3º, do Regulamento do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal, atualizado até o Decreto nº 47.178, de 18/04/2017. Assim, os comprovantes apresentados não são suficientes para atribuir-se os gastos aos veículos utilizados nos serviços de saúde.

Portanto, os gastos indevidos elencados somam R\$40.253,49 e devem ser restituídos à conta MAC.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do e-mail datado de 04/08/2017, a Procuradoria-Geral do Município de Teófilo Otoni/MG apresentou a seguinte manifestação:

“A fiscalização efetuada pela equipe da Controladoria Geral da União (CGU) para o item em referência acima, indicou que “os comprovantes de despesas com combustíveis, cupons fiscais, que fazem parte integrante da nota fiscal global, não consignam os números das placas e dos hodômetros dos veículos abastecidos (...)”

Apesar do que foi indicado pela fiscalização, os pagamentos são feitos apenas para os veículos utilizados diretamente na prestação dos serviços relacionados ao serviço de saúde, podendo o controle ter ficado prejudicado em virtude da precariedade da máquina administrativa municipal.”

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pela Prefeitura não contesta os fatos apontados e apresenta como causa a deficiência na máquina administrativa. Ela afirma que os pagamentos se relacionam apenas aos veículos utilizados nos serviços de saúde, contudo, não apresenta nenhuma comprovação. Nesse ponto, mantém-se a conclusão de que os gastos indevidos elencados somam R\$40.253,49 e devem ser restituídos à conta MAC.

Registra-se que além da irregularidade dos pagamentos, verifica-se descumprimento de obrigação acessória da legislação tributária.

2.1.3. Pagamento irregular de jornadas de trabalho de médicos, realizadas em horários concomitantes.

Fato

A análise dos contratos de trabalhos dos médicos integrantes de equipes da Estratégia de Saúde da Família (ESF) demonstrou que alguns desses profissionais possuem mais de um vínculo com o município de Teófilo Otoni, principalmente como médicos plantonistas da Unidade de Pronto Atendimento (UPA).

A jornada de trabalho nas equipes da ESF é de 40 horas semanais, conforme determinação da Portaria GM/MS nº 2.488, de 21 de outubro de 2011. Conforme informações levantadas no município, constatou-se que o horário de funcionamento das Unidades Básicas de Saúde, onde atuam as equipes de ESF, é de segunda a sexta-feira de 7:00 às 11:00 e de 13:00 às 17:00.

Realizou-se análise amostral dos plantões desses profissionais, na UPA, nos meses de outubro, novembro e dezembro do exercício de 2016. Verificou-se o registro de plantões em horários concomitantes ao atendimento médico na ESF, conforme demonstrado no quadro a seguir:

*Registro de plantões médicos na UPA concomitantes
à jornada de Trabalho na ESF*

Datas	Médico A	Médico B	Médico C	Médico D	Médico E	Médico F
03/10/16		7 às 19		7 às 19		13 às 19
04/10/16	7 às 19			7 às 19	7 às 19	13 às 19
05/10/16			7 às 13			
06/10/16	7 às 19					13 às 19
07/10/16			7 às 19			
10/10/16		7 às 19				
11/10/16	7 às 19				7 às 13	
12/10/16			7 às 13			
13/10/16	7 às 13				13 às 19	13 às 19
14/10/16				7 às 19		
17/10/16		7 às 19				13 às 19
18/10/16	7 às 13				7 às 19	13 às 19
19/10/16			7 às 13			
20/10/16	7 às 19					13 às 19
21/10/16			7 às 19			
24/10/16		7 às 19				13 às 19
25/10/16	7 às 13				7 às 13	13 às 19
26/10/16					13 às 19	
27/10/16					13 às 19	13 às 19
28/10/16	7 às 13					
31/10/16		7 às 19				
01/11/16	7 às 13					
03/11/16	7 às 19					
04/11/16			7 às 19			
07/11/16		7 às 19				
08/11/16	7 às 19					
09/11/16			7 às 13			
10/11/16	7 às 13					
11/11/16	7 às 13					
14/11/16	7 às 19			7 às 19		
15/11/16	7 às 19			7 às 19		
16/11/16			7 às 13			
17/11/16	7 às 19					
18/11/16			7 às 19			
21/11/16		7 às 19				
22/11/16	7 às 19					
23/11/16			7 às 13			
24/11/16	7 às 13					
25/11/16	7 às 13			7 às 19		
28/11/16		7 às 19				
29/11/16	7 às 13					
30/11/16			7 às 13	13 às 19		
01/12/16				7 às 13		13 às 19
02/12/16			7 às 19	7 às 19		
05/12/16						
06/12/16					7 às 13	13 às 19
07/12/16			7 às 13			
08/12/16				7 às 19		13 às 19
09/12/16				7 às 13		
12/12/16		7 às 19				13 às 19
13/12/16					7 às 19	13 às 19
14/12/16			7 às 13		13 às 19	
15/12/16				13 às 19	10 às 22	13 às 19
16/12/16				7 às 19	13 às 19	

19/12/16		7 às 19				
20/12/16				7 às 19	7 às 13	13 às 19
21/12/16				7 às 13		
22/12/16				7 às 19		13 às 19
23/12/16				7 às 13		
26/12/16		7 às 19				13 às 19
27/12/16						13 às 19
28/12/16			7 às 13			
29/12/16		7 às 19				13 às 19
30/12/16						
Fonte: Registro de plantões da UPA dos meses de outubro, novembro e dezembro de 2016 fornecidos pela Prefeitura						
Legenda: Médico A = CPF***.160.308-**, Médico B = CPF***.432.116-**, Médico C = CPF***.308.207-**, Médico D = CPF***.610.966-**, Médico E = CPF***.139.586-** e Médico F = CPF***.425.516-**						

Registra-se, ainda, que o Médico “F”, CPF ***.425.516-**, prestou plantão no Hospital Santa Rosália em todas as sextas-feiras dos meses de outubro e dezembro de 7 horas às 19 horas, conforme escala de serviço fornecido pela instituição (outubro dias: 7, 14, 21 e 28 e dezembro dias: 2, 9, 16, 23 e 30). Nos registros de presenças da Associação Beneficente Bom Samaritano, unidade também gerida pela Prefeitura, verificou-se que o médico também atendeu, no turno da tarde, na Unidade de Tratamento Intensivo nos dias 5, 12, 19 e 26 de outubro e 30 de novembro e nos dias 7, 14, 21 e 28 de dezembro de 2016. Nas citadas datas e nos mesmos horários apurados o médico deveria atender na Unidade Básica de Saúde. O profissional esteve em férias do Saúde da Família no mês de novembro.

O Médico, de CPF ***.538.071-**, servidor municipal atende na Policlínica Municipal de Teófilo Otoni e no Hospital Municipal Raimundo Gobira. Esse profissional, no mês de outubro de 2016, atendeu em regime de plantão de 07:00 às 19:00 nesse Hospital e simultaneamente de 16:00 às 20:00 prestou serviço na Policlínica.

Portanto, a impossibilidade de trabalho em locais diferentes no mesmo horário e o recebimento integral da remuneração de ambos, configura dano ao erário público e consequente enriquecimento ilícito do servidor. Registra-se que ambos os serviços estão sob a responsabilidade do mesmo gestor.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do e-mail datado de 04/08/2017, a Procuradoria-Geral do Município de Teófilo Otoni/MG apresentou a seguinte manifestação:

“A fiscalização efetuada pela equipe da Controladoria Geral da União (CGU) para o item em referência acima, indicou que “verificou-se o registro de plantões em horários concomitantes ao atendimento médico do ESF”.

Cabe-nos informar que a atual gestão realizou reunião com todos os profissionais das Equipes de Estratégia da Família ressaltando a importância do cumprimento da carga horária diária, bem como encontra-se em processo de implantação de mecanismos de controle do ponto diário tais como: quadro de avisos afixado em cada unidade informando o horário de trabalho de todos os profissionais da equipe; implantação de registro diário de entrada e saída na jornada de trabalho.

Ressalta-se também que encontra-se em fase de reorganização o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES para adequar todos os profissionais e localizar possíveis duplicidades de jornadas de trabalho. Uma vez detectada a duplicidade, não sendo possível adequação conforme os limites legais permitidos, o profissional deverá escolher em qual vínculo desejará continuar suas atividades.

Contudo é importante esclarecer que nos termos da Política Nacional de Atenção Básica aprovada pela Portaria nº 2.488 de 21 outubro de 2011 do Ministério da Saúde, em seu inciso V do capítulo “Especificidades da equipe de saúde da família” (pg 11 e 12) é permitido ao profissional médico prestar serviço na rede de urgência do município:

V - carga horária de 40 (quarenta) horas semanais para todos os profissionais de saúde membros da equipe de saúde da família, à exceção dos profissionais médicos, cuja jornada é descrita no próximo inciso. A jornada de 40 (quarenta) horas deve observar a necessidade de dedicação mínima de 32 (trinta e duas) horas da carga horária para atividades na equipe de saúde da família podendo, conforme decisão e prévia autorização do gestor, dedicar até 08 (oito) horas do total da carga horária para prestação de serviços na rede de urgência do município ou para atividades de especialização em saúde da família, residência multiprofissional e/ou de medicina de família e de comunidade, bem como atividades de educação permanente e apoio matricial.

Tal procedimento se justifica e inclusive foi reconhecido pelo próprio Ministério da Saúde quando da regulamentação da Política da Atenção Básica tendo em vista que em municípios de interior há muita dificuldade em conseguir profissionais médicos para todos os postos assistenciais onde se faz necessário esse profissional.”

Análise do Controle Interno

A manifestação da prefeitura apresenta medidas que estão sendo tomadas para regularização da carga horária dos médicos do município.

Ela apresenta, ainda, a possibilidade, conforme norma que estabeleceu a “Política Nacional de Atenção Básica da Saúde”, da realização de 8 horas da jornada semanal do médico da Estratégia Saúde da Família nos serviços de urgência e emergência municipal. Contudo, os casos apresentados pela equipe de fiscalização excedem ao permitido pela legislação, configurando o descumprimento de jornada dos profissionais e recebimento irregular de proventos, o que exige a instauração de procedimento administrativo disciplinar e ressarcimento ao erário público.

2.1.4. Ausência de comprovação para o pagamento de diárias de hospedagem de pacientes em Tratamento Fora do Domicílio.

Fato

Em decorrência do Pregão Presencial nº 016/2014, a Prefeitura de Teófilo Otoni-MG assinou, em 12/05/2014, o Contrato nº APR/011/2014 com a empresa Hospedagem das Virtudes Ltda. para prestação de serviços de hospedagem e fornecimento de alimentação aos pacientes em tratamento em Belo Horizonte/MG. O valor do Contrato foi estimado em R\$ 633.600,00 (14.400 diárias x R\$ 44,00/diária).

A Prefeitura apresentou à equipe de fiscalização duas listas que seriam os documentos para controle do pagamento mensal do referido contrato. Uma seria a listagem dos pacientes que utilizariam o ônibus do município para viajar à Belo Horizonte para tratamento. A outra seria a lista de pacientes que iriam permanecer na Hospedagem das Virtudes para realização de tratamento em Belo Horizonte. Para cobrar o valor mensal dos serviços prestados, a contratada, ao final de cada mês, encaminha à Prefeitura um relatório contendo nome dos pacientes e acompanhantes, data de entrada e saída e quantitativo de respectivas diárias do referido mês.

Com a finalidade de constatar se os valores pagos pela Prefeitura correspondem efetivamente ao total de diárias encaminhadas pela contratada, escolheu-se, de forma aleatória, o mês de setembro/2016 para realizar o cotejamento entre o relatório enviado pela empresa, as listagens elaboradas pela Prefeitura e a “Autorização Para Hospedagem” fornecida pela prefeitura aos pacientes.

Após análise, verificou-se que diversos nomes constantes no relatório para cobrança não constavam nas listagens de hospedagem, nas listagens de viagem e nem nas autorizações para hospedagem, conforme demonstrado nos quadros abaixo.

<i>Nomes enviados para cobrança que constavam na lista da viagem mas não constavam na lista de hospedagem elaborada pela prefeitura</i>				
Paciente	Acompanhante	Entrada	Saída	Qtde. de Diárias
Kaique Gabriel	Clotilde Liliane	02/set	02/set	2
Ana Davis	José Barbosa	05/set	06/set	4
Edilson Gomes	Margareth da Silva	05/set	06/set	4
Lina Pereira	Luara Pereira	05/set	06/set	4
Imbilina Santos	Nadina Soares	08/set	09/set	4
José da Silva	-	08/set	09/set	2
Alfredo Oscar	Wilma Paschke	12/set	12/set	2
Elza Rodrigues	Maria Lúcia de Souza	12/set	12/set	2
Generoso Xavier	-	12/set	14/set	3
Rosângela Abrantes	-	12/set	14/set	3
Inácio Cardoso	Maria das Graças Cardoso	14/set	16/set	6
Alice Ferreira	-	14/set	16/set	3
Maria de Lourdes Luiz	Francisca Alves	16/set	16/set	2
Mirtes Pereira	-	16/set	17/set	2
Ana Chaves	Janete Cristiano	30/set	05/out	12
Total				55

<i>Nomes enviados para cobrança que não constavam nem na lista de hospedagem e nem na lista da viagem</i>				
Paciente	Acompanhante	Entrada	Saída	Qtde. de Diárias
Tania da Silva Souza	Laise Silva Souza	01/set	02/set	4
Cleunisse Pereira	Leandro Rodrigues	04/set	05/set	4
Enzo Gabriel	Atemar F./Neusa Oliveira	05/set	06/set	6

Geraldo Pereira	Ivania Alves	05/set	06/set	4
Maria Rosa	Ana Porto	05/set	05/set	2
Geraldo Alves	-	06/set	07/set	2
Romário Avelino	Adriana Pereira	08/set	09/set	4
Elizabeth Batista	Serafim de Andrade	09/set	12/set	8
Rondisley Ferreira	Alessandro Pereira	11/set	16/set	12
Eloisia Alves	Ney Cuy	11/set	12/set	4
Geraldo Rocha	Gilmar Rocha	11/set	12/set	4
Lindalva Oliveira	Paula Christine	12/set	14/set	6
Elcy Rodrigues	-	12/set	14/set	3
Francisco de Assis	-	13/set	14/set	2
Ana Davis	José Barbosa	13/set	16/set	8
Jânio de Deus	Adalena Fernandes	14/set	14/set	2
Nilde Braun	Gustavo Braun	14/set	14/set	2
Jussineide Ramos	Lázaro Ramos	14/set	15/set	4
Rosângela Viera	Edson Gonçalves	15/set	16/set	4
Kamila Costa	-	19/set	19/set	1
Andre Soares	Isaque Soares	18/set	19/set	4
Elizabete de Freitas	-	21/set	22/set	2
Cristiane Galdino	Wellington e Michel Galdino	21/set	23/set	9
Maria Ap. Santos	Eliana de Cássia	24/set	30/set	14
Jacira Elizabeth	Lucas de Matos	23/set	23/set	2
Edenilson Guedes	Maria de Lourdes Lima	25/set	26/set	4
Marisandra Gomes	Vilberto Ornelas	25/set	30/set	12
Betânia Ferreira	Eliana Mezo	25/set	26/set	4
Cleusa Gomes	Soraia Silva	26/set	26/set	2
Aparecida da Silva Gomes	-	26/set	26/set	1
João Rodrigues	Neide Cardoso	26/set	26/set	2
Antonio Felipe	Maria Auxiliadora	27/set	28/set	4
Raniloy Gomes	Eyshila Gomes	28/set	28/set	3
Maria Leda Marques	Maria das Graças Alves	28/set	28/set	2
Matheus Nogueira	-	28/set	28/set	1
Valdir Wihig	Maria Elza Souto	28/set	30/set	6
Adelia Costa	-	28/set	30/set	3
Total				161

Portanto, os nomes não encontrados nas listagens da Prefeitura representam pagamentos sem comprovação e correspondem a um total de 216 diárias, que, ao preço de R\$ 44,00/diária, somam o montante de R\$ 9.504,00 somente referente ao mês de setembro/2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do e-mail datado de 04/08/2017, a Procuradoria-Geral do Município de Teófilo Otoni/MG apresentou a seguinte manifestação:

“A fiscalização efetuada pela equipe da Controladoria Geral da União (CGU) para o item em referência acima, indicou que “diversos nomes constantes no relatório para cobrança não constavam nas listagens de hospedagem, nas listagens de viagem e nem nas autorizações para hospedagem”

Entendemos que a forma aleatória de realizar o cotejamento entre o relatório enviado pela empresa e as listagens elaboradas pela prefeitura não nos parece, a princípio, a melhor forma para mensurar o valor real para pagamento.

Por diversas vezes, os pacientes que são encaminhados para tratamento fora do domicílio no ônibus (contratado para essa finalidade), mas não ficam hospedados na pousada (possuem parentes/amigos no local) ou hospedam-se em pousadas, mas não foram no ônibus do TFD, mas sim em carros individuais ou ambulância, conforme o caso específico de cada paciente.

Para garantir maior controle no processo de pagamento de diárias para tratamento fora do domicílio a Secretaria Municipal de Saúde por meio do TFD, está tomando maiores cuidados, implantando programas específicos para o serviço e informatizando todo o setor de TFD visando assegurar maior efetividade aos serviços prestados e aos mecanismos de controle.”

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pela Prefeitura não trouxe nenhum comprovante da utilização das diárias pagas e, tampouco, fato novo que justificasse ou esclarecesse a irregularidade apontada. Alega que o cotejamento feito entre os relatórios e as listas utilizadas pela equipe de fiscalização, para uma tentativa de comprovação da utilização das diárias, não é a melhor forma para mensurar o valor real para o pagamento. Contudo, esses foram os documentos apresentados como controle administrativo dos processos de Tratamento Fora do Domicílio (TFD), o que confirma a falta de controle, demonstrando que o contratado é quem declara o valor que ele deve receber, e que não existe forma de comprovação das diárias pagas.

2.1.5. Irregularidades na transferência de recursos federais e estaduais para o financiamento da Unidade de Pronto Atendimento - UPA 24h em Teófilo Otoni/MG.

Fato

A Unidade de Pronto Atendimento (UPA) do Município de Teófilo Otoni/MG foi habilitada como Porte III pelo Ministério da Saúde por meio da Portaria GM/MS nº 3.175, de 27 de dezembro de 2011, com efeitos financeiros a partir da competência de outubro de 2011. A Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES/MG), por sua vez, credenciou a UPA por meio da Resolução SES nº 2.261, de 17 de março de 2010.

Neste contexto, os recursos federais destinados ao custeio da UPA seriam creditados na conta do Bloco de Financiamento da Média e Alta Complexidade (BLMAC) (CEF, agência 0155-4, conta nº 624043-0), enquanto a parcela estadual seria creditada pelo Fundo Estadual de Saúde em conta específica e exclusiva para este fim (CEF, agência 0155-4, conta nº 819-5).

A transferência de tais recursos do Fundos Nacional e Estadual de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Teófilo Otoni/MG, porém, sofreu descontinuidades e atrasos que dificultaram a operacionalização da UPA, principalmente no caso dos recursos estaduais.

Os repasses federais, efetivados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), são discriminados na tabela seguinte, considerando anualmente os valores previstos e os efetivamente creditados na conta BLMAC.

Tabela – Repasses federais para a UPA 2011 - 2017

Período		Valor (em R\$)			Observação
Ano	Meses	Previsto	Transferido	Diferença	
2011	Out a dez	900.000,00	900.000,00	0,00	-
2012	Jan a dez	3.600.000,00	2.700.000,00	900.000,00	Não pagos: jan., fev. e março
2013	Jan a dez	3.600.000,00	3.300.000,00	300.000,00	Não pago: dezembro.
2014	Jan a dez	4.200.000,00	4.000.000,00	200.000,00	Novembro pago a menor
2015	Jan a dez	6.000.000,00	6.800.000,00	-800.000,00	Pagamento a maior, em maio.
2016	Jan a dez	6.000.000,00	6.000.000,00	0,00	-
2017	Jan a abr	2.000.000,00	2.000.000,00	0,00	-
Total		26.300.000,00	25.700.000,00	600.000,00	-

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme informações disponíveis em www.fns.saude.gov.br (consulta em 15/05/2017).

Portanto, conforme tabela acima, o FNS apresenta débito de R\$600.000,00 com o FMS, decorrentes do não pagamento de parcelas (janeiro, fevereiro e março de 2012 e dezembro de 2013) e do pagamento de parcela em valor menor que o acordado (novembro de 2014), compensadas pelo pagamento a maior efetivado em maio de 2015, no valor de R\$800.000,00, para o qual não foi encontrada justificativa ou motivação.

Nos exercícios considerados, o repasse federal ocorreu de forma regular e razoavelmente tempestiva, não sendo identificadas transferências com mais de 30 dias de atraso.

Um resumo semelhante em relação às transferências estaduais é apresentado na tabela seguinte.

Tabela – Repasses estaduais para a UPA 2011 - 2017

Período		Valor (em R\$)			Observação
Ano	Meses	Previsto (A)	Transferido (B)	Diferença (A-B)	
2011	Out a dez	375.000,00	0,00	375.000,00	Não pagos: out. a dezembro.
2012	Jan a dez	1.500.000,00	1.489.141,25	10.858,75	Pagas a menor: mai a ago. e dez.
2013	Jan a dez	2.500.000,00	2.500.000,00	0,00	
2014	Jan a dez	3.000.000,00	2.877.500,00	122.500,00	Pagas a menor: maio a agosto.
2015	Jan a dez	3.000.000,00	3.000.000,00	0,00	
2016	Jan a dez	1.500.000,00	875.000,00	625.000,00	Pagamento até julho.
2017	Jan a abr	500.000,00	0,00	500.000,00	Nenhum pagamento em 2017.
Total		12.375.000,00	10.741.641,25	1.633.358,75	

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme extratos da conta nº 819-5, da agência 0155-4 da Caixa Econômica Federal

A dívida do Fundo Estadual de Saúde com o FMS foi calculada em **R\$1.633.358,75**, desconsiderando correções financeiras. Os débitos são decorrentes, basicamente, do não adimplemento de parcelas e do pagamento de parcelas em valor menor que o acordado.

A tabela seguinte demonstra a dinâmica das transferências da parcela estadual de custeio da UPA, detalhada por repasse mensal para evidência dos descumprimentos de prazos e valores.

Tabela – Repasses estaduais para a UPA 2011 - 2017

Competência	Data Crédito	Dias de Atraso (*)	Valor Previsto (em R\$)	Valor Transferido (em R\$)	Saldo a pagar (em R\$)
Out 2011	–	–	125.000,00	–	125.000,00
Nov 2011	–	–	125.000,00	–	125.000,00
Dez 2011	–	–	125.000,00	–	125.000,00
2011			375.000,00	–	375.000,00
Jan 2012	15/02/2012	14	125.000,00	125.000,00	–
Fev 2012	05/04/2012	36	125.000,00	125.000,00	–
Mar 2012	11/04/2012	10	125.000,00	125.000,00	–
Abr 2012	15/05/2012	14	125.000,00	125.000,00	–
Mai 2012	08/06/2012	7	125.000,00	122.375,00	2.625,00
Jun 2012	13/07/2012	12	125.000,00	122.375,00	2.625,00
Jul 2012	26/07/2012	–	125.000,00	123.346,25	1.653,75
Ago 2012	06/09/2012	5	125.000,00	122.698,75	2.301,25
Set 2012	09/10/2012	8	125.000,00	125.000,00	–
Out 2012	29/10/2012	–	125.000,00	125.000,00	–
Nov 2012	03/12/2012	2	125.000,00	125.000,00	–
Dez 2012	13/03/2013	72	125.000,00	123.346,25	1.653,75
2012			1.500.000,00	1.489.141,25	10.858,75
Jan 2013	18/03/2013	45	125.000,00	250.000,00	–
Fev 2013		17	125.000,00		
Mar 2013	10/04/2013	9	125.000,00	125.000,00	–
Abr 2013	10/05/2013	9	125.000,00	125.000,00	–
Mai 2013	11/10/2013	132	125.000,00	125.000,00	–
Jun 2013	14/10/2013	105	250.000,00	1.000.000,00	–
Jul 2013		74	250.000,00		
Ago 2013		43	250.000,00		
Set 2013		13	250.000,00		
Out 2013	31/10/2013	–	250.000,00	250.000,00	–
Nov 2013	24/12/2013	23	250.000,00	250.000,00	–
Dez 2013	12/02/2014	42	250.000,00	250.000,00	–
2013			2.500.000,00	2.500.000,00	–
Jan 2014	11/04/2014	69	250.000,00	750.000,00	–
Fev 2014		39	250.000,00		
Mar 2014		10	250.000,00		
Abr 2014	08/05/2014	7	250.000,00	250.000,00	–
Mai 2014	18/07/2014	47	250.000,00	438.750,00	61.250,00
Jun 2014		17	250.000,00		
Jul 2014	04/09/2014	34	250.000,00	219.375,00	30.625,00
Ago 2014	04/09/2014	3	250.000,00	219.375,00	30.625,00
Set 2014	17/11/2014	47	250.000,00	250.000,00	–
Out 2014	17/11/2014	17	250.000,00	250.000,00	–
Nov 2014	02/02/2015	63	250.000,00	250.000,00	–

Competência	Data Crédito	Dias de Atraso (*)	Valor Previsto (em R\$)	Valor Transferido (em R\$)	Saldo a pagar (em R\$)
Dez 2014	02/02/2015	33	250.000,00	250.000,00	–
2014			3.000.000,00	2.877.500,00	122.500,00
Jan 2015	05/05/2015	93	250.000,00	750.000,00	–
Fev 2015		63	250.000,00		
Mar 2015		34	250.000,00		
Abr 2015	09/06/2015	39	250.000,00	250.000,00	–
Mai 2015	02/07/2015	32	250.000,00	500.000,00	–
Jun 2015		1	250.000,00		
Jul 2015	24/07/2015	–	250.000,00	250.000,00	–
Ago 2015	25/08/2015	–	250.000,00	250.000,00	–
Set 2015	24/09/2015	–	250.000,00	250.000,00	–
Out 2015	23/10/2015	–	250.000,00	250.000,00	–
Nov 2015	23/11/2015	–	250.000,00	250.000,00	–
Dez 2015	23/11/2015	–	250.000,00	250.000,00	–
2015			3.000.000,00	3.000.000,00	–
Jan 2016	09/03/2016	37	125.000,00	125.000,00	–
Fev 2016	21/03/2016	19	125.000,00	125.000,00	–
Mar 2016	06/04/2016	5	125.000,00	125.000,00	–
Abr 2016	16/05/2016	15	125.000,00	125.000,00	–
Mai 2016	02/08/2016	62	125.000,00	375.000,00	–
Jun 2016		32	125.000,00		
Jul 2016		1	125.000,00		
Ago 2016	–	–	125.000,00	–	125.000,00
Set 2016	–	–	125.000,00	–	125.000,00
Out 2016	–	–	125.000,00	–	125.000,00
Nov 2016	–	–	125.000,00	–	125.000,00
Dez 2016	–	–	125.000,00	–	125.000,00
2016			1.500.000,00	875.000,00	625.000,00
Jan 2017	–	–	125.000,00	–	125.000,00
Fev 2017	–	–	125.000,00	–	125.000,00
Mar 2017	–	–	125.000,00	–	125.000,00
Abr 2017	–	–	125.000,00	–	125.000,00
2017			500.000,00	–	500.000,00
TOTAL			12.500.000,00	10.741.641,25	1.633.358,75

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme extratos bancários da conta nº 819-5, da agência 0155-4 da Caixa Econômica Federal.

Obs.: (*) Os dias de atraso foram calculados a partir do primeiro dia da competência seguinte.

A tabela anterior demonstra falha importante no processo de custeio da UPA Teófilo Otoni, relacionada à dificuldade do Fundo Estadual de Saúde em cumprir, com regularidade e integralidade, a transferência de sua parcela mensal para o Município de Teófilo Otoni/MG.

Confrontando as datas de crédito com a competência para cada parcela mensal na tabela “*Repassees estaduais para a UPA 2011 – 2017*”, notam-se intervalos superiores a trinta dias para 23 (42,3%) das 55 transferências efetivadas pelo FES. Ocorreram períodos de três meses (entre 3 de dezembro de 2012 e 13 de março de 2013 e entre 2 de fevereiro e 5 de maio de 2015) e até de cinco meses (entre 10 de maio e 11 de outubro de 2013) que transcorreram sem que houvessem repasses de recursos estaduais para a UPA Teófilo Otoni/MG. Tais fatos comprometem significativamente o gerenciamento financeiro da unidade, afetando o fluxo de caixa e comprometendo a capacidade de pagamento do gestor municipal.

Pela análise conjunta das tabelas anteriores, restou evidenciado a existência de débitos do Ministério da Saúde e do Estado de Minas Gerais para com o Município de Teófilo Otoni/MG no valor total de **R\$2.233.358,75**, decorrentes de descumprimento dos valores acordados para custeio da UPA.

Como os valores transferidos pelo Estado e pela União são destinados ao custeio da unidade, tem-se que os atrasos e descumprimentos no repasse têm impacto significativo na gestão financeira da UPA, podendo prejudicar o fornecimento de insumos e o pagamento dos recursos humanos e, consequentemente, comprometer a qualidade do atendimento prestado à população no Município de Teófilo Otoni/MG.

É necessário ainda que o gestor municipal acione os Fundos Nacional e Estadual de Saúde para que seja promovido um encontro de contas para apuração conjunta dos saldos a receber do Município de Teófilo Otoni/MG, estabelecendo cronogramas de ressarcimento destes valores ao Fundo Municipal de Saúde.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do e-mail datado de 04/08/2017, a Procuradoria-Geral do Município de Teófilo Otoni/MG apresentou a seguinte manifestação:

“A fiscalização efetuada pela equipe da Controladoria Geral da União (CGU) para o item em referência acima, indicou que “pela análise conjunta das tabelas anteriores, restou evidenciado a existência de débitos do Ministério da Saúde e do Estado de Minas para com o Município de Teófilo Otoni/MG no valor total de R\$2.233.358,75, decorrentes de descumprimento dos valores acordados para custeio da UPA”.

Há que se informar aqui, que o Prefeito e o Gestor do Fundo Municipal de Saúde tem realizado sucessivas reuniões, tanto na esfera Estadual quanto na Federal, para estabelecer os cronogramas de ressarcimento dos valores que estão em atraso ao Fundo Municipal de Saúde.”

Análise do Controle Interno

Esse ponto do relatório trata de falhas de repasses de recursos das esferas tanto federal, quanto estadual, sendo que o gestor se manifesta afirmando que tem ciência dessas falhas e tem realizado tentativas de acordo.

2.1.6. Gerenciamento inadequado dos recursos de custeio da UPA pelo Fundo Municipal de Saúde de Teófilo Otoni/MG.

Fato

Em 10 de outubro de 2011, o Município de Teófilo Otoni/MG, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, firmou o Convênio nº 001/2011 com a Associação Hospitalar Santa Rosália (AHSR), CNPJ 25.104.902/0001-07, com o objetivo de transferir para a entidade

filantrópica a gestão e a execução das ações e serviços da UPA do município, localizada à avenida Getúlio Vargas, 1284, Centro, Teófilo Otoni/MG, CEP 39.800-015.

Pelo acordo, a AHSR receberia o valor total de R\$7.500.000,00 para um período de doze meses de vigência. Inicialmente, portanto, o valor repassado mensalmente seria de R\$625.000,00, composto pela parcela federal de R\$250.000,00 transferida pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), e pela parcela estadual de R\$125.000,00 de responsabilidade do Fundo Estadual de Saúde (FES). A parcela restante, no valor de R\$250.000,00, corresponderia à contrapartida municipal.

Ao longo da execução do Convênio, estes valores, bem como a vigência do instrumento, sofreram sucessivas alterações, as quais são resumidas no quadro seguinte.

Quadro – Aditivos ao Convênio Nº 001/2011.

Instrumento	Data	Objeto
Alteração de Termo de Convênio nº 001/2011	10/02/2012	Altera valor mensal do repasse para R\$675.000,00, devido ao aumento da parcela federal para R\$300.000,00.
Alteração de Termo de Convênio nº 001/2011	10/10/2012	Prorrogação vigência por mais 12 meses
2ª Alteração de Termo de Convênio nº 001/2011	13/05/2013	Altera valor mensal do repasse para R\$800.000,00, devido ao aumento da parcela estadual para R\$250.000,00.
3ª Alteração de Termo de Convênio nº 001/2011	10/10/2013	Prorrogação vigência por mais 12 meses
4ª Alteração de Termo de Convênio nº 001/2011	01/10/2014	Altera valor mensal do repasse para R\$1.000.000,00, devido ao aumento do repasse federal para R\$500.000,00
5ª Alteração de Termo de Convênio nº 001/2011	10/10/2014	Prorrogação vigência por mais 12 meses
6ª Alteração de Termo de Convênio nº 001/2011	09/10/2015	Prorrogação vigência por mais 12 meses

Fonte: Elaborado pela CGU, com base nos termos aditivos ao Convênio nº 001/2011.

O termo de Convênio, Cláusula Sexta – “Do Repasse de Recursos”, estabeleceu que estes recursos federais e estaduais deveriam ser transferidos à AHSR em até três dias de seu recebimento, enquanto os recursos municipais seriam creditados até o quinto dia útil de cada mês.

A transferência destes recursos oriundos dos Fundos Nacional e Estadual de Saúde para a entidade conveniada, porém, sofreu discontinuidades e atrasos que dificultaram a operacionalização da UPA. Tais fatos trouxeram impactos significativos para o AHSR, que apresentou pedido de rescisão do Convênio nº 001/2011 por meio do Ofício nº 146/2016, emitido em 13 de maio de 2016 sob a alegação que os valores acordados não “*foram repassados nos prazos definidos em contrato*”, entre outros motivos.

Em resposta, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) indicou equipe de transição por meio do Ofício 154/2016, de 16 de maio de 2016. A AHSR também designou “Comissão de Transição” por meio da Circular nº 24/2016, em 23 de maio de 2016.

Em reunião realizada em 20 de junho de 2016, a Comissão definiu a “data de transição” para 31 de julho de 2016. Posteriormente, em 27 de julho de 2016, foi registrado em ata que “*todos os trabalhos propostos foram concluídos, não ficando pendências por parte do gestor atual,*

sendo concluída a transição da UPA-24H gestão Associação Hospitalar Santa Rosália para Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni”.

Como a 6ª Alteração de Termo de Convênio nº 001/2011, de 09 de outubro de 2015, estabeleceu o término da vigência para 9 de outubro de 2016, na “data de transição” o acordo entre a AHSR e a Secretaria Municipal de Saúde ainda estava vigente e, portanto, exigiria a redução a termo da rescisão acordada, instrumento que não foi formalizado/assinado pelas partes.

A inexistência de termo de rescisão, além de eventuais implicações jurídicas, afeta também questões administrativas, como, por exemplo, a apuração e as condições de pagamento de possíveis débitos e as responsabilidades sobre eventuais dívidas trabalhistas ou comerciais.

A análise sobre a correção e regularidade dos pagamentos efetivados pelo Fundo Municipal de Saúde (FMS) à AHSR em decorrência da execução do Convênio nº 001/2011 identificou inconsistências e impropriedades, as quais são relatadas a seguir, por meio de tópicos e conforme a origem dos recursos, para permitir uma melhor compreensão sobre o assunto.

RECURSOS FEDERAIS

O repasse dos recursos federais recebidos pelo Fundo Municipal de Saúde para a AHSR, de forma geral, não foram realizados tempestivamente, fugindo à conformidade com o prazo estabelecido no Convênio nº 001/2011.

Confrontando as datas de crédito da parcela federal na conta do Bloco de Financiamento da Média e Alta Complexidade (CEF, agência 0155-4, conta nº 624043-0) com o correspondente débito decorrente do repasse destes recursos para à AHSR, para o período de outubro de 2011 a julho de 2016, nota-se que somente dois (4,0%) dos 49 repasses federais recebidos foram pagos ao conveniente dentro do prazo estipulado no Convênio de três dias.

Tabela – Temporalidade dos repasses de recursos federais para a AHSR

Competência	Valor (em R\$)	Data de Crédito na Conta BLMAC	Data Pagamento	Interstício
Out 2011	300.000,00	07/02/2012	15/02/2012	7
Nov 2011	300.000,00	07/02/2012	15/02/2012	7
Dez 2011	300.000,00	07/02/2012	15/02/2012	7
Jan 2012	(*)	—	—	—
Fev 2012	(*)	—	—	—
Mar 2012	(*)	—	—	—
Abr 2012	300.000,00	09/05/2012	18/05/2012	8
Mai 2012	300.000,00	01/06/2012	06/06/2012	4
Jun 2012	300.000,00	04/07/2012	09/07/2012	4
Jul 2012	300.000,00	03/08/2012	16/08/2012	10
Ago 2012	300.000,00	05/09/2012	24/09/2012	14
Set 2012	300.000,00	04/10/2012	10/10/2012	5
Out 2012	300.000,00	07/11/2012	13/11/2012	5
Nov 2012	300.000,00	07/12/2012	20/12/2012	10
Dez 2012	300.000,00	30/12/2012	25/01/2013	20
Jan 2013	300.000,00	08/02/2013	01/03/2013	16
Fev 2013	300.000,00	04/03/2013	21/03/2013	14
Mar 2013	300.000,00	04/04/2013	02/05/2013	21
Abr 2013	300.000,00	07/05/2013	20/05/2013	10
Mai 2013	300.000,00	05/06/2013	10/06/2013	4

Competência	Valor (em R\$)	Data de Crédito na Conta BLMAC	Data Pagamento	Interstício
Jun 2013	300.000,00	05/07/2013	11/07/2013	5
Jul 2013	300.000,00	06/08/2013	30/09/2013	40
Ago 2013	300.000,00	04/09/2013	07/10/2013	24
Set 2013	300.000,00	08/10/2013	07/10/2013	0
Out 2013	300.000,00	07/11/2013	14/11/2013	6
Nov 2013	300.000,00	30/12/2013	18/12/2013	0
Dez 2013	(*)	—	—	—
Jan 2014	300.000,00	10/01/2014	11/02/2014	23
Fev 2014	300.000,00	06/02/2014	14/03/2014	27
Mar 2014	300.000,00	12/03/2014	14/04/2014	24
Abr 2014	300.000,00	08/04/2014	14/05/2014	27
Mai 2014	300.000,00	08/05/2014	12/06/2014	26
Jun 2014	300.000,00	06/06/2014	10/07/2014	25
Jul 2014	300.000,00	08/07/2014	13/08/2014	27
Ago 2014	300.000,00	07/08/2014	12/09/2014	27
Set 2014	300.000,00	09/09/2014	14/10/2014	26
Out 2014	500.000,00	09/10/2014	12/11/2014	25
Nov 2014	300.000,00	07/11/2014	19/12/2014	31
Dez 2014	500.000,00	19/12/2014	05/03/2015	55
Jan 2015	500.000,00	20/01/2015	10/02/2015	16
Fev 2015	500.000,00	06/02/2015	09/03/2015	22
Mar 2015	500.000,00	05/03/2015	14/04/2015	29
Abr 2015	500.000,00	09/04/2015	(**)	—
Mai 2015	500.000,00	11/06/2015	(**)	—
Jun 2015	500.000,00	09/07/2015	(**)	—
Jul 2015	500.000,00	06/08/2015	(**)	—
Ago 2015	500.000,00	08/09/2015	(**)	—
Set 2015	500.000,00	09/10/2015	14/10/2015	27
Out 2015	500.000,00	11/11/2015	01/09/2016	235
Nov 2015	500.000,00	22/12/2015	01/09/2016	212
Dez 2015	500.000,00	11/06/2015	01/09/2016	183
Jan 2016	500.000,00	14/01/2016	16/02/2016	26
Fev 2016	500.000,00	12/02/2016	23/03/2016	29
Mar 2016	500.000,00	10/03/2016	15/04/2016	27
Abr 2016	500.000,00	12/04/2016	13/05/2016	24
Mai 2016	500.000,00	09/05/2016	17/06/2016	30
Jun 2016	500.000,00	08/06/2016	22/07/2016	33
Jul 2016	500.000,00	08/07/2016	16/08/2016	28
Média de dias para transferência →			30,7 dias úteis	
Maior atraso →			235 dias úteis	

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme extrato de transferências disponível em www.fns.saude.gov.br (consulta em 15/05/2017) e planilha “Controle de recebimentos da UPA” fornecida pela AHSR.

Obs.: (*) Para estas competências, o FNS não registrou em seu sítio a transferência para o Município. (**) Estes valores, segundo a AHSR, foram compensados entre os entes, não cabendo, então, avaliação quanto ao prazo de repasse.

Este prazo médio decorrido para pagamento à AHSR, de 30,6 dias úteis, é excessivo e injustificável, porque caberia apenas ao gestor municipal do SUS registrar contabilmente a entrada da receita e efetivar os trâmites burocráticos normais para pagamento à beneficiária, sem aguardar qualquer implemento de condição contratual.

Ressalta-se que para apuração do pagamento foram utilizadas as informações fornecidas pela AHSR, em planilha eletrônica denominada “Controle de recebimentos da UPA”, porque as informações fornecidas pelo Fundo Municipal de Saúde de Teófilo Otoni/MG não estavam

em formato e detalhamento suficientes para apurar a data de pagamento efetivo da parcela federal de custeio da UPA para a AHSR.

RECURSOS ESTADUAIS

O repasse dos recursos estaduais para a AHSR também ocorreu de forma intempestiva. A tabela seguinte demonstra a dinâmica das transferências para a AHSR da parcela estadual de custeio da UPA, conforme extratos da conta específica (Conta nº 819-5, da agência 0155-4 da Caixa Econômica Federal).

Tabela – Temporalidade dos repasses de recursos estaduais para a AHSR

Competência	Valor (em R\$)	Data Crédito	Data Pagamento	Interstício
Jan 2012	125.000,00	15/02/2012	15/02/2012	0
Fev 2012	125.000,00	05/04/2012	11/04/2012	4
Mar 2012	125.000,00	11/04/2012	18/04/2012	5
Abr 2012	125.000,00	15/05/2012	23/05/2012	6
Mai 2012	122.375,00	08/06/2012	26/06/2012	12
Jun 2012	122.375,00	13/07/2012	30/07/2012	11
Jul 2012	123.346,25	26/07/2012	15/08/2012	14
Ago 2012	122.698,75	06/09/2012	26/10/2012	36
Set 2012	125.000,00	09/10/2012	26/10/2012	13
Out 2012	125.000,00	29/10/2012	27/11/2012	21
Nov 2012	125.000,00	03/12/2012	04/02/2013	45
Dez 2012	123.346,25	13/03/2013	17/04/2013	25
Jan 2013	250.000,00	18/03/2013	17/04/2013	22
Fev 2013				
Mar 2013	125.000,00	10/04/2013	01/08/2013	81
Abr 2013	125.000,00	10/05/2013		59
Mai 2013	125.000,00	11/10/2013	04/11/2013	16
Jun 2013	1.000.000,00	14/10/2013		15
Jul 2013				
Ago 2013				
Set 2013				
Out 2013	250.000,00	31/10/2013	14/11/2013	10
Nov 2013	250.000,00	24/12/2013	07/02/2014	33
Dez 2013	250.000,00	12/02/2014	25/02/2014	9
Jan 2014	750.000,00	11/04/2014	17/04/2014	4
Fev 2014				
Mar 2014				
Abr 2014	250.000,00	08/05/2014	29/05/2014	15
Mai 2014	438.750,00	18/07/2014	30/07/2014	8
Jun 2014				
Jul 2014	219.375,00	04/09/2014	09/09/2014	3
Ago 2014	219.375,00	04/09/2014	09/09/2014	3
Set 2014	250.000,00	17/11/2014	21/11/2014	4
Out 2014	250.000,00	17/11/2014	21/11/2014	4
Nov 2014	250.000,00	02/02/2015	03/02/2015	1
Dez 2014	250.000,00	02/02/2015	03/02/2015	1
Jan 2015	750.000,00	05/05/2015	05/05/2015	0
Fev 2015				
Mar 2015				
Abr 2015	250.000,00	09/06/2015	19/06/2015	8
Mai 2015	500.000,00	02/07/2015	10/07/2015	6
Jun 2015				
Jul 2015	250.000,00	24/07/2015	28/07/2015	2

Competência	Valor (em R\$)	Data Crédito	Data Pagamento	Interstício
Ago 2015	250.000,00	25/08/2015	28/08/2015	3
Set 2015	250.000,00	24/09/2015	30/09/2015	4
Out 2015	250.000,00	23/10/2015	30/10/2015	5
Nov 2015	250.000,00	23/11/2015	27/11/2015	4
Dez 2015	250.000,00	23/11/2015	27/11/2015	4
Jan 2016	125.000,00	09/03/2016	14/03/2016	3
Fev 2016	125.000,00	21/03/2016	23/03/2016	2
Mar 2016	125.000,00	06/04/2016	13/04/2016	5
Abr 2016	125.000,00	16/05/2016	18/05/2016	2
Mai 2016	375.000,00	02/08/2016	03/08/2016	1
Jun 2016			10/08/2016	6
Jul 2016				
Média de dias para transferência →			12,2 dias úteis	
Maior atraso →			81 dias úteis	

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme extratos da conta nº 819-5, da agência 0155-4 da Caixa Econômica Federal.
Obs.: Foram retirados da tabela os meses de outubro a dezembro de 2011 e de agosto de 2016 em diante pela inexistência de repasses nestas competências.

Confrontando as datas de crédito da parcela estadual na conta específica do Fundo Municipal de Saúde (FMS) com o correspondente débito decorrente do pagamento para a AHSR, para o período de janeiro de 2012 a julho de 2016, nota-se que apenas doze (27,3%) dos 44 repasses estaduais recebidos foram pagos ao conveniente dentro do prazo estipulado em convênio de três dias.

Conforme a tabela anterior, a média de dias para pagamento no período considerado foi de 12,2 dias úteis, sendo o maior atraso verificado na parcela de março de 2013 quando foram gastos 81 dias úteis para o repasse. Os dados demonstram ainda a irregularidade dos repasses pelo Município, com a ocorrência de períodos de três meses (entre 3 de dezembro de 2012 e 13 de março de 2013 e entre 2 de fevereiro e 5 de maio de 2015) e até de cinco meses (entre 10 de maio e 11 de outubro de 2013) que transcorreram sem que houvessem quaisquer repasses de recursos estaduais para a UPA Teófilo Otoni/MG.

Ressalta-se que não há motivação plausível para justificar a demora do gestor municipal em transferir os recursos estaduais recebidos para a conveniente, uma vez que tais recursos estão comprometidos integralmente e exclusivamente para pagamento dos serviços prestados pela AHSR no gerenciamento da UPA.

RECURSOS MUNICIPAIS

Em relação aos recursos próprios aplicados pelo Município de Teófilo Otoni/MG como sua contrapartida para consecução do objeto do Convênio nº 001/2011, o gestor municipal não apresentou demonstrativos financeiros contábeis suficientes para apuração integral e precisa dos valores efetivamente transferidos para a AHSR.

A tabela seguinte, então, foi construída a partir da compilação das informações fornecidas pelo FMS e pela própria AHSR, para demonstrar os valores da contrapartida municipal previsto no Convênio que não foram repassados ao conveniente e ainda estão pendentes de pagamento.

Tabela – Parcelas municipais não transferidas a AHSR.

Período		Valor (em R\$)			Observação
Ano	Mês	Previsto	Transferido	Saldo	
2013	Setembro	250.000,00	68.181,82	181.818,18	Transferido: "glosa definitiva"
2013	Dezembro	250.000,00	0,00	250.000,00	
2014	Março	250.000,00	0,00	250.000,00	
2016	Junho	250.000,00	0,00	250.000,00	
2016	Julho	250.000,00	0,00	250.000,00	
Total		1.250.000,00	68.181,00	1.181.818,18	

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme "Relação de Pagamentos Orçamentários – Analítico" efetivados para a AHSR fornecido pelo FMS e planilha "Controle de recebimentos da UPA" fornecida pela AHSR.

Portanto, a AHSR apurou um débito de **R\$1.181.818,18** do FMS de Teófilo Otoni/MG em relação aos recursos de custeio da UPA não pagos no âmbito do Convênio nº 001/2011.

Cabe registrar que, segundo a própria AHSR, as parcelas correspondentes aos recursos federais e estaduais foram integralmente recebidas pela instituição, independente do descumprimento do prazo estabelecido para transferência. Inclusive, os valores referentes às competências não integralizadas pela União e pelo Estado de Minas Gerais estão registrados como pagos nos controles mantidos pela AHSR, o que indicaria a utilização pelo FMS de recursos próprios do Município para efetivar o pagamento de tais parcelas não integralizadas pelos outros entes federados.

Considerando apenas as informações do FMS, apresentadas por meio de relatórios contábeis denominados "Relação de Pagamentos Orçamentários – Analítico", referentes aos pagamentos para a AHSR em função da UPA, existiria um passivo no valor de **R\$3.599.004,94**.

A tabela seguinte demonstra os valores pagos pelo Município durante o efetivo período de vigência do Convênio nº 001/2011 (outubro de 2011 a julho de 2016), separando os valores pagos diretamente a AHSR e os valores destinados ao pagamento de pessoal que prestou serviço na UPA.

Ressalta-se que o Termo de Convênio, na cláusula sexta, parágrafo quarto, permitia que: *"o valor total previsto como repasse do Município poderá ser efetivado, parcialmente, mediante cessão de recursos humanos, especificamente médicos. Neste caso a obrigação pela remuneração do profissional cedido será do Município"*.

Tabela – Pagamentos para AHSR com recursos municipais – Convênio nº 001/2011

Período		Valor (em R\$)			
Ano	Meses	Previsto	Transferido para AHSR	Pagamento de Pessoal	Saldo
2011	Out a dez	750.000,00	416.600,00	0,00	333.400,00
2012	Jan a dez	3.000.000,00	2.250.000,00	0,00	750.000,00
2013	Jan a dez	3.000.000,00	0,00	0,00	3.000.000,00
2014	Jan a dez	3.000.000,00	800.000,00	0,00	2.200.000,00
2015	Jan a dez	3.000.000,00	0,00	3.428.613,76	-428.613,76
2016	Jan a jul	1.750.000,00	1.000.000,00	3.005.781,30	-2.255.781,30
Total		14.500.000,00	4.466.600,00	6.434.395,06	3.599.004,94

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme extratos da conta nº 819-5, da agência 0155-4 da Caixa Econômica Federal

O descompasso das informações obtidas junto ao FMS com o demonstrativo apresentado pela AHSR é significativo, com a diferença atingindo R\$2.417.186,76 em desfavor do Município. Porém, assume-se a informação fornecida pela AHSR como correta, porque, na condição de

beneficiária dos recursos, confirmou recebimentos não registrados pelo FMS, demonstrando a maior coerência e correção dos dados fornecidos.

Tal diferença de valores demonstra a imprecisão das informações contábeis-financeiras fornecidas pelo FMS de Teófilo Otoni/MG, fato que dificultou o processo de apuração do cumprimento pelo Município das obrigações financeiras assumidas no custeio da UPA.

CONCLUSÃO

Os atrasos injustificados do gestor municipal no repasse dos recursos federais e estaduais recebidos para a AHSR, aliada a intempestividade do FNS e do FES na transferência dos recursos de custeio da UPA, prejudicaram significativamente o gerenciamento financeiro da unidade, afetando o fluxo de caixa e acarretando no encerramento não formalizado do Convênio nº 001/2011.

As impropriedades apontadas, em que pese a questão temporal, devem ser avaliadas pela atual gestão municipal no intuito de promover um encontro de contas com a AHSR visando estabelecimento de um cronograma de pagamento para eventuais débitos, bem como deve tomar providências para apuração de responsabilidade pelos atrasos injustificados nos repasses de recursos estaduais e municipais vinculados ao Convênio nº 001/2011 e para levantamento de possíveis pendências jurídicas decorrentes da não formalização de termo de rescisão relativo ao Convênio nº 001/2011.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do e-mail datado de 04/08/2017, a Procuradoria-Geral do Município de Teófilo Otoni/MG apresentou a seguinte manifestação:

“A fiscalização efetuada pela equipe da Controladoria Geral da União (CGU) para o item em referência acima, indicou que “os atrasos injustificados do gestor municipal no repasse dos recursos federais e estaduais recebidos para a AHSR, aliada a intempestividade do FNS do FES na transferência dos recursos de custeio da UPA, prejudicaram, significativamente, o gerenciamento financeiro da unidade, afetando o fluxo de caixa e acarretando no encerramento não formalizado do convenio nº 001/2011”.

Veja que o Estado de Minas Gerais e a União tem, historicamente, realizado os repasses para os Municípios em atraso, o que, inequivocamente, causa prejuízo a melhor gestão desses recursos.

Assim, os atrasos identificados pela fiscalização nos repasses do Município para a Associação Hospitalar Santa Rosália, ocorreram em virtude daqueles primeiros atrasos, sendo que o Município não deu causa a qualquer prejuízo de valores em função destes acontecimentos.

Em relação ao questionamento de débitos no valor de R\$ 1.181.818,18, apurados pela AHSR dos recursos municipais ao qual não foram repassados, informamos que na data de 21/01/2016 o município firmou termo de compromisso de parcelamento de débitos nº MPMG-0686.16.000030-9 com essa instituição, onde foram parcelados todos os débitos, referente ao período compreendido entre 01/01/2013 a 20/01/2016. Sendo assim o repasse municipal de

competência de setembro e dezembro/2013 e março/2014 encontram-se quitados através deste termo de compromisso. Relativo à competência de junho e julho/2016 verificamos que encontram-se inscritos em Restos a Pagar Processados de 2016.”

Análise do Controle Interno

A equipe de fiscalização concluiu, sobre o fato apontado e inequivocadamente demonstrado quanto aos atrasos de repasses dos recursos recebidos pela Secretaria Municipal de Saúde de Teófilo Otoni, que a gestão da UPA ficou prejudicada pelos atrasos de repasses das três esferas (União, Estado e Município) e que não há justificativas para o atraso do repasse pelo município dos recursos que ele recebeu da União e do Estado e que segundo cláusula do Termo de Convênio teria 3 dias para repassar. Ou seja, o município atrasou não só a sua contrapartida, mas também os recursos que ela recebeu da União e do Estado que deveriam ser repassados para a Associação Hospitalar Santa Rosália.

Ante o exposto, mantém-se o posicionamento com relação às providências de apuração de responsabilidade pelos atrasos injustificados nos repasses de recursos estaduais e municipais vinculados ao Convênio nº 001/2011 e para levantamento de possíveis pendências jurídicas decorrentes da não formalização de termo de rescisão relativo ao Convênio nº 001/2011.

2.1.7. Inaptidão dos instrumentos formais de contratualização dos prestadores de serviços do SUS no Município de Teófilo Otoni/MG.

Fato

O processo de integração ao Sistema Único da Saúde (SUS) dos hospitais públicos e privados sob gestão do município de Teófilo Otoni/MG apresenta inconsistências na formalização dos instrumentos de contratualização que fragilizam o vínculo destes prestadores com o sistema, gerando prejuízos à qualidade, à regulação e ao controle das ações e serviços de saúde prestados à população.

No âmbito da saúde pública brasileira, a **contratualização** é o processo de formalização da relação entre o gestor público de saúde e os hospitais integrantes do SUS que estão sob sua gestão, sendo colocada como eixo estruturante da Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP), conforme definição da Portaria GM/MS nº 3.390, de 30 de dezembro de 2013, art. 7º, inc. V.

Neste contexto, o Município de Teófilo Otoni/MG, por meio do gestor municipal de saúde, é responsável pelo processo de contratualização dos hospitais que estão sob sua gestão e prestam atendimento ao SUS, conforme exigido pelo art. 3º da Portaria GM/MS nº 3.410/2013 e pelo art. 29 da Portaria GM/MS nº 3.390/2013. O quadro seguinte relaciona os hospitais sob gestão do Município de Teófilo Otoni/MG.

Quadro – Hospitais sob gestão do Município de Teófilo Otoni/MG.

Unidade hospitalar	Tipo de unidade	CNES	Natureza jurídica	Nº de Leitos
Hospital Municipal Dr. Raimundo Gobira	Hospital geral / 24h	2211254	Administração pública	67
Associação Beneficente Bom Samaritano (Hospital Bom Samaritano)	Hospital geral / 24h.	2184834	Entidade sem fins lucrativos	57
Associação Hospitalar Santa Rosália (Hospital Santa Rosália)	Hospital geral / 24h	2208172	Entidade sem fins lucrativos	179
Núcleo de Medicina Especializada (Hospital Philadelphia)	Hospital geral	2210924	Entidade empresarial	37

Fonte: Elaborado pela CGU, com base em consulta realizada ao Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde (CNES) em 18/04/2017.

Para os hospitais privados, o Município formalizou instrumentos de contratualização em atendimento às determinações do Ministério da Saúde utilizando da figura do contrato, os quais são detalhados no quadro seguinte.

Quadro – Hospitais contratualizados com o Município de Teófilo Otoni/MG.

Unidade hospitalar	Contrato	Processo de Contratação	Valor mensal atual (R\$)	Término da Vigência
Hospital Bom Samaritano	005/2017	Inexigibilidade nº 001/2017 (PL nº 008/2017)	916.764,94	31/12/2017
Hospital Santa Rosália	029/2015	Inexigibilidade nº 006/2015 (PL nº 064/2015)	2.999.272,12	31/12/2017
Hospital Philadelphia	038/2012	Inexigibilidade nº 007/2012 (PL nº 065/2012)	256.265,05	23/07/2017

Fonte: Elaborado pela CGU, com base nos documentos repassados pela Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni/MG.

O Município, porém, não utilizou um modelo padronizado de contrato, acarretando inconsistências jurídicas e tratamentos diferenciados entre os prestadores, conforme demonstrado nos exemplos relacionados a seguir.

A comparação entre as obrigações estabelecidas nos contratos formalizados com a AHSR (nº 029/2015) e com o Hospital Bom Samaritano (nº 005/2017) são um exemplo da divergência de tratamento entre as instituições decorrentes dos termos de contrato na medida em que, para o primeiro, são definidas apenas atribuições de caráter operacional e/ou relativas à execução contratual, enquanto, para o último, são estabelecidas também determinações de caráter assistencial, de gestão e de avaliação.

Dessa forma, o Hospital Bom Samaritano está obrigado, por exemplo, a cumprir normas relativas ao Programa Nacional de Segurança do paciente (item I.1.1.f), ao atendimento aos indígenas (item I.1.1.m), à integração a Rede de Atenção à Saúde regional relativa à Política Nacional de prevenção e Controle do Câncer (itens I.1.1.p, I.1.1.r e I.1.1.s), à submissão aos sistemas de regulação estadual e municipal (itens I.1.1.t, I.1.2.b e I.1.4.d), à obrigatoriedade de alimentação dos sistemas obrigatórios (itens I.1.2.j, I.1.5.a e I.1.6.b) e à adoção de mecanismos de avaliação da satisfação dos usuários (item I.1.3.c); obrigações estas que não são aplicáveis ao Hospital Santa Rosália.

Outra inconsistência verificada foi a incipiência dos termos de contrato utilizados pelo Município, principalmente pela insuficiência de elementos para caracterização plena das ações e serviços a serem prestados, pela divergência/inexistência de informações sobre

condições de pagamento e pela não participação na relação contratual do gestor legalmente reconhecido do SUS.

Os Contratos nº 038/2012 e nº 029/2015, firmados respectivamente com o Hospital Philadelphia e com a AHSR, estabelecem apenas um valor global para o contrato, não especificando se este valor é estimado ou fixado, ou mesmo se trata de repasse mensal ou anual. Além disso, o termo não define as condições de pagamento, omitindo-se em relação ao estabelecimento de critérios de vinculação do pagamento a cumprimento de metas, bem como em relação a definição da data, periodicidade e forma de pagamento.

No caso específico do Contrato nº 029/2015, que tem como objeto “*a contratação de empresa para prestação de serviços hospitalares aos usuários do SUS*”, o termo não define o rol, nem detalha as condições em que os serviços serão efetivamente prestados pelo contratado, o Hospital Santa Rosália. O termo de referência do processo de contratação e os planos operativos mitigam esta falha ao relacionar a quantidade de procedimentos (conforme Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS), porém, não solucionam à questão por serem insuficientes a caracterização plena dos serviços. Tais documentos, por exemplo, não relacionam as especialidades médicas disponibilizadas e os horários e regimes de atendimento, bem como as condições de acesso a serviços auxiliares de diagnóstico e tratamento.

O Contrato nº 038/2012 apresenta ainda uma falha de caráter primário, ao fazer referência, em sua cláusula primeira – “Do objeto”, a um credenciamento realizado em 2010, quando o processo de inexigibilidade que embasou a contratação foi realizado em 2012.



Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni

DIVISÃO DE LICITAÇÃO
Avenida Luiz Boali, 230 - CEP 39.802-900 - Tele Fax 33 3529-2251

CONTRATO N.º 038/2012

O Município de Teófilo Otoni/MG, inscrito no CNPJ n.º 18.404.780/0001-09, neste ato representada pela Prefeita Municipal Srª Maria José Hauelsen Freire, a seguir denominada **CONTRATANTE** e de outro lado, a empresa **NUCLEO DE MEDICINA ESPECIALIZADA SOCIEDADE SIMPLES LIMITADA**, CNPJ n.º 02.267.239/0001-58, com sede na AV. DRº JULIO RODRIGUES, 475 - BAIRRO MARAJOARA - TEOFILO OTONI-MG neste ato representada por **MARCELO PENCHEL SANTOS**, CPF n.º 777.722.296-15, a seguir denominada **CONTRATADA**, celebram o presente Contrato, de acordo com o Processo Licitatório n.º 065/2012, Inexigibilidade n.º 007/2012, e com base no art. 25, "caput" da Lei n.º 8666/93 e suas alterações, mediante as seguintes cláusulas:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

É objeto do presente contrato a **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM FINALIDADE DIAGNÓSTICA - TERAPIA RENAL SUSTITUTIVA E PROCEDIMENTOS CIRÚRGICOS E PROCEDIMENTOS DE MÉDIA COMPLEXIDADE**, de conformidade com a capacidade instalada e comprovada, dentro dos limites quantitativos e das especialidades propostas no **Credenciamento n.º 001/2010** e seus anexos e a proposta da CONTRATADA.

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES

I - São obrigações da CONTRATADA:

a) Prestar o atendimento conforme especificado no item 1 - Objeto, mediante documento próprio - **Autorização de Procedimento**, fornecida previamente pelo Município de Teófilo Otoni/MG e apresentado pelo usuário.

Imagem - Reprodução de parte da primeira folha do Contrato n.º 038/2012, destacando a referência ao Credenciamento n.º 001/2010.

O Contrato n.º 005/2017, firmado com o Núcleo de Medicina Especializada (Hospital Philadelfia) também apresenta redações equivocadas, com regramentos fazendo referência, por diversas vezes, ao Termo de Referência como se este fosse o contrato. Esta tipologia de erro resulta, normalmente, de cópia integral para o contrato de trechos do Termo de Referência, sem as devidas adaptações, o que demonstra displicência administrativa na confecção dos termos de contrato. O quadro seguinte mostra dois exemplos destes fatos.

1351/2013		
Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni DIVISÃO DE LICITAÇÃO Avenida Luiz Boali, 230 - CEP 39.802-900 - Tele Fax 33 3529-2251		
ORTESE E PROTESE	R\$ 32.565,90	R\$ 380.780,80
2.4.1 SADT PÓS FIXADO	R\$ 5.742,97	R\$ 68.915,64
SUBTOTAL (ORÇAMENTO PÓS-FIXADO)	R\$ 452.449,93	R\$ 5.429.396,16
TOTAL (ORÇAMENTO PRE-FIXADO)	R\$ 494.315,01	R\$ 5.571.780,12
TOTAL PÓS-FIXADO	R\$ 452.449,93	R\$ 5.429.396,16
TOTAL GERAL PRE E PÓS FIXADO	R\$ 916.764,94	R\$ 11.001.179,28

Os componentes pré-fixados serão repassados mensalmente distribuídos da seguinte forma:

1- 40% (quarenta por cento) condicionados ao cumprimento das metas qualitativas:
1- Metas apontadas neste termo de Referência;

2- 60% (sessenta por cento) condicionados ao cumprimento das metas quantitativas de acordo com o percentual de cumprimento das metas físicas pactuadas no POA (plano operativo anual) e definidas pelas seguintes faixas:

Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni DIVISÃO DE LICITAÇÃO Avenida Luiz Boali, 230 - CEP 39.802-900 - Tele Fax 33 3529-2251		
c) Manter uma ficha histórica com as intervenções realizadas nos equipamentos da Secretaria Municipal de Saúde ao longo do tempo, especificando o serviço executado e as peças substituídas.		
d) Disponibilizar permanentemente toda e qualquer documentação ou base de dados para acesso irrestrito e/ou auditoria do Poder Público.		
e) Responsabilizar-se por todos os ônus, encargos e obrigações comerciais, fiscais, sociais, tributárias, ou quaisquer outras previstas na legislação em vigor, bem como com todos os gastos e encargos com material e pessoal técnico.		
II - São obrigações do CONTRATANTE:		
a) Elaborar o POA (Plano Operativo Anual) que compõe este Termo de Referência e será atualizado automaticamente em decorrência do processo de adequação e remanejamento da programação financeira e orçamentária - POA - ou ajuste da tabela SUS.		
b) Acompanhar a execução do Contrato, utilizando-se de procedimentos de supervisão indireta ou local, bem como verificar, controlar e avaliar os serviços prestados sob critérios definidos em normatização complementar, e ainda em casos específicos, determinar auditoria especializada.		

Imagem – Folha 289 do Processo Licitatório nº 008/2017, destacando referência como se o contrato fosse o Termo de Referência	Imagem – Folha 287 do Processo Licitatório nº 008/2017, destacando referência como se o contrato fosse o Termo de referência
--	--

Estes equívocos no Contrato nº 005/2017 não são apenas demonstrativos da falta de acurácia dos gestores municipais, mas também confundem o entendimento, permitindo lacunas ou dubiedade de interpretação dos normativos com consequências importantes para a relação contratual.

O texto destacado na imagem da folha 289, no quadro anterior, demonstra como o erro redacional pode influir diretamente na execução contratual, considerando que o normativo citado vincula 40% do repasse mensal pré-fixado ao cumprimento de “metas apontadas neste Termo de Referência”. Como o instrumento em questão é o contrato (que em nenhum momento fixa metas) e como a redação não especifica quais as metas do Termo de Referência seriam consideradas, nem como seria calculada sua influência no valor do repasse, o normativo tem sua aplicabilidade a relação contratual impossibilitada.

Os instrumentos de contratualização firmados também não atendem integralmente as diretrizes para contratualização de hospitais no âmbito do SUS pela Portaria GM/MS nº 3.410/2013, quais sejam:

- os contratos não registram a área territorial de abrangência e a população de referência dos hospitais (art. 5º, inc. I);
- inexistência de metas e compromissos específicos para a atenção à saúde indígena nos contratos e planos operativos (art. 5º, inc. IV);
- contratos são incipientes em relação à vinculação obrigatória dos hospitais ao processo de regulação por não estabelecer os fluxos de referência e contra referência, por não submeter aos protocolos de regulação de acesso e aos pontos de atenção, e por não registrar claramente a central de regulação a qual vincula-se o contratado (art. 5º, inc. VI);
- não há estabelecimento de regras claras e objetivas de prestação de contas sobre os serviços executados e resultados obtidos, dificultando o monitoramento e a avaliação (art. 5º, inc. VIII e X);
- os contratos não estabeleciam as responsabilidades da União e do Estado na contratualização dos hospitais (art. 23, inc. II),
- a constituição da Comissão de Acompanhamento da Contratualização não está registrada nos termos contratuais (art. 23, inc. V)

Em relação ao *Documento Descritivo*, que a Portaria GM/MS nº 3.410/2013, art. 25, define como o “*instrumento de operacionalização das ações e serviços planejados de gestão, assistência, avaliação, ensino e pesquisa de acordo com o estabelecido nesta Portaria, acrescido das especificidades locais e anexo ao termo do instrumento formal de contratualização*”, a Prefeitura optou pela utilização de um modelo padronizado de Plano Operativo Anual (POA).

Este modelo consiste basicamente em uma relação de procedimentos da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS, elencado por grupo e subgrupo e divididos em cinco quadros: “Média Complexidade (ambulatorial)”, “Alta Complexidade (ambulatorial)”, “Média Complexidade (hospitalar)”, “Alta Complexidade (hospitalar)” e FAEC.

Desta forma, o instrumento mostra-se incipiente em relação à definição das ações e serviços a serem prestados pelos contratados e ao estabelecimento de indicadores e metas físicas e qualitativas, descumprindo o exigido no art. 26, inc. I, II, III e V, da Portaria GM/MS nº 3.410/2013. A opção pela construção do modelo baseada exclusivamente na quantidade de procedimentos a serem executados serve efetivamente para estimativa do quantitativo de serviços a serem contratados, tendo pouca, ou nenhuma, utilidade como ferramenta de aferição das ações e serviços de saúde contratualizadas junto aos prestadores.

Este modelo também falha quando não descreve as estruturas física, tecnológica e de recursos humanos envolvidas na contratualização dos prestadores de serviços, conforme exige o art. 26, inc. IV, da Portaria GM/MS nº 3.410/2013. Assim, os POA tornam-se omissos em relação à quantificação e qualificação dos profissionais disponíveis, aos procedimentos, ações e serviços disponibilizados e à gama de equipamentos acessíveis aos serviços.

O modelo de documento descritivo mostra-se inadequado também por apresentar inconsistências em sua formalização que comprometem o seu objetivo de tornar-se um *“instrumento de operacionalização das ações e serviços planejados”*, as quais são relacionadas a seguir:

- O modelo não permite espaço para esclarecimento sobre a metodologia, histórico ou memória de cálculo utilizados para definição das quantidades de procedimentos estabelecidos no POA para cada prestador, demonstrando a inexistência de critérios para balizamento da previsão de disponibilidades para o exercício em planejamento;
- O POA não estabelece, quando aplicável ao prestador, metas e/ou indicadores específicos para programas qualificadores do atendimento à população, como, por exemplo, a Rede Cegonha, a Rede Resposta ou o programa de Triagem Auditiva Neonatal;
- Os termos de contrato não se vinculam expressamente aos planos operativos, inexistindo regramentos contratuais que estabeleçam periodicidade, responsáveis e ritos de alteração, por exemplo;
- Não há comprovação em processo do atendimento ao princípio da publicidade pela divulgação/publicação dos planos operativos à população;
- As versões dos planos operativos analisados não estavam devidamente assinados pelos responsáveis representantes de cada ente envolvido no processo de contratualização;
- O modelo de POA possui campo apenas para inserção de data de emissão, não havendo espaço para fixação de prazo de validade ou vigência do documento.

Tais inconsistências, apesar de seu caráter prioritariamente formal, têm impacto direto e/ou indireto nos processos de regulação, acompanhamento e controle do acordo firmado entre as partes.

Especificamente em relação ao Hospital Municipal Dr. Raimundo Gobira, a Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni/MG não formalizou instrumento de contratualização no âmbito do SUS, apesar de tal unidade estar cadastrada como prestador de serviços ambulatoriais e hospitalares no CNES.

A Política Nacional de Atenção Hospitalar tem como base para a organização do componente hospitalar na Rede de Atenção à Saúde, a contratualização de todos os hospitais, públicos ou

privados, que prestem ações e serviços de saúde no âmbito do SUS, conforme estabelecido nas Portarias GM/MS nº 3.390/2013 e nº 3.410/2013.

Portanto, mesmo tratando-se de estabelecimento que integra a administração pública municipal, o Município de Teófilo Otoni/MG necessita contratualizar o Hospital Municipal Dr. Raimundo Gobira no âmbito do SUS, por intermédio da formalização de “Termo de Compromisso” ou “Contrato de Gestão”, conforme recomendação do art. 24, inc. VI, da Portaria GM/MS nº 3.410/2013. Ressalta-se que o instrumento firmado deve conter todas as determinações estabelecidas para os demais instrumentos de contratualização pelo Ministério da Saúde, incluindo a elaboração de plano operativo contendo metas quali-quantitativas e indicadores de gestão e a designação de Comissão de Acompanhamento de Contratualização específica.

CONCLUSÃO

As inconsistências apontadas demonstram que os instrumentos de contratualização utilizados pela Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni/MG não atendem plenamente aos normativos estabelecidos pelo Ministério da Saúde para vinculação dos prestadores de serviço ao SUS.

Os modelos utilizados apresentam uma série de deficiências em relação à definição das regras contratuais que terminam por limitar sua utilização como instrumento de caráter gerencial e de controle, prejudicando a transparência na contratação dos serviços de atenção hospitalar. Neste cenário, tais instrumentos permitem inferências relativas à sua caracterização como documentos voltados meramente para atendimento formal de normativos do Ministério da Saúde, emitidos com interesse único de garantir a percepção de incentivos financeiros federais e estaduais.

Há necessidade, então, de correção das impropriedades apontadas por meio da reestruturação dos modelos de contrato e, principalmente, de plano operativo, visando implementação de melhorias para torná-los, efetivamente, instrumentos gerenciais de apoio à gestão, e para dinamizar os processos de regulamentação, controle e avaliação dos serviços prestados.

Esta reestruturação dos instrumentos de contratualização deve considerar algumas premissas básicas na elaboração dos novos modelos, quais sejam:

- a) Inserção de informações sistematizadas sobre a estrutura de recursos humanos e materiais disponíveis no prestador para atendimento aos usuários do SUS;
- b) Explicitação dos percentuais das disponibilidades reguladas pelas secretarias estadual e municipais de saúde em relação ao total de disponibilidades do prestador,
- c) Criação de mecanismos que privilegiem a regulação pelos sistemas municipais e estaduais de forma a reduzir a ingerência dos prestadores em relação a “fila” estabelecida para os usuários do SUS;
- d) Definição da estrutura e dos mecanismos internos de regulação dos prestadores nos instrumentos de contratualização, de forma a alinhar a atuação com os sistemas de regulação municipais e estadual;
- e) Previsão/estimativa integral dos recursos públicos destinados ao custeio de ações e serviços de saúde transferidos aos prestadores, incluindo a caracterização da fonte (federal, estadual ou municipal), a quantificação, a periodicidade e a metodologia de pagamento;

- f) Formulação de metas e indicadores quali-quantitativos que realmente permitam a avaliação das áreas de assistência, gestão, ensino e pesquisa nos moldes estabelecidos na Portaria GM/MS nº 3.410/2013, voltados para a apuração de resultados efetivos em termos de qualidade dos serviços prestados;
- g) Inserção de metas e indicadores relacionadas a integração do sistema às redes de cuidado em operação no município e região;
- h) Inserção de metas e indicadores relacionadas ao gerenciamento dos recursos financeiros.

Para a construção de um referencial para elaboração de novos modelos de instrumentos de contratualização, a Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni/MG deve procurar um *benchmarking* para melhorar os termos de contrato e planos operativos atualmente em uso, de forma a permitir que tais documentos atuem efetivamente como ferramentas gerenciais de auxílio na operacionalização dos compromissos firmados entre as partes, promovendo a qualificação da assistência e da gestão hospitalar de acordo com as diretrizes estabelecidas na PNHOSP. Uma primeira referência a ser considerada pode ser o modelo utilizado pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) em seus hospitais de ensino vinculados.

Ressalta-se ainda que todos os contratos foram firmados pela Prefeitura de Teófilo Otoni/MG independentemente da participação da Secretaria Municipal de Saúde, que é o órgão gestor do SUS no município, conforme estabelecido na Lei nº 8.080/1990, art. 9º, inc. III. Tal falha pode justificar a ocorrência significativa de falhas de caráter técnico nos modelos adotados para os instrumentos de contratualização no município.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do e-mail datado de 04/08/2017, a Procuradoria-Geral do Município de Teófilo Otoni/MG apresentou a seguinte manifestação:

“A fiscalização efetuada pela equipe da Controladoria Geral da União (CGU) para o item em referência acima, indicou que “os instrumentos de contratualização utilizados pela Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni/MG não atendem plenamente aos normativos estabelecidos pelo Ministério da Saúde para vinculação dos prestadores de serviço ao SUS”.

Há que se reconhecer a necessidade de reformulação dos instrumentos contratuais utilizados pelo Município, conforme indicado pela fiscalização, especialmente, pela implementação de modelos de contratualização padrão que se tornarão melhores instrumentos gerenciais de apoio a gestão.

Diante deste panorama, a Administração Municipal tem tomado providências para construção desses novos modelos de instrumentos, o que em breve levará a concretização desse objetivo.”

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pela Prefeitura não contesta os fatos apontados e informa a intenção de sanear as falhas identificadas.

2.1.8. Inconsistências na contratualização do Hospital Santa Rosália junto ao Gestor Municipal do SUS.

Fato

A integração do Associação Hospitalar Santa Rosália (AHSR) ao Sistema Único da Saúde (SUS) apresenta inconsistências no processo de formalização da contratualização que fragilizam a formação do vínculo e prejudicam a regulação e o controle dos serviços prestados pelo hospital à população.

O Contrato nº 029/2015, firmado em 15 de dezembro de 2015, entre a Associação Hospitalar Santa Rosália (CNPJ 25.104.902/0001-07) e o Município de Teófilo Otoni/MG, representado pelo Prefeito Municipal CPF ***.553.976-**, formalizou a contratualização do Hospital Santa Rosália junto ao SUS. O objeto do contrato foi a: *“contratação de empresa para prestação de serviços hospitalares aos usuários do SUS, de conformidade com a capacidade instalada e comprovada, dentro dos limites quantitativos e das especialidades propostas no Credenciamento nº 007/2015 e seus anexos e a proposta da contratada”*.

Desde sua assinatura, este contrato sofreu quatro aditivos, estando o vínculo regulamentado atualmente pelo 4º Termo Aditivo, assinado em 23 de dezembro de 2016, para vigência durante o exercício de 2017.

Conforme demonstra a cláusula segunda do 3º Termo Aditivo do Contrato nº 029/2015, o modelo remuneratório adotado segue a determinação da Portaria GM/MS nº 3.410/2013, art. 16, para utilização de orçamentação parcial, composta por um valor pré-fixado e outro pós-fixado. Desta forma, o valor anual vigente é de R\$35.991.265,44, sendo que R\$22.309.947,24 (62,0%) correspondem ao **valor pré-fixado** e R\$13.681.318,20 (38,0%) integram o **valor pós-fixado**, cujo pagamento ocorre em conformidade com a produção mensal dos procedimentos de alta complexidade.

A discriminação dos serviços contratualizados está registrada no Termo de Referência, anexo VII do Edital de Credenciamento nº 007/2015, e consubstanciada posteriormente nos Planos Operativos Anuais (POA). Estes últimos servem ao atendimento à determinação do art. 22, inc. II, da Portaria GM/MS nº 3.410/2013, de elaboração de “documento descritivo” para operacionalização das ações e serviços planejados para os eixos de gestão, assistência, avaliação, ensino e pesquisa, acrescido das especificidades locais e anexado ao termo do instrumento formal de contratualização.

Considerando este contexto, a análise do Contrato nº 029/2015, e de seus respectivos aditivos e planos operacionais, identificou inconsistências e impropriedades no processo, as quais são listadas a seguir, por meio de tópicos, para permitir uma melhor compreensão.

INDEFINIÇÃO DA INFRAESTRUTURA CONTRATUALIZADA

O Termo de Referência, anexo VII do Edital de Credenciamento, especifica os serviços a serem contratados, estabelecendo as responsabilidades das partes e os recursos financeiros envolvidos. Tais itens são operacionalizados anualmente por meio da elaboração pelo contratante do plano operativo anual (POA), instrumento correspondente ao documento descritivo exigido pela Portaria GM/MS nº 3.410/2013, art.22, inc. II.

O POA, conforme art. 26 da Portaria GM/MS nº 3.410/2013, deve contemplar, minimamente, os seguintes itens:

- a definição de todas as ações e serviços de saúde que serão prestados (inc. I);
- as metas físicas e qualitativas na prestação das ações e serviços contratualizados (inc. II e III);
- a descrição da estrutura física, tecnológica e de recursos humanos necessários ao cumprimento da contratualização (inc. IV);
- os indicadores para avaliação das metas e desempenho (inc. V); e
- a definição dos recursos financeiros e respectivas fontes ações e serviços (inc. VI).

O POA 2016 referente à AHSR, porém, descumpe o conteúdo mínimo exigido pela Portaria GM/MS nº 3.410/2013, art. 26, inc. I e IV, porque não descreve as estruturas física, tecnológica e de recursos humanos que seriam utilizadas no cumprimento dos quantitativos de serviços contratados, nem define claramente as ações e serviços de saúde contratualizados. Tais informações também não constam no Contrato nº 029/2015 e respectivos termos aditivos.

Assim, nos instrumentos de contratualização não existem informações fundamentais sobre a capacidade operacional da AHSR, como, por exemplo, o número e tipo dos leitos existentes e disponíveis, o número de salas de cirurgia e de outros procedimentos em condições de operação, a gama de equipamentos de diagnóstico disponibilizados, a quantificação e qualificação dos profissionais disponíveis, e aos procedimentos, ações e serviços disponibilizados, por especialidade.

A inexistência de informações sistematizadas sobre a capacidade operacional do Hospital Santa Rosália evidencia a incipiência do processo de avaliação dos serviços prestados, criando fragilidades no processo de gerenciamento do contrato pelo gestor municipal decorrentes da falta de referências quantitativas e técnicas para as ações de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos serviços disponibilizados pelo prestador.

INEXISTÊNCIA DE METAS E INDICADORES DE AVALIAÇÃO NO PROCESSO DE CONTRATUALIZAÇÃO

O modelo de Plano Operativo Anual (POA) adotado pelo gestor municipal de Teófilo Otoni/MG para a contratualização da AHSR concentra-se exclusivamente na definição das quantidades contratadas por procedimento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS, limitando a análise a fatores quantitativos e desprezando quaisquer elementos que permitissem a avaliação qualitativa dos serviços prestados pelo Hospital.

Dessa forma, o POA 2016 descumpe também o conteúdo mínimo exigido pelo art. 26, inc. II, III e V, da Portaria GM/MS nº 3.410/2013, porque não define as metas físicas e qualitativas aplicáveis às ações e serviços contratualizadas, bem como não faz qualquer referência a indicadores para avaliação do cumprimento das metas e do desempenho do Hospital.

O POA descumpe ainda a determinação da Portaria GM/MS nº 3.410/2013, art. 11 e 12 de monitoração pelo hospital contratualizado dos seguintes indicadores:

- taxa de ocupação de leitos;
- tempo médio de permanência para leitos de clínica médica;

- tempo médio de permanência para leitos cirúrgicos;
- taxa de mortalidade institucional;
- taxa de ocupação de leitos de UTI; e
- densidade de incidência de infecção por cateter venoso central (CVC).

As inconsistências apontadas demonstram a incapacidade do POA 2016 para servir ao acompanhamento, monitoramento e controle dos compromissos firmados na contratualização do AHSR, tornando evidente a inutilidade do documento como ferramenta gerencial de apoio à gestão municipal da saúde e de ampliação da transparência sobre a regularidade e efetividade dos recursos públicos aplicados.

INEXISTÊNCIA DE MECANISMOS DE INCENTIVO AO AUMENTO E À QUALIFICAÇÃO DA PRODUÇÃO DE SERVIÇOS

O Contrato nº 029/2015 e seus respectivos planos operativos anuais são omissos em relação ao estabelecimento de um sistema de incentivos para o prestador, abstendo-se da adoção de mecanismos de retribuição financeira aplicáveis em caso de obtenção de melhorias na qualidade ou na performance dos serviços hospitalares prestados à população.

Também não há estímulo em Contrato para que o Hospital adote acordos internos de produtividade, eficiência e qualidade com seus diversos setores e unidades, de forma a comprometer os recursos humanos com a melhoria de resultados nas metas e indicadores da contratualização. Tais acordos internos são fundamentais para melhoria do desempenho institucional da AHSR, pois compartilham com todos os colaboradores a responsabilidade pelos serviços prestados, desonerando a alta direção da atribuição exclusiva sobre a qualidade e quantidade dos serviços prestados aos usuários do SUS.

Os acordos internos servem ainda para prover o gestor hospitalar de instrumentos para garantir o atendimento ao determinado no art. 8º da Portaria GM/MS nº 3.410/2013, o qual define como responsabilidade do Hospital, dentre outras competências relativas ao eixo de gestão, *“informar aos trabalhadores os compromissos e metas da contratualização, implementando dispositivos para o seu fiel cumprimento”* (inc. II) e *“garantir o cumprimento das metas e compromissos contratualizados frente ao corpo clínico”* (inc. III).

DIVERGÊNCIA NOS INSTRUMENTOS DE CONTRATUALIZAÇÃO SOBRE A FORMA DE PAGAMENTO ESTABELECIDADA

O termo original do Contrato nº 029/2015, datado de 15 de dezembro de 2015, é pouco elucidativo em relação à forma e as condições de pagamento, restringindo-se a estabelecer, na cláusula quarta, o valor global dos serviços, estimados em R\$11.133.141,00, e a vinculação aos valores estipulados na “Tabela Referência SIA/SUS”, e na cláusula décima, a definição da dotação orçamentária aplicável à despesa. Ressalta-se que neste termo não há vinculação ao plano operativo nem qualquer especificação detalhada dos serviços a serem prestados.

O problema é mitigado pelo 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 029/2015, datado de 18 de dezembro de 2015, que redefine o valor global, estimando o valor mensal a ser pago, R\$2.711.046,99, e especificando os componentes pré-fixados e pós-fixados que comporão a remuneração do Hospital Santa Rosália. O valor mensal estimado, atualmente em vigor, é de R\$2.999.272,12, conforme 3º Termo Aditivo de 03 de outubro de 2016.

Por outro lado, o Termo de Referência, que integra o Edital de Credenciamento nº 007/2015 detalha a forma de pagamento, impondo critérios relativos ao cumprimento de metas qualitativas para o repasse mensal dos componentes pré-fixados, conforme transcrição de trecho do item 5:

“Os componentes pré-fixados serão repassados mensalmente distribuídos da seguinte forma:

- 40% (quarenta por cento) condicionados ao cumprimento das metas qualitativas:

1- Metas apontadas neste Termo de Referência;

2- Metas de cada Rede temática de Atenção à Saúde.

- 60% (sessenta por cento) condicionados ao cumprimento das metas quantitativas de acordo com o percentual de cumprimento das metas físicas pactuadas no POA (plano anual) e definidas pelas seguintes faixas;

1 - Cumprimento de 95% (noventa e cinco por cento) a 105% (cento e cinco por cento) das metas físicas pactuadas corresponde a um repasse de 100% (cem por cento) dos 60% (sessenta por cento) do valor pré-fixado;

2- Cumprimento de 81% (oitenta e um por cento) a 94% (noventa e quatro por cento) das metas físicas pactuadas corresponde a um repasse de 80% (oitenta por cento) dos 60% (sessenta por cento) do valor pré-fixado;

3- cumprimento de 70% (setenta por cento) a 80% (oitenta por cento) das metas físicas pactuadas corresponde a um repasse de 70% (setenta por cento) dos 60% (sessenta por cento) do valor pré-fixado;

4- No mês que não atingir 70% (setenta por cento) das metas pactuada, o repasse dos recursos será de acordo com a sua produção apresentada”.

Esse condicionamento de parte do pagamento ao cumprimento de metas pela AHSR consta apenas no Termo de Referência, não havendo no contrato e respectivos aditivos nenhuma referência a esta questão. Tais divergências, agravadas pelos problemas já apontados neste relatório, em relação à fixação de metas e indicadores, demonstram incompatibilidade entre os instrumentos de contratualização que podem gerar demandas judiciais futuras.

INEXISTÊNCIA DE DISPOSITIVOS CONTRATUAIS PARA DEFINIÇÃO DO PROCESSO DA REGULAÇÃO A SER EXERCIDA PELAS SECRETARIAS MUNICIPAL E ESTADUAL DE SAÚDE

O processo de contratualização deve respeitar a diretriz da PNHOSP – estabelecida na Portaria GM/MS nº 3.390/2013, art. 6º, inc. V – de acesso regulado às ações e serviços de saúde. A Portaria GM/MS nº 3.410/2013, art. 8º, inc. IV, determina ainda que os hospitais contratualizados devem “disponibilizar a totalidade das ações e serviços de saúde contratualizados para a regulação do gestor”.

O Termo de Referência, anexo VII do Edital de Credenciamento nº 007/2015, afirma em diversos momentos o compromisso de garantir o acesso aos serviços contratualizados por meio dos sistemas municipal e estadual de regulação. Isto acontece, por exemplo, no item 3 – “Serviço(s) a ser(em) realizado(s) / Especificações do(s) Serviço(s)”, quando é determinado que o conjunto dos serviços oferecidos aos usuários estará “sob regulação da SES/MG e

Secretaria Municipal de Saúde (contratante)”, bem como que “*o encaminhamento de usuários para assistência hospitalar poderá ocorrer durante as 24 horas do dia, através de regulação da SES/MG, ou por demanda espontânea do próprio usuário da rede SUS*”; ou no item 4.1 – “*Obrigações da Unidade Hospitalar*”, que determina, no que tange à Gestão, no item IV, “*disponibilizar a totalidade das ações e serviços de saúde contratualizados para a regulação do gestor*”, e no que tange ao aspecto institucional, item 4.1.5.4, “*apoiar e integrar o complexo regulador da SES/MG*”.

Porém, apesar destas regras gerais sobre o processo de regulação, o termo do Contrato nº 029/2015 e seus respectivos termos aditivos não fazem qualquer registro em relação ao processo de regulação das disponibilidades contratualizadas junto ao Hospital Santa Rosália. Tal fato é agravado pela ausência nos instrumentos de formalização da contratualização de informações sobre a capacidade instalada do Hospital, fato que dificulta a atuação do gestor sobre o gerenciamento das disponibilidades de ações, serviços e vagas para atendimento aos usuários do SUS.

Conforme a Portaria GM/MS nº 3.410/2013, art. 5º, inc. VI, cabe ao ente federativo contratante – no caso o Município de Teófilo Otoni/MG – a competência de:

“VI - realizar a regulação das ações e serviços de saúde contratualizados, por meio de:

- a) estabelecimento de fluxos de referência e contra referência de abrangência municipal, regional, estadual e do Distrito Federal, de acordo com o pactuado na CIB e/ou CIR;*
- b) implementação de protocolos para a regulação de acesso às ações e serviços hospitalares e definição dos pontos de atenção, bem como suas atribuições na RAS para a continuidade do cuidado após alta hospitalar; e*
- c) regulação do acesso às ações e serviços de saúde, por meio de centrais de regulação, de acordo com o estabelecido na Política Nacional de Regulação”.*

As normas gerais sobre regulação presentes no Termo de Referência não são suficientes para garantir o cumprimento das normas citadas anteriormente pelo seu caráter geral e por não estabelecer, ou mesmo citar ou registrar, os fluxos de referência e contra referência, os protocolos de regulação e a caracterização e estruturação da central de regulação responsável pelo Hospital Santa Rosália.

Estas inconsistências e indefinições dos instrumentos formais de contratualização (contrato, aditivos e POA) referentes ao processo de regulação prejudicam o acesso da população aos serviços prestados porque contribuem para a redução da disponibilidade de vagas para regulação da SMS. Paralelamente, contribuem ainda para ampliar as possibilidades de descumprimentos de prioridades no atendimento em decorrência de ingerências decorrentes de fatores externos ao processo de regulação (interesse político, familiar, etc.), além de dificultar a adoção de mecanismos eficientes de controle e avaliação dos serviços prestados.

FALHAS FORMAIS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO POA 2016

O processo de contratualização do Hospital Santa Rosália apresenta ainda inconsistências de caráter formal, com impacto direto e/ou indireto nos processos de acompanhamento, regulação e controle do acordo firmado entre as partes.

As principais falhas encontradas são relacionadas a seguir e referem-se a descumprimentos de dispositivos da Portaria GM/MS nº 3.410/2013 e inconsistências formais na construção do instrumento de contratualização (termo de contrato) e nos documentos descritivos (POA).

- a) Os instrumentos formalizadores do vínculo não definem a área territorial de abrangência e a população de referência do Hospital Santa Rosália, conforme exigido no art. 5º, inc. I da Portaria GM/MS nº 3.410/2013.
- b) Apesar de receber recurso específico para este fim no Contrato, denominado “Incentivo para a atenção especializada aos povos indígenas” (IAE-PI), o POA não registra metas e compromissos específicos para a atenção à saúde indígena nos contratos e planos operativos, conforme exigido pelo art. 5º, inc. IV da Portaria GM/MS nº 3.410/2013.
- c) O termo do Contrato nº 029/2015 não referencia, nem se vincula a um “documento descritivo” (POA), nos moldes exigidos pela Portaria GM/MS nº 3.410/2013, art. 22 e 26. As citações ao plano operativo anual constam apenas do Termo de Referência do Credenciamento nº 007/2015, o qual obriga ao contratante a elaboração e atualização automática do POA (item 4.2.1).
- d) O modelo de plano operativo anual utilizado pelo Município na contratualização do Hospital Santa Rosália não identifica o exercício de validade do documento, tornando impreciso o cálculo sobre o cumprimento de metas e indicadores pelas dúvidas decorrentes em relação a variável temporal.
- e) Apesar de exigida no art. 32 da Portaria GM/MS nº 3.410/2013, o termo de contrato firmado com a AHSR não faz qualquer referência a instituição ou funcionamento da “Comissão de Acompanhamento de Convênio”.
- f) Não há estabelecimento de regras claras e objetivas de prestação de contas sobre os serviços executados e resultados obtidos, dificultando o monitoramento e a avaliação previstos art. 5º, inc. I, da Portaria GM/MS nº 3.410/2013.

O processo de contratualização da AHSR falha ainda em relação ao estímulo do controle social, porque não há inserção – no edital de credenciamento, no contrato ou no plano operativo – de mecanismo ou garantia para evidenciação da atuação da sociedade organizada no acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados pelo Hospital Santa Rosália aos usuários do SUS, seja por meio da participação direta do cidadão ou da atuação do Conselho Municipal de Saúde.

CONCLUSÃO

A contratualização do Hospital Santa Rosália, consubstanciada no Contrato nº 029/2015 aditivos e planos operacionais, apresenta deficiências em relação à definição clara e suficiente das regras contratuais, principalmente quanto à indefinição sobre a infraestrutura contratualizada, ao estabelecimento de metas e indicadores de acompanhamento e às imprecisões normativas em relação ao processo de regulação.

Estas falhas demonstram que o Município de Teófilo Otoni/MG não atuou corretamente no processo de integração do Hospital Santa Rosália ao SUS, produzindo instrumentos e ferramentas que dificultam o cumprimento das competências atribuídas pela Portaria GM/MS nº 3.410/2013, art. 5º, limitando a atuação tempestiva e eficiente no acompanhamento, monitoramento e controle das ações e serviços de saúde prestados pelo Hospital e permitindo prejuízos à transparência no gasto público em saúde no município.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do e-mail datado de 04/08/2017, a Procuradoria-Geral do Município de Teófilo Otoni/MG apresentou a seguinte manifestação:

“A fiscalização efetuada pela equipe da Controladoria Geral da União (CGU) para o item em referência acima, indicou que há inconsistências e impropriedades no contrato nº 029/2015 e seus respectivos aditivos e planos operacionais, apresentando deficiências em relação à definição clara e suficiente das regras contratuais.

*Veja que quanto a identificação, características, estrutura ambulatorial e hospitalar, equipamentos, recursos humanos do HSR ou (hospitais filantrópicos) o Município tem o **conhecimento** da capacidade operacional do prestador de serviços em saúde por meio do **Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde – CNES**, instituído pela Portaria SAS n.º 476 de 10 de outubro de 2000 e pela Portaria SAS n.º 511 de 29 de dezembro de 2000, é alimentado pelo preenchimento da Ficha de Cadastro de Estabelecimento de Saúde – FCES. O conteúdo dessa ficha é que definirá o que o gestor poderá contratar daquele estabelecimento.*

A FCES, veio em substituição a FCA – Ficha de Cadastro Ambulatorial e FCH – Ficha de Cadastro Hospitalar contém todas as informações do estabelecimento de saúde desde sua identificação, características, estrutura ambulatorial e hospitalar, equipamentos, recursos humanos suas habilitações bem como o que é ou não contratado/conveniado com o SUS.

A FCES é composta de várias fichas, onde serão cadastradas todas as características do estabelecimento de saúde. Tais fichas devem ser atualizadas sempre que houver alteração. Os dados decorrentes das fichas estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico do CNES tornando as informações públicas e transparentes.

De acordo com as necessidades populacionais, define-se os protocolos assistenciais, indicando as ações e serviços que devem ser disponibilizados na Programação Pactuada e Integrada (PPI) cujo objetivo é organizar a rede de serviços, dando transparência aos fluxos estabelecidos e definir, a partir de critérios e parâmetros pactuados, os limites financeiros destinados a assistência da própria população e das referências recebidas de outros municípios. Define a programação das ações de saúde em cada território e norteia a alocação dos recursos.

Quanto aos aspectos quantitativos e qualitativos estão especificados no Plano Operativo Assistencial – POA de cada unidade de saúde sob a gerência do município. A finalidade deste documento é identificar o que eles ofertam e levantar a necessidade de complementação de serviços e de organização da rede devendo conter a definição de oferta, fluxo de serviços e pactuação de metas.”

Análise do Controle Interno

A equipe de auditoria elencou diversas falhas formais nos instrumentos de contratualização do Hospital Santa Rosália, sendo que a prefeitura se manifestou acerca do ponto quanto à descrição da infraestrutura do hospital. Conforme a manifestação a infraestrutura do hospital está acessível a todos para consulta no sítio eletrônico do CNES, apesar de não ter sido

contemplado nos instrumentos de contratualização. No mais, o gestor ateve-se a dar informações sobre a PPI e o POA.

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. Fraude e direcionamento de licitação para contratação de empresa para prestação de serviços de hospedagem e fornecimento de alimentação aos pacientes em tratamento em Belo Horizonte/MG

Fato

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), quando da realização de licitações, determina a necessidade de se proceder a uma pesquisa de preços mais ampla possível para que as propostas se balizem dentro dos preços de mercado. O Manual de Orientação Sobre Pesquisa de Preços da Secretaria de Controle Interno do Superior Tribunal de Justiça dispõe:

“Destaque-se que a obtenção de no mínimo três propostas válidas de fornecedores é requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços, devendo a Administração não se limitar a efetuar o mínimo exigido, mas envidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado”.

Ainda neste sentido, conforme disposto no Acórdão nº 3.026/2010 – TCU – Plenário, antes da fase externa da licitação há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos (Acórdão nº 4.013/2008-TCU-Plenário, Acórdão nº 1.547/2007-TCU-Plenário).

Para a realização do Pregão Presencial nº 016/2014 (Processo Licitatório nº 029/2014), edital publicado em 24/04/2014, cujo objetivo era a contratação de empresa para prestação de serviços de hospedagem e fornecimento de alimentação aos pacientes de Teófilo Otoni-MG em tratamento na cidade de Belo Horizonte/MG (Tratamento Fora do Domicílio – TFD), a Prefeitura procedeu à cotação de preços em 03 empresas do ramo com a finalidade de determinar seu preço de referência, conforme discriminado no quadro a seguir:

Cotação de preços de hospedagem

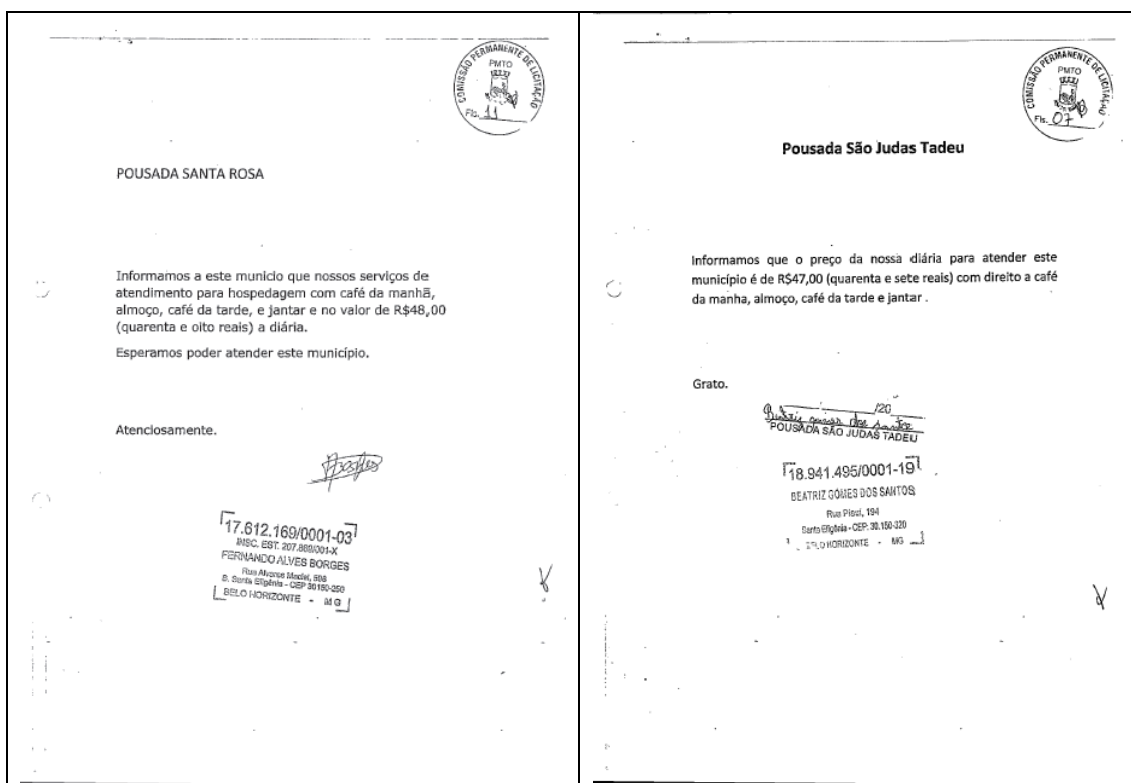
Empresa	CNPJ	Objeto	Valor R\$
Hospedagem da Virtudes Ltda - ME	14.610.722/0001-72	Diária incluindo café da manhã, almoço, lanche da tarde e jantar	44,00
Fernandes Alves Borges (Pousada Santa Rosa)	17.612.169/0001-03	Hospedagem com café da manhã, almoço, café da tarde e jantar	48,00

Beatriz Gomes dos Santos (Pousada São Judas Tadeu)	18.941.495/0001-19	Diária com direito a café da manhã, almoço, café da tarde e jantar	47,00
---	--------------------	--	-------

Fonte: Cotações de preços constantes no Processo Licitatório nº 029/2014.

Contudo, não se pode considerar que tal pesquisa representa o preço médio de mercado, uma vez que as empresas Pousada Santa Rosa e Pousada São Judas Tadeu pertencem ao mesmo grupo familiar, sendo os respectivos responsáveis cônjuges.

Chamou a atenção as cotações fornecidas pelas duas últimas empresas do quadro anterior devido à semelhança nas disposições dos caracteres, ausências de destinatário e data e somente o nome fantasia no cabeçalho, conforme demonstram as figuras a seguir:



Diante do exposto, a equipe de fiscalização realizou visita às referidas empresas com a finalidade de confirmar a autenticidade dos documentos. Na entrevista, os proprietários informaram que as empresas não participaram de qualquer ato relacionado ao Pregão Presencial nº 016/2014, tão pouco emitiram as cotações de preços do quadro anterior e que não reconheciam as assinaturas apostas nos documentos. Destaca-se que todas as informações prestadas foram formalizadas em Declarações assinadas pelos proprietários.

Enfatizaram ainda, nas Declarações, que os preços constantes nas cotações eram superiores aos praticados pelas respectivas empresas à época da licitação. Para comprovar a informação dada, foram disponibilizadas cópias de notas fiscais de prestação dos mesmos serviços para outras prefeituras.

Comprovação de valor de diárias

Empresa	Nº Nota Fiscal	Data	Valor em R\$ da Diária (A)	Valor em R\$ da Cotação (B)	Diferença em (B/A)
Pensão São Judas Tadeu	000103	27/06/2014	40,00	47,00	17,50%
Pensão Santa Rosa	001169	04/06/2014	36,00	48,00	33,33%

Fonte: Notas fiscais fornecidas pelos proprietários das empresas.

Conclui-se, desta forma, que foram falsificadas 02 cotações de preços constantes no processo.

Outro fator a ser analisado é relacionado à publicidade do certame. Um dos objetivos principais da licitação é o atendimento ao interesse público, buscando a proposta mais vantajosa para a administração e sempre resguardando a igualdade de condições dos participantes. Neste sentido, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 2.716-6 – Tribunal Pleno, o Min. Eros Grau dispôs:

“A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso - o melhor negócio - e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração”.

Ocorre que, com relação ao Pregão em tela, os objetivos descritos acima não foram atendidos, uma vez que a referida publicidade não buscou alcançar o maior número possível de interessados no objeto licitado.

O Decreto Municipal nº 4.909, de 13/05/2005, que aprova o regulamento do pregão em de Teófilo Otoni, dispõe:

“Art.11 A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

...

b) para bens e serviços de valores estimados acima de R\$ 160.000,00 (centro e sessenta mil reais):

- 1. Diário oficial do Estado;*
- 2. meio eletrônico; e*
- 3. jornal de grande circulação local”*

O aviso de licitação foi publicado em 24/04/2014 no jornal Minas Gerais (Diário Oficial de MG) e no Diário do Mucuri (jornal de circulação local). Porém, não foi encontrado no processo comprovação da publicidade do certame em meio eletrônico, descumprindo, desta forma, o próprio Decreto da prefeitura.

Além disso, o fato que mais contribuiu para que o objetivo da publicidade da licitação não fosse alcançado, culminando em prejuízo ao caráter competitivo do certame, foi o aviso do Pregão ter sido publicado no Diário do Mucuri (jornal de circulação local). Como a prestação dos serviços seria realizada na cidade de Belo Horizonte não parece razoável, a não ser que o objetivo fosse justamente o não alcance do maior número de interessados, realizar a publicação em jornal que circule somente na região de Teófilo Otoni.

Em consequência, conforme constante na Ata do certame, a única empresa que compareceu na sessão de abertura do pregão foi a Hospedagem das Virtudes Ltda. – ME, sendo o objeto adjudicado à mesma no valor de R\$ 44,00/diária, totalizando R\$ 633.600,00 ao ano.

Observa-se que a adjudicação do certame se deu no mesmo valor e para a mesma empresa da suposta cotação de preços.

Os fatos apontados – falsificação de cotação de preços e restrição ao caráter competitivo devido às irregularidades constatadas na publicidade do certame - indicam o objetivo de legitimar a entrega do objeto da licitação à Hospedagem das Virtudes Ltda. – ME.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do e-mail datado de 04/08/2017, a Procuradoria-Geral do Município de Teófilo Otoni/MG apresentou a seguinte manifestação:

“A fiscalização efetuada pela equipe da Controladoria Geral da União (CGU) para o item em referência acima, indicou que não se pode considerar a pesquisa de preços para a licitação realizada em virtude de possíveis irregularidades nos orçamentos colhidos.

Neste ponto, a princípio, há que se afastar a constatação feita pela fiscalização, já que o pedido de orçamento junto às empresas não depende de análise prévia de sua documentação, bastando para tanto a sua atuação no mercado.

Por outro lado, desconsiderar que o preço médio da pesquisa não representa o preço de mercado, pela simples razão de que as empresas pertencem ao mesmo grupo familiar, nos parece precipitado, já que não foi confrontado com outros orçamentos estranhos aquele balizamento.”

Análise do Controle Interno

A credibilidade da cotação de preços poderia sim ser questionada quando realizada em empresas pertencentes ao mesmo grupo familiar, ainda mais quando as referidas empresas funcionam lado a lado, o que se aplica neste caso. Fica evidente uma possível manipulação dos preços fornecidos como cotação. Tal situação, em tese, pode configurar ilícito administrativo cometido pelas pessoas jurídicas envolvidas, conforme art. 5º, inciso IV, alíneas “a” e “d” da Lei nº 12.846/2013.

Mas a questão maior da constatação refere-se às cotações das Pensões Santa Rosa e São Judas Tadeu, onde os respectivos proprietários declararam formalmente de que nunca realizaram as referidas cotações, afirmaram não serem deles as assinaturas apostas nos documentos, conforme exposto anteriormente.

Após o envio do Relatório Preliminar à Prefeitura de Teófilo Otoni para as devidas manifestações, sem qualquer justificativa ou exposição de motivos, os mesmos proprietários que em um primeiro afirmaram serem falsas as cotações das respectivas empresas, encaminharam à CGU novas declarações retificando as anteriormente emitidas e afirmando que as cotações em tela foram sim assinadas por eles. Faz-se necessário uma investigação do fato pelas autoridades policiais com objetivo de maiores esclarecimentos.

2.2.2. Direcionamento de licitação para contratação de alimentação para o Hospital Dr. Raimundo Gobira

Fato

A Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni/MG lançou, em 24/01/2014, o edital do Pregão Presencial nº 003/2014 (Processo Licitatório nº 005/2014), cujo objeto era o registro de preços para prestação de serviços de preparação e fornecimento de alimentação para funcionários, pacientes e acompanhantes do Hospital Municipal Dr. Raimundo Gobira, no total de 240 refeições (almoço e jantar) diárias.

Foi realizada cotação de preços em 03 empresas, cuja média totalizou R\$ 9,00/refeição (preço do termo de referência do edital).

Nome da Empresa	CNPJ	Valor/Refeição R\$
Olívia Bamberg Elauar	21.447.362/0001-03	9,00
Espaço Gourmet Ltda.	10.330.004/0001-91	12,00
Pizzaria Souza Ltda.	05.584.013/0001-79	6,00

Fonte: Cotações de preços constantes no processo.

Em 11/02/2014, data da abertura do certame, compareceram 03 empresas com respectivas propostas, conforme quadro a seguir.

Nome da Empresa	CNPJ	Valor/Refeição R\$
Olívia Bamberg Elauar	21.447.362/0001-03	8,90
DRD Com. e Hospedagem Ltda.	15.263.237/0001-32	9,00
Pizzaria Souza Ltda.	05.584.013/0001-79	5,70

Fonte: Ata da sessão de abertura.

De acordo com a Ata da Sessão do Pregão (folha nº 254), a empresa Pizzaria Souza foi decretada vencedora provisória, com valor unitário de R\$ 5,70. Porém, a vencedora foi considerada inabilitada pelo pregoeiro por não comprovar possuir capital social totalmente integralizado e registrado na junta comercial igual ou superior a 5% em relação ao valor previsto para contratação, exigência constante no subitem 1.13 do edital. Ato contínuo, o pregoeiro retornou à etapa de lances verbais, sagrando-se vencedora a empresa Olívia Bamberg Elauar com valor unitário de R\$ 7,00, com assinatura da Ata de Registro de Preços nº 005/2014 em 07/03/2014 e vigência de 12 meses a partir da data de assinatura.

Ocorre que, consta na documentação do processo licitatório, folha nº 154, a “Quarta Alteração Contratual” da empresa desclassificada, onde verifica-se que, à época, o capital integralizado era de R\$ 25.000,00.

OITAVA - DO CAPITAL SOCIAL				
Com a presente alteração contratual, o capital social de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), dividido em 25.000 (vinte e cinco mil) quotas, no valor unitário de R\$ 1,00 (um real) cada uma, já totalmente integralizado, fica assim subscrito pelas sócias:				
MARIA OLIVEIRA SOUZA	250 quotas	1,0%	R\$	250,00
VERA LUCIA DE SOUZA PARDO	24.750 quotas	99,0%	R\$	24.750,00
Total	25.000	100%	R\$	25.000,00
Cláusula Oitava da Quarta Alteração Contratual – folha 158				

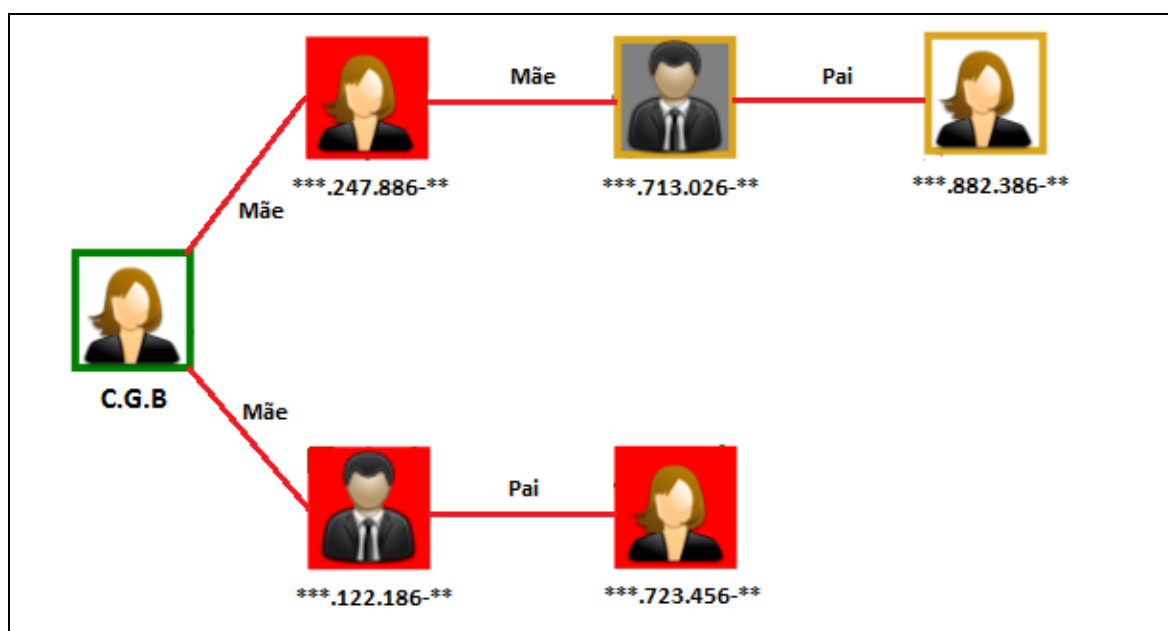
Como o total contratual anual proposto pela empresa era de R\$ 499.320,00 (87.600 refeições/ano x R\$ 5,70), constata-se que a empresa foi desclassificada de forma irregular, tendo em vista que possuía aproximadamente 5,007 % de capital social integralizado em relação ao valor proposto para contratação, cumprindo de forma clara a exigência do subitem 1.13 do edital. De acordo com registro na Ata, em um primeiro momento, a Pizzaria Souza manifestou interesse em protocolizar recurso da sua desclassificação, alegando possuir os 5% de capital social exigido. Concedeu-se, então, 03 dias para a apresentação das razões do recurso. Aberta nova sessão, em 17/02/2014, o pregoeiro registrou na Ata que a empresa não havia protocolizado recurso, dando prosseguimento ao certame e adjudicando o objeto à empresa Olívia Bamberg Elauar. A Ata de Registro de Preços foi assinada em 07/03/2014, com validade de 12 meses a partir desta data.

Vale ressaltar que não foi identificado no processo o registro da etapa de lances verbais, não sendo possível, portanto, concluir se houve disputa efetiva entre as outras participantes do certame para que se chegasse ao preço de R\$ 7,00, contrariando, desta forma, o disposto no art. 8º da Lei nº 10.520/2002, bem como art.21, XI, do Decreto Municipal nº 4.909/2005, que determina:

Art.21 - Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados ou juntados no respectivo processo, cada qual oportunamente, compreendendo, sem prejuízo de outros, o seguinte:

...
*XI - ata da sessão do pregão, contendo, sem prejuízo de outros, o registro dos licitantes credenciados, **das propostas escritas e verbais apresentadas** (original sem grifo), na ordem de classificação, da análise da documentação exigida para habilitação e dos recursos interpostos;*

Destaca-se, ainda, que as empresas remanescentes das quais não consta no processo registro de lances verbais (disputa), têm como sócios responsáveis pessoas da mesma família. O pai da sócia-responsável da DRD Com. e Hospedagem Ltda., CPF ***.882.386-** é primo da responsável pela empresa Olívia Bamberg Elauar, CPF ***.723.456-**.



Fonte: Cadastro de Pessoas Físicas e Jurídicas da Receita Federal do Brasil.

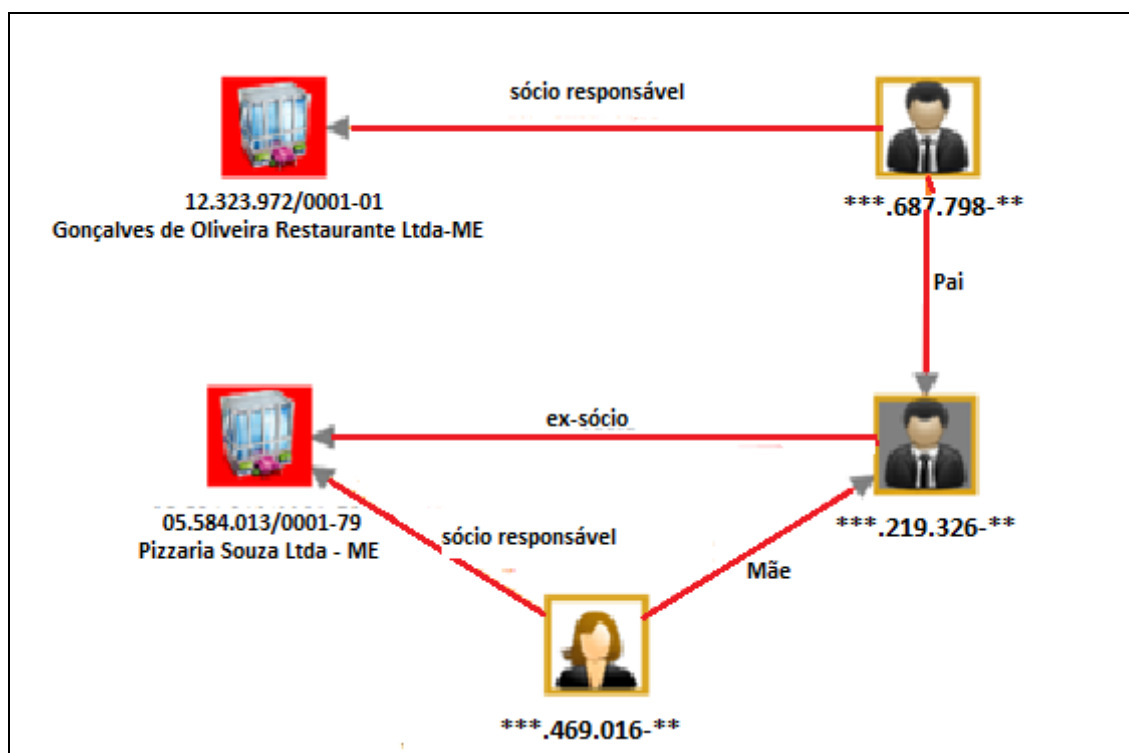
A irregularidade/ilegalidade da desclassificação da empresa que ofertou o menor preço pode ter gerado aos cofres municipais um prejuízo de R\$ 113.880,00, que é a previsão de refeições por ano (87.600) x R\$ 1,30 (diferença entre menor preço ofertado de R\$5,70 e o preço contratado, R\$7,00).

Em 08/05/2015 foi publicado novo edital de licitação com o mesmo objeto, “*prestação de serviços de preparação e fornecimento de alimentação para funcionários, pacientes e acompanhantes do Hospital Municipal Dr. Raimundo Gobira*”, com previsão de 87.600 refeições/ano. Para a realização novo certame, Processo Licitatório nº 027/2015 – Pregão Presencial nº 022/2015, realizou-se nova cotação de preços com 03 empresas do ramo, conforme quadro a seguir.

Nome da Empresa	CNPJ	Valor/Refeição R\$
Olivia Bamberg Elauar	21.447.362/0001-03	20,82
Gonçalves de Oliveira Restaurante Ltda.	12.323.972/0001-04	17,00
Pizzaria Souza Ltda.	05.584.013/0001-79	10,00

Fonte: Cotações de preços constantes no processo.

A cotação de preços anterior descumpriu a recomendação do Acórdão TCU nº 3219/2010 – Plenário, que em seu item 9.3.2, determina que as estimativas de custos que antecederem os processos licitatórios devem conter, no mínimo, três cotações de fornecedores distintos ou justificativa circunstanciada caso não seja possível obter esse número de cotações. As empresas Gonçalves de Oliveira e Pizzaria Souza pertencem à mesma família. O ex-sócio da Pizzaria Souza Ltda., CPF ***.219.326-**, é filho da sócia responsável da mesma empresa, CPF ***.469.016-**, e também filho do sócio responsável da Gonçalves de Oliveira Restaurante, CPF ***.687.798-**.



Fonte: Cadastro de Pessoas Físicas e Jurídicas da Receita Federal do Brasil.

Além disso, a família possui outra relação empresarial: a responsável pela Pizzaria Souza também é sócia administradora da empresa V.L.F. de Souza & cia. Ltda., que tem como ex-sócio o responsável pela Gonçalves de Oliveira Restaurante.

Nota-se a discrepância entre os valores das cotações de preços dos certames em tela com apenas 16 meses de diferença aproximadamente (1º realizado em janeiro/2014 e o segundo em maio/2015). Apesar da diferença, a prefeitura utilizou como preço de referência o valor de R\$ 10,00.

No dia 20/05/2015, dia da abertura, apareceram as empresas relacionadas a seguir com respectivas propostas:

Nome da Empresa	CNPJ	Valor/Refeição R\$
Olívia Bamberg Elauar	21.447.362/0001-03	10,00
Prudente Refeições Ltda.	42.947.333/0001-72	10,00
Pizzaria Souza Ltda.	05.584.013/0001-79	10,00

Fonte: Ata da sessão de abertura.

Conforme a Ata do Pregão, após a etapa de lances verbais (novamente não consta no processo o registro dos lances), a empresa Pizzaria Souza Ltda. foi considerada vencedora com valor de R\$ 9,65 por refeição. Passou-se, então, para a etapa de habilitação onde a empresa Olívia Bamberg Elauar alegou que a vencedora deixou de apresentar o Documento de Arrecadação Municipal (DAM) devidamente quitado conforme exigência do Alvará de Funcionamento e Localização. Após análise da documentação pelo pregoeiro (recurso apresentado pela Pizzaria Souza e contrarrazões apresentadas pela empresa Olívia Bamberg), este considerou a primeira inabilitada por não apresentar o DAM juntamente com o alvará de funcionamento, declarando a segunda como vencedora do certame.

Destaca-se que a exigência de alvará de funcionamento e localização, item 1.11 do edital, não encontra amparo legal, bem como afronta diversos entendimentos jurisprudenciais, conforme demonstrado a seguir.

Lei nº 10.520/02 - art. 4º, XIII

“ a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira”.

Acórdão nº 2056/2008 – TCU – Plenário

“ No certame licitatório, os documentos que podem ser exigidos quanto à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e prova de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal estão adstritos àqueles previstos nos artigos 27 a 31 da Lei nº 8.666/1993”.

Acórdão TCE/MG – Tribunal Pleno – Agravo nº 912165 de 02/04/2014

“ ... mantendo-se a decisão recorrida, que determinou a suspensão do Pregão Presencial nº 089/2013, promovido pela Prefeitura Municipal de Ouro Preto, tendo em vista a afronta ao caráter competitivo do certame e à isonomia, em violação ao art. 5º da CR/88, ao art. 3º da Lei n. 8.666/93 e ao art. 4º, XIII, da Lei n. 10.520/02,

em virtude da exigência de apresentação de alvará de licença para localização e funcionamento para fins de habilitação”.

Vale mencionar o trecho da análise técnica realizada pelo Conselheiro José Alves Viana, no Processo nº 877079 – TCE/MG – Primeira Câmara, julgamento em 12/11/13: *“Entende-se que, se a Lei nº 8666/93 veda a existência de qualquer cláusula ou condição que frustre o caráter competitivo, se o rol dos artigos 27 a 31 é taxativo, ou seja, não admite que a autoridade amplie suas exigências, e se a legislação específica que regulamenta a modalidade Pregão, Lei nº 10520/2002, sequer faz menção, em seu inciso XIII do artigo 4º, à exigência do alvará de funcionamento, à autoridade administrativa é vedado incluir no edital essa exigência”.*

Destaca-se que, no primeiro certame analisado (Pregão Presencial nº 003/2014), em que houve também inabilitação incorreta da Pizzaria Souza pelo mesmo pregoeiro (CPF nº ***.438.996-**), não foi encontrada na documentação do processo o Documento de Arrecadação Municipal da vencedora do pregão. O documento que não foi apresentado no 2º pregão, que culminou na inabilitação da empresa, não foi exigido no 1º certame, onde conclui-se que houve julgamentos distintos pelo mesmo pregoeiro, favorecendo, desta forma, a empresa Olívia Bamberg Elauar nas duas ocasiões.

Em 29/07/2015 foi assinado o Contrato nº 015/2015, no valor anual de R\$ 849.720,00 (R\$ 9,70 x 87.600 refeições), com vigência até 31/12/2015 e previsão de prorrogação conforme disposto no art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/93.

Com base na referida legislação, o Contrato já se encontra em seu 2º Termo Aditivo, assinado em 16/12/2016, com vigência até 31/12/2017. Ocorre que a prorrogação do contrato vai de encontro à legislação.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (6ª edição) define de forma objetiva, no item 4.6.1.2, a classificação de despesa entre serviços de terceiros e material de consumo.

“Na classificação da despesa de material por encomenda, a despesa orçamentária só deverá ser classificada como serviços de terceiros se o próprio órgão ou entidade fornecer a matéria-prima. Caso contrário, deverá ser classificada no elemento de despesa 52, em se tratando de confecção de material permanente, ou no elemento de despesa 30, se material de consumo”.

As duas prorrogações (termos aditivos) já realizadas no Contrato nº 015/2015 tem por fundamento legal o art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, que dispõe:

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

I-...

II- à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

Uma vez definida a correta classificação de despesa com fornecimento de refeições como material de consumo e não prestação de serviços, o contrato em tela não pode ser objeto de prorrogação, sendo que sua vigência deve obedecer seu respectivo crédito orçamentário.

Relevante registrar o significativo aumento no preço de aquisição das refeições fornecidos pela mesma empresa com pouco mais de 1 ano entre as assinaturas dos instrumentos contratuais dos respectivos pregões. O preço por refeição da Ata de Registro de Preços nº 005/2014, assinada em 07/03/2014, era de R\$ 7,00, já o preço constante no Contrato nº 015/2015, assinado em 29/07/2015, era de R\$ 9,70, portanto, um aumento de aproximadamente 38,57%. O valor anual de fornecimento de refeições passou de R\$ 613.200,00 para R\$ 849.720,00.

Constatou-se, também, pagamento à empresa Olívia Bamberg Elauar sem a devida cobertura de instrumento de contratação. A validade da Ata de Registro de Preços nº 005/2014 encerrou em 06/03/2015 e o Contrato nº 015/2015 foi assinado em 29/07/2015. Neste intervalo, ocorreram pagamentos à referida empresa conforme demonstrado no quadro a seguir.

Nº Empenho	Histórico do Empenho	Valor R\$
2467-1	Fornecimento de refeições para atender o Hospital Raimundo Gobira relativo ao período de 19/03/2015 a 18/04/2015	46.039,00
4042-1	Fornecimento de refeições para atender o Hospital Raimundo Gobira relativo ao período de 19/04/2015 a 18/05/2015	42.217,00
5036-1	Fornecimento de refeições para atender o Hospital Raimundo Gobira relativo ao período de 19/05/2015 a 18/06/2015	42.637,00

Fonte: Razão analítico de pagamento em 2015 à Olívia Bamberg Elauar-ME.

As irregularidades e ilegalidades apontadas tanto na realização do primeiro processo licitatório (inabilitação intencional e incorreta da empresa que ofertou o menor preço; ausência de registro de lances verbais das empresas remanescentes no certame de propriedade de pessoas da mesma família) quanto no segundo Pregão analisado (cotação de preços em empresas de propriedade de pessoas da mesma família; inabilitação de empresa em decorrência de exigência de documentação sem amparo legal; prorrogação de contrato sem amparo legal) indicam direcionamento do objeto dos referidos certames à empresa Olívia Bamberg Elauar-ME.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do e-mail datado de 04/08/2017, a Procuradoria-Geral do Município de Teófilo Otoni/MG apresentou a seguinte manifestação:

“A fiscalização efetuada pela equipe da Controladoria Geral da União (CGU) para o item em referência acima, indicou “direcionamento dos referidos certames à empresa Olívia Bamberg Elauar-MG”.

No tocante a inabilitação da empresa Pizzaria Souza LTDA, em que pese as alegações contidas no relatório, evidenciou-se que ficou oportunizada a empresa o direito de apresentação de recurso contra o motivo de sua inabilitação, entretanto, a mesma quedou-se inerte, sendo, portanto, que o procedimento legal foi observado.

Em segundo momento, indicou-se a existência de relação de parentesco entre as empresas que participaram do certame. Neste ponto, há que se reconhecer que tal constatação dificilmente ocorreria durante as fases do processo, sem a realização de diligência específica para tal finalidade, que normalmente só é realizada mediante a detecção de indícios de possível irregularidade.

No tocante a exigência de apresentação de DAM que culminou com a inabilitação da empresa Pizzaria Souza LTDA, fica esclarecido que tal exigência tinha apenas o intuito de resguardar o Município para celebração de contrato com empresa que tenha estrutura suficiente para cumprimento do objeto.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação a prefeitura não esclareceu os motivos que levaram à desclassificação da Pizzaria Souza, tendo em vista que a empresa possuía o capital social integralizado exigido no certame, especificamente o subitem 1.13 do edital.

Com relação à apresentação da DAM, a comprovação de que uma empresa tenha estrutura suficiente para o cumprimento do objeto de determinado contrato não se mede com a apresentação do comprovante de quitação do Documento de Arrecadação Municipal. Conforme já exposto, a exigência de alvará de funcionamento e localização não encontra amparo legal, bem como afronta diversos entendimentos jurisprudenciais. Além disso, por meio de uma rápida e simples pesquisa em seus sistemas, caso fosse de interesse da Prefeitura, teria como verificar se a empresa desclassificada havia quitado o referido documento.

Portanto, fica evidente a intenção de direcionamento da licitação à empresa vencedora.

2.2.3. Falhas relacionadas ao serviço terceirizado de lavanderia do Hospital Municipal Dr. Raimundo Gobira.

Fato

A Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni deu início em janeiro de 2013 ao processo de contratação de empresa para a prestação de serviços de lavanderia no Hospital Municipal Dr. Raimundo Gobira.

A justificativa para a terceirização dos serviços de lavanderia, que até então eram realizados pelo próprio hospital, foi assinada pelo seu diretor administrativo e constou do processo licitatório nos seguintes termos:

“Considerando a emergência das providências a serem tomadas, no setor de lavanderia, tendo em vista o resultado da inspeção da vigilância sanitária, que nos nega alvará de funcionamento, caso a situação caótica permaneça, e considerando que das 3 máquinas de secar só uma está em operação, solicitamos abertura de processo licitatório, e sendo o caso, de dispensa, pois o serviço está prestes a parar e inviabilizar o funcionamento da Instituição. Anexamos um orçamento de empresa local, e informamos que o objeto deve ser compatível com a "proposta 2", ou seja, não só o serviço, mas também o material”.

Por meio do Pregão Presencial nº 009/2013 (Processo Licitatório nº 017/2013), a prefeitura publicou o edital datado de 10/04/2013, cujo Termo de Referência especificou o objeto da seguinte maneira:

“2.1 O presente pregão tem por objeto a contratação de empresa de lavanderia industrial especializada em processamento do enxoval hospitalar para a prestação do serviço de recolhimento, transporte, pesagem, classificação da roupa suja, lavagem em lavadoras com barreiras, secagem, calandragem, com dobradura simples, classificação final, embalagem e entrega dos kits de roupas limpas, sendo os enxovais de propriedade da empresa vencedora da licitação, em condições adequadas de preservação, em quantidade e qualidade conforme as rotinas e horários estabelecidos pela Secretaria Municipal de Saúde de Teófilo Otoni”.

Item	Descrição dos Serviços	Unid	Qtde Estimada	Preços Médios	
				Valor Unit.	Valor Total
1	Prestação de serviços de processamento de enxovais hospitalares, para o Hospital Municipal Dr Raimundo Gobira, COM LOCAÇÃO DE ENXOVAIS	kg	10.800	5,42	584.999,99

2.2 A contratada deverá disponibilizar, diariamente, pelo menos:

Modelos de enxovais	Quantidade mínima disponível diariamente
Aventais para paciente	50
Conjunto Bermuda/Camisa para paciente	80
Conjunto Calça/Blusa para profissionais da saúde	30
Campo Cirúrgico	30
Capote cirúrgico	30
Cobertor	70
Fronha	70
Lençol	140
Toalha de banho	70
Toalha de rosto	70

Conforme estabelecido no Edital do Pregão nº 009/2013, em 24/04/2013, data da abertura do certame, compareceu para apresentação de proposta apenas a empresa Lavatec Lavanderia Industrial Ltda, CNPJ 11.510.615/0001-84, nome fantasia ECOTEC Lavanderia, que foi considerada vencedora com o valor total de R\$ 448.200,00 e unitário de R\$ 4,15 por kg.

Em análise do referido Processo Licitatório nº 017/2013, do Contrato nº 009/2013 e por meio de visita realizada às dependências do Hospital Municipal, foi possível constatar problemas relacionados à prestação dos serviços de lavanderia pela Lavatec e ao acompanhamento e fiscalização do contrato por parte da Prefeitura de Teófilo Otoni.

Os problemas na prestação do serviço da Lavatec, segundo informações obtidas no hospital, chegaram a provocar o cancelamento e/ou adiamento de cirurgias por indisponibilidade de itens de roupa necessária à sua realização.

Em relação à qualidade dos serviços prestados, os principais problemas identificados foram:

- devolução, após lavagem, de roupas em padrões inadequados para o uso, apresentando mal cheiro, sujidades diversas como resíduos de produtos e de excrementos humanos, roupas manchadas e/ou rasgadas; e

- indisponibilidade de itens de rouparia necessários e em quantidades suficientes para cobrir a demanda e perfil diário de uso do hospital, conforme itens especificados no Termo de Referência do Pregão 009/2013 (item 2.2) e contrato com a Lavatec.

Os problemas de falta de qualidade dos serviços poderiam ter sido evitados ou minimizados se a Prefeitura de Teófilo Otoni tivesse atuado conforme os termos definidos no Termo de Referência do Pregão, item 3.5 - *“Do Acompanhamento dos Serviços Prestados”*, onde existe a previsão de designação de uma Comissão Técnica responsável pelo acompanhamento do processo licitatório e da execução contratual com competências bastante definidas.

“3.5.2. O Município de Teófilo Otoni designará Comissão Técnica para Acompanhamento do Serviço de Rouparia, composta por profissionais pertencentes ao Município de Teófilo Otoni, que acompanharão o processo licitatório e a prestação serviços, durante todo o período do contrato.

3.5.3. Compete à Comissão Técnica: (...)

3.5.3.2 Fazer visitas de inspeção à empresa vencedora da licitação, a qualquer momento, no seu horário de funcionamento, durante toda a vigência do contrato, sem aviso prévio, para acompanhamento da qualidade dos serviços prestados, comunicando à Administração do Município de Teófilo Otoni, que aplicará as penalidades cabíveis na forma da legislação vigente, quando os serviços estiverem sendo executados em desacordo com as especificações deste Termo de Referência;

3.5.3.3 Solicitar à empresa vencedora da licitação, a qualquer tempo, sempre que julgar necessário, a alteração de rotinas e procedimentos que prejudiquem a qualidade do serviço, objeto do contrato; (...)

3.5.3.8 Realizar mensalmente o controle microbiológico dos veículos da frota própria da contratada que transportam RL, por meio de análise realizada em laboratório idôneo, determinando a mudança dos meios de desinfecção sempre que considerar necessário; (...)

3.5.3.11 Assegurar-se, através dos relatórios diários, de que a entrega e o recolhimento da roupa seja feito nos prazos estabelecidos pela Secretaria Municipal de Saúde; (...)

3.5.3.14 Estabelecer os padrões de qualidade para os processos, equipamentos e produtos utilizados na execução dos serviços, baseado nas Normas do Manual de Lavanderia do Ministério da Saúde - ANVISA 2007, RDC/ANVISA 06/2012, nas normas da CCIH e condições mais atuais da lavanderia hospitalar e de todas as especificações contidas neste Termo de referência, assim como das exigências legais dos órgãos de fiscalização competentes em vigor no Brasil, e aqueles que passarem a vigorar ao longo do contrato.”

Foi possível constatar que a Prefeitura de Teófilo Otoni não designou a comissão prevista do Termo de Referência nem, tampouco, um fiscal para acompanhamento do contrato.

Termo de Referência do Pregão 009/2013:

“3.5.8 O Município de Teófilo Otoni será representado, neste contrato, por um Responsável pelo acompanhamento do contrato, designado, pelo Prefeito Municipal, que será responsável pelo acompanhamento técnico do serviço de lavanderia”.

Conforme constou no próprio Termo de Referência do Pregão 009/2013 e de acordo com a legislação que rege a matéria, existe a obrigatoriedade para a designação formal pela Administração Pública de um servidor responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos contratos por ela celebrados.

Lei nº 8.666/93:

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes”.

A respeito do tema, o Tribunal de Contas da União por meio de vários Acórdãos também aborda a questão, a exemplo:

Acórdão 670/2008 – Plenário

“(…) Mantenha fiscal formalmente designado durante toda a vigência dos contratos celebrados pela entidade, em atenção aos arts. 67 da Lei no 8.666/1993, e 6º do Decreto no 2.271/1997”.

Acórdão nº 483/2006 - Primeira Câmara

“(…) Acompanhe tempestivamente a execução dos contratos firmados (...)”

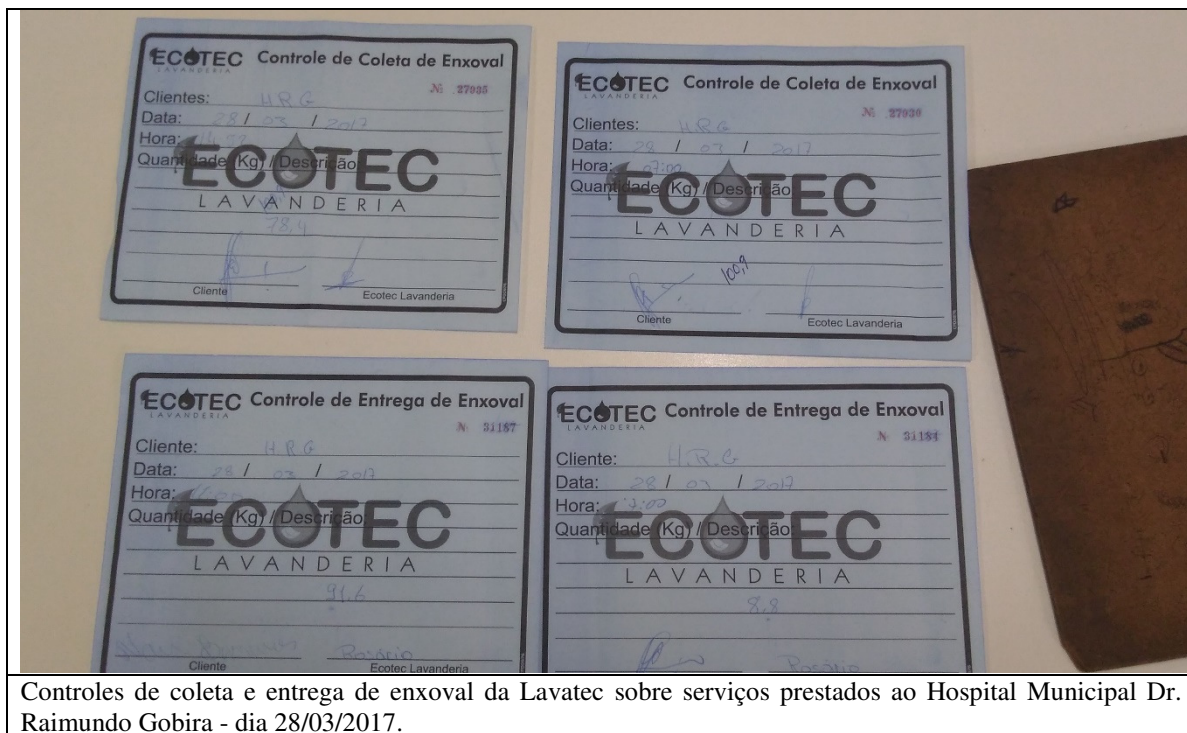
Outro problema identificado e relacionado à execução contratual se refere ao controle e forma de pesagem da roupa processada pela Lavatec. O Termo de Referência previu que a pesagem da roupa suja seria feita por balança de propriedade da contratada que também seria a responsável pela sua aferição.

“Item 3.6.1 O Município de Teófilo Otoni disponibilizará a RU em um único local, o expurgo central de roupas, instalado no mesmo endereço onde se localiza a rouparia do Hospital Municipal Dr Raimundo Gobira, mas em área crítica preparada para este fim e equipada com balança de propriedade da Contratada, que será responsável por sua aferição. (...). Os sacos serão pesados na presença da camareira do Município de Teófilo Otoni e o representante da contratada, que os transportará para a sua lavanderia em veículo próprio, tipo baú. Serão emitidos recibos correspondentes aos volumes pesados, com cópias para todas as partes, que serão utilizados para acompanhamento do fluxo da roupa”.

Em relação à pesagem da roupa limpa, o item 3.8.4 do Termo de Referência prevê que ela será feita pelo município de Teófilo Otoni e na presença da Contratada:

“3.8.4 Município de Teófilo Otoni pesará os volumes de RL e conferirá seus conteúdos, na presença da Contratada, emitindo recibos correspondentes aos volumes pesados e ao número e tipo de peças constantes em cada volume, com cópias para as partes”.

Verificou-se em inspeção física realizada nas dependências do hospital que tanto a roupa suja quanto a roupa limpa estão sendo pesadas pela Lavatec e, conforme contrato, a pesagem da roupa limpa deveria ser feita pelo hospital.



Controles de coleta e entrega de enxoval da Lavatec sobre serviços prestados ao Hospital Municipal Dr. Raimundo Gobira - dia 28/03/2017.

Salienta-se que existe um funcionário do hospital que acompanha as pesagens das roupas realizadas e registradas pela Lavatec.

Registra-se que os recibos de entrega do enxoval – “Controle de Entrega de Enxova” são emitidos pela Lavatec, sendo que o item 3.8.4 do Termo de Referência prevê obrigação de emissão e controle dos recibos pelo município.

Em visita às dependências da antiga lavanderia do hospital, verificou-se a existência de alguns equipamentos de lavanderia em bom estado de conservação e que, segundo informações fornecidas pelos servidores do setor de rouparia do hospital, à época da terceirização dos serviços (janeiro de 2013) os equipamentos apresentavam-se em boas condições de funcionamento, necessitando apenas de pequenos reparos e manutenção.

Registro fotográfico dos equipamentos da lavanderia do Hospital Municipal Raimundo Gobira, inspeção realizada em 28/03/2017:



Destaca-se que a justificativa constante no processo e utilizada para dar início ao processo de terceirização da lavanderia do hospital menciona a ocorrência de uma situação caótica existente e a ocorrência de negativa de alvará de funcionamento por parte da vigilância sanitária, situação essa que não coincide com a narrativa de servidores do hospital. Segundo informações obtidas, a qualidade dos serviços de rouparia do hospital à época da contratação era superior à qualidade dos serviços oferecidos pela Lavatec.

No processo de contratação da empresa terceirizada de lavanderia, que resultou na contratação da Lavatec, não se identificou estudos e análise de custos ou justificativas adequadas e suficientes para a opção do hospital e do prefeito municipal de se terceirizar os serviços de lavanderia e manter ociosos os vários equipamentos próprios que se encontravam em boas condições de uso.

Não foi possível precisar a data da compra de todos os equipamentos existentes na lavanderia do hospital, tão somente identificou-se junto à Contabilidade da Prefeitura o Empenho nº 004427/2004 referente à Tomada de Preços nº 01/2004, cujo objeto foi a aquisição de alguns equipamentos de lavanderia que foram destinados ao hospital municipal, no valor total de R\$ 62.506,00.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do e-mail datado de 04/08/2017, a Procuradoria-Geral do Município de Teófilo Otoni/MG apresentou a seguinte manifestação:

“A fiscalização efetuada pela equipe da Controladoria Geral da União (CGU) para o item em referência acima, indicou que “não se identificou estudos e análise de custos ou justificativas adequadas e suficientes para a opção do hospital e do prefeito municipal de se terceirizar os serviços de lavanderia e manter ociosos os vários equipamentos próprios que se encontravam em boas condições de uso”, bem como aduz que houveram problemas na prestação do serviço pela empresa contratada, Lavatec.

As constatações produzidas pela fiscalização, indicam possíveis lapsos no planejamento e execução do contrato que estão associados a deficiência da máquina administrativa municipal.

O Município tem tomado providências a fim de sanear essas impropriedades, especialmente, através do aperfeiçoamento das técnicas de fiscalização e controle dos contratos administrativos com o melhor acompanhamento pelo gestor do contrato.”

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pela Prefeitura não contesta os fatos apontados e apresenta como causa a deficiência na máquina administrativa. Ela informa a intenção, mas não comprova a adoção de qualquer medida no sentido de sanear as falhas identificadas na execução do contrato.

A manifestação do atual gestor municipal não demonstra, também, a intenção de se proceder à análise da viabilidade econômica e financeira de se retornar ao funcionamento da lavanderia própria do hospital.

2.2.4. Irregularidade no processo de contratação da Associação Hospitalar Santa Rosália.

Fato

A contratualização do Associação Hospitalar Santa Rosália (AHSR) pelo gestor do Sistema Único de Saúde (SUS) do município de Teófilo Otoni/MG foi viabilizada pela Inexigibilidade de Licitação nº 006/2015 (Processo Licitatório nº 064/2015), a qual fundamentou-se na inviabilidade de competição prevista no art. 25, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/93.

Conforme Parecer da Procuradoria Geral do Município, emitido em 9 de novembro de 2015, a inviabilidade de competição caracterizou-se *“pelo fato do ente municipal pretender contratar tantos quantos se dispuserem a prestar serviços hospitalares aos usuários do SUS, onde quem escolhe o prestador do serviço é a população, que o fará de acordo com a sua conveniência”*. A impossibilidade de competição decorreu, então, do interesse da administração em contratar todos os interessados que atendam aos requisitos do edital e que aceitem o valor da contratação previamente estabelecido pela Administração.

No âmbito deste processo, o Edital de Credenciamento nº 007/2015, de 13 de novembro de 2015, objetivou o *“credenciamento de pessoas jurídicas na área de saúde para contratação*

de empresa para prestação de serviços hospitalares aos usuários do SUS, conforme tabelas do Termo de Referência”.

A data de 11 de dezembro de 2015 foi estabelecida como data limite para entrega de documentação pelos interessados. A discriminação dos serviços a serem contratados constou no Termo de Referência, anexo VII do Edital, o qual estabeleceu ainda as responsabilidades das partes e os recursos financeiros envolvidos.

Como única entidade a manifestar interesse, a Associação Hospitalar Santa Rosália (CNPJ 25.104.902/0001-07), em 15 de dezembro de 2015, firmou o Contrato nº 029/2015 com o Município de Teófilo Otoni/MG, representado pelo Prefeito Municipal CPF ***.553.976-**. O objeto estabelecido foi a “*contratação de empresa para prestação de serviços hospitalares aos usuários do SUS, de conformidade com a capacidade instalada e comprovada, dentro dos limites quantitativos e das especialidades propostas no Credenciamento nº 007/2015 e seus anexos e a proposta da contratada*”.

Desde sua assinatura, este contrato sofreu quatro aditivos, estando o vínculo regulamentado atualmente pelo 4º Termo Aditivo, assinado em 23 de dezembro de 2016, para vigência durante o exercício de 2017.

A análise da documentação relativa ao processo de Inexigibilidade de Licitação nº 006/2015, porém, demonstra que o procedimento foi formatado e executado com o intuito de legitimar a contratação da AHSR.

Corroboram este entendimento o conjunto de valores orçados para os serviços a serem contratados, a especificidade e quantidade dos serviços contratados, a inclusão de incentivos financeiros destinados exclusivamente à AHSR na composição dos valores contratuais e a existência de documentos da fase prévia do procedimento de contratação nominados como referentes ao Hospital Santa Rosália.

a) Valores orçados para os serviços:

A programação orçamentária prevista para o Credenciamento nº 007/2015 (item 5 do Termo de Referência), consubstanciada posteriormente no 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 029/2015 para vigência a partir de dezembro de 2015, apresenta valores semelhantes aos estabelecidos no contrato anterior firmado com o Hospital Santa Rosália.

Cumprе esclarecer que, até novembro de 2015, a contratualização do AHSR estava formalizada por meio do Contrato nº 058/2013, firmado em 22 de novembro de 2013, com último prazo de vigência determinado no 1º Termo Aditivo, de 21 de novembro de 2014. O Contrato nº 029/2015, por sua vez, teve vigência a partir de dezembro de 2015, o que evitou solução de continuidade no processo de contratualização do Hospital.

A tabela seguinte, portanto, compara valores praticados nos contratos firmados com AHSR.

Tabela – Valores mensais transferidos ao Hospital Santa Rosália.

PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Cont. 29/2015 Valor (R\$/mês)	Cont. 58/2013 Valor (R\$/mês)
Orçamento Pré-Fixado	1.911.932,51	2.550.584,59
Média complexidade	576.388,98	1.032.189,92 ⁽¹⁾

INTEGRA SUS - Incentivo de integração ao SUS	72.575,24	72.575,24
IAE-PI – Inc. p/ a atenção espec. aos povos indígenas	2.000,00	1.500,00
IGH – Inc. qual. gestão hospitalar (Portaria MS 142/2014)	516.094,96	516.094,96
Rec. repassados pela SMS – Inc. cirurgia cardíaca	35.000,00	35.000,00
Rede Cegonha (Resolução SES/MG nº3526/2012)	88.330,00	88.330,00
Rede Resposta (Resolução SES/MG nº 4706/2015)	200.000,00	400.000,00
Triagem auditiva neonatal (Resolução SES/MG 3137/2012)	8.822,80	8.822,80
Rede Cegonha (Portaria SES 1228/2012)	154.950,29	143.301,43
RAU - Rede de Atenção a Urgência (Prt. MS 1683/2014)	252.770,24	252.770,24
Incentivo vigilância em saúde (Portaria MS nº 48/2015)	5.000,00	-
Orçamento Pós-Fixado	799.114,58	523.379,48
Alta complexidade - MAC	580.639,43	295.669,40
Alta complexidade - FAEC (TRS - Nefrologia)	218.475,05	227.710,08
Total	2.711.046,99	3.073.964,07 ⁽²⁾

Fonte: Elaborado pela CGU, com base no 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 029/2015 e no 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 058/2013.

Obs.: (1) Sobre este valor, o FNS aplica um desconto de R\$455.374,82.

(2) No total estabelecido no Contrato 058/2013, consta ainda o valor de R\$750.000,00 relativo ao Incentivo UPA.

Os valores praticados nos dois contratos são semelhantes, havendo divergências apenas nos casos dos programas federais ou estaduais que sofreram alteração no repasse mensal ou dos valores pós-fixados para a “alta complexidade MAC” e pré-fixado para a “média complexidade”. Neste último caso, a diferença justifica-se porque no Contrato nº 029/2015 foi suprimido da “média complexidade” um valor (R\$ 455.374,82) decorrente de retenções do Fundo Nacional de Saúde sobre o repasse destinado ao Município de Teófilo Otoni/MG. Somando tal retenção ao valor estabelecido no Contrato, o total obtido R\$1.031.763,80) estaria próximo ao valor praticado no Contrato nº 058/2013 (R\$1.032.189,92).

Portanto, esta similaridade entre os valores do contrato expirado com o Hospital Santa Rosália e os previstos no Edital de Credenciamento nº 007/2015, analisada em conjunto com a sucessão praticamente sem interrupções entre os contratos firmados com a AHSR, permite o entendimento de que o procedimento de contratação consubstanciado na Inexigibilidade de Licitação nº 006/2015 (Processo Licitatório nº 064/2015) foi formatado com interesse exclusivo de prover legalidade à contratação, previamente definida, da AHSR.

b) Especificidade dos serviços contratados:

Os serviços de saúde previstos para a contratação por intermédio do Edital de Credenciamento nº 007/2015 são correspondentes aos que já vinham sendo previamente contratados junto ao Hospital Santa Rosália, além de constituírem um conjunto que, pela especificidade e quantidade, só poderiam ser prestados na região pelo referido Hospital.

Ou seja, a gama de serviços escolhida – que incluía serviços de urgência e emergência, de cirurgia cardíaca e de hemoterapia, e disponibilização de leitos de UTI adulto pediátrico e neonatal – adequa-se integralmente à capacidade instalada do Hospital Santa Rosália, não existindo nenhum outro hospital no município com condições de oferecer tal pacote ao SUS.

Corroborar tal fato a assunção integral, quantitativa e qualitativamente, pelo Hospital Santa Rosália, dos serviços estabelecidos no Termo de Referência que integra o Edital de Credenciamento, conforme consta no Contrato nº 029/2015 e respectivos aditivos.

Portanto, a tipologia e quantidade dos serviços contratados por meio da Inexigibilidade de Licitação nº 006/2015 também indica que tal processo foi formatado com interesse exclusivo de prover legalidade à contratação da AHSR.

c) Incentivos de destinação exclusiva ao AHSR:

No item 5 do Termo de Referência, o valor anual dos serviços a serem contratados, estimado em R\$32.532.563,88, foi desdobrado em componentes pré-fixado e pós-fixado, em conformidade com a Portaria GM/MS nº 3.410/2013, arts. 16 a 19.

A análise dos valores orçados por componente demonstra que diversos recursos relacionados no Termo de Referência já estavam direcionados ao Hospital Santa Rosália pelos respectivos atos de concessão emitidos pelo Ministério da Saúde e/ou pela Secretaria de Estado da Saúde, independente do resultado decorrente do Edital de Credenciamento nº 007/2015.

Exemplos de recursos destinados previamente pelos órgãos concedentes ao Hospital Santa Rosália, que não poderiam ser alterados pelo resultado do Edital de Credenciamento, são listados a seguir:

- Rede Cegonha (itens 1.6 e 1.10): a destinação dos recursos estaduais e federais aprovados para o Município de Teófilo Otoni/MG foram destinados diretamente ao Hospital Santa Rosália pela Resolução SES nº 3.526, de 27 de novembro de 2012;
- Rede Resposta (item 1.7): a Resolução SES nº 4.706, de 18 de março de 2015, em seu Anexo II, credenciou o Hospital Santa Rosália ao recebimento do valor mensal de R\$200.000,00, mesmo valor da programação orçamentária do Termo de Referência;
- Triagem Auditiva Neonatal (item 1.9): a Secretaria de Estado de Saúde (SES/MG) credenciou o Hospital Santa Rosália como serviço de referência no município de Teófilo Otoni/MG por meio da Resolução SES nº 3.137, de 14 de fevereiro de 2012, registrando como meta mensal financeira o mesmo valor da programação orçamentária do Termo de Referência, R\$ 8.822,80.


Os fatos apontados anteriormente reiteram o entendimento de que o procedimento de contratação foi formatado com interesse exclusivo de prover legalidade à contratação da AHSR.

d) Documentos da fase prévia do procedimento de contratação já nominados como referentes ao Hospital Santa Rosália:


Inobstante as similaridades apontadas em relação aos serviços contratados e aos valores contratados, e a existência de incentivos previamente destinados à AHSR, o Termo de Referência (Anexo VII do Edital de Credenciamento nº 007/2015), em seu item 5 – “Recursos Financeiros”, foi emitido com o nome “Hospital Santa Rosália” já gravado no cabeçalho do quadro da programação orçamentária.

Ressalta-se que o Edital de Credenciamento, datado de 13 de novembro de 2015, foi publicado no “Minas Gerais”, órgão oficial do Estado, em 14 de novembro de 2015, 27 dias antes da data limite para a apresentação de propostas pelos interessados, 11 de dezembro de 2015, que foi a data de emissão da “Solicitação de Credenciamento e Declaração de Aceitação dos Preços das Tarifas” registrada nos documentos apresentados pela AHSR no processo de

Inexigibilidade de Licitação nº 006/2015. A imagem seguinte reproduz parte do Termo de Referência na qual está indicada o nome da instituição.



Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni
 DIVISÃO DE LICITAÇÃO
 Avenida Luiz Boal, 230 - CEP 39.800-000 - Tele Fax 33 3529-2259



4.2.2 Acompanhar a execução do Contrato, utilizando-se de procedimentos de supervisão indireta ou local, bem como verificar, controlar e avaliar os serviços prestados sob critérios definidos em normatização complementar, e ainda em casos específicos, determinar auditoria especializada;

4.2.3 Transferir os recursos conforme apresentado neste Termo;

4.2.4 Analisar, aprovar e acompanhar o POA, com relação ao cumprimento das metas qualitativas e quantitativas;

4.2.4 Acompanhar, controlar, regular, fiscalizar e auditar a execução das ações e serviços contratados;

4.2.5 Zelar pelo adequado funcionamento da Comissão de Acompanhamento do Contrato, por meio da indicação dos seus representantes e sua homologação;

4.2.6 Analisar os relatórios elaborados pela Contratada, comparando-se as metas do Plano Operativo com os resultados alcançados e os recursos financeiros repassados;


4.2.7 Notificar a Contratada sobre ocorrências referentes ao não cumprimento das metas, ou quaisquer outras alterações que interfiram no desempenho do Contrato;

4.2.8 Realizar o processamento mensal da produção de todos os serviços apresentados e encaminhar para o DATASUS dentro do cronograma estabelecido.

5- Recursos Financeiros
 O valor anual estimado para a execução do presente contrato importa em R\$ R\$ 32.532.563,88 (trinta e dois milhões, quinhentos e trinta e dois mil, quinhentos e sessenta e três reais e oitenta e oito centavos) conforme quadro orçamentário abaixo:

Programação Orçamentária da Instituição	Mensal	Anual
Pré-fixado	R\$ 1.911.932,51	R\$ 22.943.190,12
Pós-fixado: Alta Complexidade	R\$ 799.114,48	R\$ 9.589.373,76
TOTAL	R\$ 2.711.046,99	R\$ 32.532.563,88

Os componentes pré-fixado e pós-fixado dos recursos serão constituídos conforme quadro abaixo:



PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA HOSPITAL SANTA ROSÁLIA	VALOR MENSAL	VALOR ANUAL
I- ORÇAMENTO PRÉ-FIXADO		
1.1 MÉDIA COMPLEXIDADE	R\$ 574.435,01	R\$ 6.893.220,12
1.1.1 SADI PRÉ-FIXADO	R\$ 1.953,97	R\$ 23.447,64
SUB TOTAL DA MÉDIA COMPLEXIDADE	R\$ 576.388,98	R\$ 6.916.667,76
1.2 INTEGRASUS – INCENTIVO DE INTEGRAÇÃO AO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE	R\$ 72.575,24	R\$ 870.902,88
1.3 IAE-PI – INCENTIVO PARA A ATENÇÃO ESPECIALIZADA AOS POVOS INDÍGENAS	R\$ 2.000,00	R\$ 24.000,00
1.4 IGH – INCENTIVO DE QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO HOSPITALAR (PORTARIA MS Nº 142/2014)	R\$ 516.094,96	R\$ 6.193.139,52
1.5 RECURSOS FINANCEIROS REPASSADOS AO HOSPITAL PELA SMS – INCENTIVO PARA CIRURGIA CARDÍACA	R\$ 35.000,00	R\$ 420.000,00
SUB TOTAL (ORÇAMENTO PRÉ-FIXADO)	R\$ 625.670,20	R\$ 14.424.710,16
ORÇAMENTOS – OUTROS RECURSOS (FONTE ESTADUAL)		
1.6 REDE CEGONHA (RESOLUÇÃO SES/MG 3526/2012)	R\$ 88.330,00	R\$ 1.059.960,00
1.7 REDE RESPOSTA (RESOLUÇÃO SES/MG 4706/2015)	R\$ 200.000,00	R\$ 2.400.000,00




Imagem – Reprodução de página não numerada do Termo de Referência, Anexo VII do Edital de Credenciamento nº 007/2015, com destaque para o nome Hospital Santa Rosália já transcrito no documento de convocação.

Esta referência explícita ao Hospital Santa Rosália na fase prévia da contratação, quando sequer o objeto e as condições da contratação haviam sido divulgados oficialmente, demonstra que o procedimento foi utilizado exclusivamente para legitimar a contratação que já havia sido previamente acertada entre as partes.

CONCLUSÃO

O conjunto dos fatos apontados demonstram, de forma inequívoca, que o Edital de Credenciamento e seus anexos foram elaborados e formatados de forma a permitir que apenas um interessado – a Associação Hospitalar Santa Rosália – possuísse a capacidade de atender a todos os serviços e condições exigidas para a contratação.

Pela análise do contexto, a contratação da AHSR torna-se óbvia e imprescindível porque o hospital é referência no atendimento de média e alta complexidade no Município de Teófilo Otoni/MG e região, sendo elo fundamental da rede de urgência e emergência para toda a Macrorregião Nordeste do Estado de Minas Gerais. Portanto, por tratar-se de serviço essencial a saúde da população, o Princípio da Continuidade do serviço público impõe tempestividade à contratualização do Hospital Santa Rosália para evitar soluções de continuidade na prestação dos serviços ao SUS. Tal imprescindibilidade, porém, não legitima a realização de procedimentos de contratação em desacordo com a Lei nº 8.666/1993, conforme restou demonstrado em relação à Inexigibilidade de Licitação nº 006/2015 (Processo Licitatório nº 064/2015).

Ressalta-se que, em tese, o direcionamento na condução do processo para a contratualização do Hospital Santa Rosália, apesar de grave falha administrativa, não acarretou, diretamente, em prejuízos de caráter financeiro ao município ou a União.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do e-mail datado de 04/08/2017, a Procuradoria-Geral do Município de Teófilo Otoni/MG apresentou a seguinte manifestação:

“A fiscalização efetuada pela equipe da Controladoria Geral da União (CGU) para o item em referência acima, indicou que houve grave falha administrativa em razão dos procedimentos de contratação serem realizados em desacordo com a Lei nº 8.666/1.993.

Em que pese as inconsistências apontadas, ficou evidenciado pela própria fiscalização da CGU que a contratação ocorreu com o hospital que é “referência no atendimento de média e alta complexidade neste Município e região, sendo elo fundamental da rede de urgência e emergência para toda a Macrorregião Nordeste do Estado de Minas Gerais. Portanto, por tratar-se de serviço essencial a saúde da população, o Princípio da Continuidade do serviço público impõe tempestividade à contratualização do Hospital Santa Rosália para evitar soluções de continuidade na prestação dos serviços ao SUS”.

*Ressaltou o relatório, ainda, que a contratualização **NÃO** acarretou, diretamente, em prejuízos de caráter financeiro ao Município ou a União.”*

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pela Prefeitura não contesta os fatos apontados e reafirma a ausência de prejuízo financeiro, contudo, não se manifesta acerca da grave falha administrativa.

2.2.5. Formalização de Convênio com o Hospital Santa Rosália para gestão da UPA sem prévio processo de seleção adequado aos princípios da legalidade e da impessoalidade.

Fato

Em 10 de outubro de 2011, o Município de Teófilo Otoni/MG, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, e a Associação Hospitalar Santa Rosália (AHSR), CNPJ

25.104.902/0001-07, firmaram o Convênio nº 001/2011 com o objeto de “*discriminar as atribuições, responsabilidades e obrigações das partes na operacionalização da gestão e na execução das ações e serviços de saúde a serem prestados pela Conveniada na Unidade de Pronto Atendimento referenciada neste contrato, doravante designada simplesmente UPA, em regime de 24 horas/dia (...)*” (Cláusula Primeira – Do Objeto).

O objeto do ajuste firmado, portanto, foi a transferência da gestão administrativa, financeira e assistencial da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) do Município de Teófilo Otoni/MG para a esfera privada, que se responsabilizaria pelo gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde prestadas na unidade, incluindo a contratação de pessoal e a manutenção de equipamentos, em troca de uma remuneração financeira.

Para efetivar esta transferência de gestão, o gestor municipal optou pela formalização de convênio com entidade filantrópica, sem a realização de processo prévio de seleção de possíveis interessados na consecução do objeto acordado. Como consequência, tal fato acarretou impropriedades relacionadas à seleção do prestador e a escolha do instrumento de formalização do vínculo.

O objeto do Convênio, porém, caracteriza-se como uma prestação de serviços comum, relacionada a contratação de empresa/entidade para gerenciamento da UPA, serviço que pode ser realizado por diversas empresas/entidades interessadas. Tais características impõem a relação jurídica entre os entes envolvidos uma clara natureza contratual decorrente do fato de as partes terem interesses opostos, materializados na existência de contraprestação financeira aos serviços prestados. Esta natureza intrínseca do objeto (prestação de serviços) obrigaria, ainda, a formalização do vínculo por meio de contrato administrativo, precedido de “*processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes*”, conforme determina a Constituição, art. 37, inc. XXI.

Mesmo no caso de prosperar o entendimento do ajuste ter natureza de convênio, comprovando-se o interesse comum das partes em relação à consecução do objeto, há que se criticar a não realização pelo Município de Teófilo Otoni/MG de procedimento prévio de seleção de entidades interessadas, medida fundamental para afastar interesses subjetivos do gestor público na escolha do conveniente e para garantir a adesão do processo aos princípios da legalidade e da impessoalidade.

Neste sentido, a formalização do convênio – por tratar-se de modalidade de transferência facultativa de verbas públicas e pelo fato de o objeto neste presente caso poder ser adimplido por diversos interessados – deve necessariamente ser precedida de chamamento público, deflagrado por procedimento licitatório, nos termos da Constituição, art. 37, inc. XXI. A Administração Pública deve buscar a seleção da proposta que melhor atenda aos seus interesses, independente do fato de este interesse ser comum, ou não, ao da entidade conveniente.

O Município de Teófilo Otoni/MG, portanto, não apresentou nenhum processo ou conjunto de documentos que demonstrassem as razões e/ou justificativas para a escolha da Associação Hospitalar Santa Rosália para assumir a gestão da UPA, ferindo os princípios da legalidade e da impessoalidade e descumprindo a exigência de procedimento licitatório prévio prevista na Constituição, art. 37, inc. XXI.

Além disso, como as partes tinham interesses antagônicos em relação à gestão, e o objeto era plenamente licitável em decorrência de sua caracterização como prestação de serviços e da possibilidade de existência de diversos interessados, o uso do instrumento de convênio para a formalização do vínculo entre o Município e a AHSR não tem amparo na legislação federal e nem na doutrina aplicável ao instrumento.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do e-mail datado de 04/08/2017, a Procuradoria-Geral do Município de Teófilo Otoni/MG apresentou a seguinte manifestação:

“A fiscalização efetuada pela equipe da Controladoria Geral da União (CGU) para o item em referência acima, indicou que “o uso do instrumento de convênio para a formalização do vínculo entre o Município e a AHSR não tem amparo na legislação federal e nem na doutrina aplicável ao instrumento”.

Em que pese a fiscalização da CGU apontar a necessidade de realização do processo licitatório para o formalização do termo acima indicado, veja que a natureza do vínculo que se pretendia celebrar, não seria, a princípio, adequado aos moldes da Lei Geral de Licitações, já que os interesses não eram em verdade antagônicos, mas sim mútuos, tanto é, que o Município, o Estado e a União celebraram acordo de cooperação para tanto.”

Análise do Controle Interno

A equipe da CGU entende, conforme já exposto, que o instrumento adequado para a terceirização da gestão da UPA municipal é o contrato administrativo precedido de processo licitatório, apesar do alegado “interesse mútuo” pela administração.

Contudo, a administração não se manifestou acerca da principal falha apontada que foi a inexistência de atendimento aos princípios da legalidade e da impessoalidade para a assinatura do “Termo de Convênio”, uma vez que não houve chamamento público para a seleção de candidatos, o que demonstra o direcionamento da contratação.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, contatou-se as seguintes impropriedades e irregularidades envolvendo a gestão e a aplicação dos recursos federais transferidos ao bloco de Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade (MAC):

- Movimentações irregulares de recursos na área da saúde, bem como pagamento de despesas indevidas com recursos do bloco MAC;
- Irregularidades no processo de contratualização da Associação Hospitalar Santa Rosália;
- Fraude e direcionamento de licitações;
- Pagamento irregular de médicos;
- Falhas na execução dos serviços de lavanderia do Hospital Municipal Dr. Raimundo Gobira;

- Ausência de comprovação no pagamento de diárias de hospedagem para os pacientes em Tratamento Fora de Domicílio;
- Inaptidão dos instrumentos de contratualização dos prestadores de serviços do SUS;
- Irregularidades na transferência de recursos federais e estaduais para o financiamento da UPA, além do inadequado gerenciamento dos referidos recursos;
- Ausência de devido processo de seleção para formalização de convênio para gestão da UPA com entidade filantrópica.