

# PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

*estados, df e municípios*

Programa de Fiscalização  
em Entes Federativos – V04º  
Ciclo

Número do Relatório: 201701307

## Sumário Executivo Sete Lagoas/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 Sete Lagoas/MG, nos meses de maio e junho 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 das Cidades, foi avaliada a aplicação de recursos dos seguintes programas:

- 0052 – Programa de Infraestrutura de Transporte e Mobilidade Urbana. A ação fiscalizada refere-se à execução do Contrato de Financiamento nº 399.907-76 firmado entre o município de Sete Lagoas/MG e a Caixa Econômica Federal, no âmbito do programa Pró-Transporte.
- 2054 – Planejamento Urbano / Apoio a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. A ação fiscalizada refere-se à execução do Contrato de Repasse nº 1.002.320-67 (Siconv nº 780486) e ao Termo de Compromisso TC/PAC nº 1.014.309-71 (Siconv nº 800682) firmados entre o município de Sete Lagoas/MG e o Ministério das Cidades.

Referente aos programas/ações do Ministério da Educação, foi fiscalizada a aplicação de recursos do Programa Educação Básica/Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica – PDDE. O Programa tem como objetivo aprimorar a infraestrutura física e pedagógica das escolas e reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático. Foram avaliados os processos de aquisição pelas Unidades Executoras (UEX) quanto aos seguintes aspectos: relação entre o que foi planejado e o executado pelas escolas; aderência das

aquisições aos normativos; movimentação dos recursos; participação da comunidade escolar na gestão e no controle social do programa; e a prestação de contas, envolvendo o acompanhamento e apoio das Entidades Executoras (EEx) do PDDE.

Quanto aos recursos transferidos pelo Ministério dos Esportes, a fiscalização incidiu sobre a aplicação de valores destinados ao Programa Esporte, Lazer da Cidade – PELC, oriundos de dotações orçamentárias vinculados ao Termo de Convênio SNELIS/ME nº Siconv 817982/2015. O Termo celebrado entre a União, representada pelo Ministério do Esporte e a Prefeitura Municipal de Sete Lagoas /MG, tem como objeto proceder à implantação de dez núcleos no município. O financiamento federal do PELC consiste na descentralização de recurso financeiro cuja aplicação visa ao desenvolvimento de atividades para atendimento de crianças, jovens, adultos, idosos e pessoas portadoras de necessidades especiais, com atividades esportivas, culturais e recreativas. O programa inclui também a disponibilização de eventos de esporte, lazer e de formação continuada por meio da implantação de núcleos onde essas ações ocorrerão. O escopo da fiscalização abrangeu a análise do plano de trabalho, os processos de compras, os contratos firmados, bem como relatórios produzidos pela Prefeitura de Sete Lagoas/MG no que tange à execução do objeto do PELC.

Por sua vez, no que concerne aos recursos da área da saúde descentralizados pelo Ministério da Saúde, os trabalhos de fiscalização trataram das transferências de recursos federais ao Fundo Municipal de Saúde de Sete Lagoas/MG, especificamente relacionados à Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade (MAC). Na consecução dos trabalhos, foram analisados o processo de contratualização dos prestadores de serviços do SUS pelo município, a transferência de recursos federais e estaduais para o financiamento da Unidade de Pronto Atendimento (UPA), a organização e pagamento de plantões médicos do Hospital Municipal Monsenhor Flávio D’Amato e a contratação da Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba (Cismep) para gestão clínica e desenvolvimento das ações de saúde nos estabelecimentos da rede de urgência e emergência municipais.

Por fim, no que diz respeito ao Ministério dos Transportes, a ação fiscalizada consistiu na verificação de possível cessão irregular de imóvel do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, localizado no município de Sete Lagoas/MG, à Prefeitura Municipal.

## Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

<b>População:</b>	214152
<b>Índice de Pobreza:</b>	26,34
<b>PIB per Capita:</b>	21.391,80
<b>Eleitores:</b>	138200
<b>Área:</b>	537

Fonte: Sítio do IBGE.

## Informações sobre a Execução da Fiscalização

**Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:**

<b>Ministério</b>	<b>Programa Fiscalizado</b>	<b>Qt.</b>	<b>Montante Fiscalizado por Programa</b>
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação Básica	1	1.989.799,25
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO</b>		<b>1</b>	<b>1.989.799,25</b>
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	30.344.611,67
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE</b>		<b>1</b>	<b>30.344.611,67</b>
MINISTERIO DAS CIDADES	Planejamento Urbano	2	3.762.226,10
	PROGRAMA DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA	1	2.134.034,19
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES</b>		<b>3</b>	<b>5.896.260,29</b>
MINISTERIO DO ESPORTE	Esporte e Grandes Eventos Esportivos	1	1.884.160,00
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO ESPORTE</b>		<b>1</b>	<b>1.884.160,00</b>
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	1	Não se Aplica
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DOS TRANSPORTES</b>		<b>1</b>	<b>0,00</b>
<b>TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO</b>		<b>7</b>	<b>40.114.831,21</b>

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 Sete Lagoas/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 pelo Ministério das Cidades, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado. A análise do Contrato de Financiamento nº 399.907-76 firmado entre o município de Sete Lagoas/MG e a Caixa Econômica Federal, no âmbito do programa Pró-Transporte e do Termo de Compromisso TC/PAC nº 1.014.309-71 (Siconv nº 800682), identificou a contratação indevida de sociedade de economia mista por dispensa de licitação. Por sua vez, quanto à execução do Contrato de Repasse nº 1.002.320-67 (Siconv nº 780486), além da contratação indevida de sociedade de economia mista por dispensa de licitação, verificou-se também morosidade na execução das obras.

Por sua vez, quanto à aplicação dos recursos do Programa Educação Básica/Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica – PDDE, transferidos pelo Ministério da Educação, com base nos exames realizados, conclui-se que o processo de aquisição pelas Unidades Executoras (UEX), apresenta algumas ressalvas:

- Aquisições por valor global sem apresentação de justificativas pelas Unidades Executoras Próprias (UEX);
- Entidade Executora (EEEX) não realiza inspeções nas Caixas Escolares a fim de acompanhar a execução dos recursos repassados às Unidades Executoras.

Quanto aos recursos transferidos pelo Ministério dos Esportes, acerca da aplicação de valores destinados ao Programa Esporte, Lazer da Cidade – PELC e a implantação de dez núcleos no município de Sete Lagoas/MG, a verificação realizada, considerando o cronograma de aplicação e a etapa de implantação em que o projeto se encontrava no momento da fiscalização, não identificou falhas que comprometessem o atingimento do objetivo do programa, desde que os núcleos previstos tenham sua infraestrutura readequada conforme descrição constante em item específico desse relatório.

Já no âmbito dos recursos da área da saúde, com base nos exames realizados, contatou-se 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) no Município de Sete Lagoas/MG, a saber:

- Falhas no processo de contratualização dos prestadores de serviços do SUS no Município;
- Irregularidades na transferência de recursos federais e estaduais para o financiamento da Unidade de Pronto Atendimento (UPA);
- Pagamento de plantões sem a devida comprovação por meio de registro de ponto;
- Irregularidades na contratação da Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba (Cismep) para gestão rede de urgência e emergência do Município;
- Simulação de procedimento de dispensa de licitação para contratação do Cismep;
- Aumento de gastos da Prefeitura Municipal após alteração da forma de contratação dos médicos plantonistas da rede pública de saúde de urgência e emergência;
- Taxa administrativa majorada em relação à prevista no contrato, resultando em prejuízo no montante de R\$ 1.614.838,51.

Por fim, quanto à verificação de possível cessão irregular de imóvel do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, localizado no município de Sete Lagoas/MG, à Prefeitura Municipal, constatou-se que o imóvel onde funciona a unidade local do DNIT em Sete Lagoas/MG não foi cedido à Prefeitura Municipal.

**Ordem de Serviço:** 201701206

**Município/UF:** Sete Lagoas/MG

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** MUNICIPIO DE SETE LAGOAS

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 1.989.799,25

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 15 de maio de 2017 a 19 de maio de 2017, sobre a aplicação dos recursos do Programa Educação Básica/Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica – PDDE, no município de Sete Lagoas/MG. O Programa tem como objetivo aprimorar a infraestrutura física e pedagógica das escolas e reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica por meio da assistência financeira, em caráter suplementar.

Foram avaliados os processos de aquisição pelas Unidades Executoras (UEX), constantes de uma amostra de seis caixas escolares, quantos aos seguintes aspectos: relação entre o que foi planejado e o executado pelas escolas; aderência das aquisições aos normativos; movimentação dos recursos; participação da comunidade escolar na gestão e no controle social do programa; e prestação de contas, envolvendo o acompanhamento e apoio das Entidades Executoras (EEX) do PDDE. A amostra baseou-se nos critérios de materialidade e recorrência de recebimento de recursos nos anos de 2015 e 2016. Nenhuma restrição foi imposta aos trabalhos da equipe de fiscalização.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

### 2.2 Parte 2

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

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

### 2.2.1. Informações gerais sobre o Programa e atuação das UEx.

#### Fato

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal. Foi selecionada uma amostra de seis Unidades Executoras Próprias (UEx), que são entidades privadas sem fins lucrativos, representativas das escolas municipais e denominadas de Caixas Escolares. As Escolas contempladas com os recursos do PDDE e constantes da amostra são as descritas na tabela abaixo.

*Tabela 1: Caixas Escolares e Valores Recebidos (R\$)*

<b>Caixas Escolares</b>	<b>2015 (R\$)</b>	<b>2016 (R\$)</b>	<b>Total (R\$)</b>
Professor Edson Abreu	55.733,27	27.748,00	83.481,27
Dalva Ferreira Diniz	53.612,22	27.308,00	80.920,22
Lucas Rodrigo	45.549,85	12.220,00	57.769,85
Francisca Ferreira de Avelar	18.520,00	39.426,23	57.946,23
Alípio Maciel de Oliveira	26.640,00	71.660,51	98.630,51
Dr. Márcio Paulino	23.174,36	36.024,00	59.198,36

Fonte: Amostra selecionada segundo critérios de materialidade e criticidade.

Diante do escopo da fiscalização, ressaltam-se alguns aspectos verificados na execução do PDDE nas seis escolas representantes da amostra, conforme relatado a seguir:

#### a) Processos de aquisições de materiais e serviços:

As UEx solicitam orçamentos cotações em três empresas; o objeto das contratações mostrou-se pertinente ao programa e não foram detectados indícios de direcionamento, sobrepreço ou restrição à competitividade.

Os pagamentos foram realizados através de cheques nominais assinados pelas pessoas autorizadas em atas e os recursos financeiros não utilizados são aplicados conforme previsto no artigo 15 da Resolução FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013. Ressalta-se, entretanto, que as Caixas Escolares não justificam, em atas, os motivos pelos quais algumas aquisições são realizadas pelo critério do menor preço global, conforme detalhado em ponto específico deste relatório.

#### b) Transparência e Controle Social:

Foram apresentadas atas consignadas de constituição dos colegiados, bem como atas das reuniões nas quais são decididas as prioridades para aplicação dos recursos. A informação de ingresso de recursos; convocação para reuniões e demonstrativo dos gastos dos recursos do PDDE são divulgados em mural nas próprias escolas.

#### c) Prestação de Contas:

Foram analisadas 12 prestações de contas das seis escolas selecionadas na amostra, referentes aos exercícios de 2015 e 2016. Não foram encontradas falhas relevantes nos processos de prestação de contas apresentados pelas UEx, estando as mesmas de acordo com a legislação pertinente. Quanto ao acompanhamento e monitoramento pela Entidade Executora – EEx na utilização dos recursos do Programa pelas UEx, em entrevistas com os dirigentes das escolas, foi constatado que a Secretaria Municipal de Educação não visita as escolas, a fim de

acompanhar a regularidade na aplicação dos recursos oriundos do PDDE, conforme detalhado neste relatório. Ressalta-se que o status da Prestação de Contas no Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC das escolas constantes da amostra é “adimplente”.

## 2.2.2. Aquisições por Valor Global sem apresentação de justificativas pelas Unidades Executoras Próprias (UEX).

### Fato

Com o objetivo de averiguar se os processos de aquisição de materiais e serviços realizados pelas Unidades Executoras – UEx estão em conformidade com os normativos e procedimentos aplicáveis ao PDDE, a equipe, por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201701206/01, solicitou à Secretaria de Educação de Sete Lagoas os processos de aquisição de materiais e serviços das seguintes UEx, referentes aos exercícios de 2015 e 2016:

*Quadro 1 – Unidades Executoras selecionadas*

<b>Unidades Executoras - UEx</b>
Caixa Escolar Dr. Márcio Paulino
Caixa Escolar Professor Edson Abreu
Caixa Escolar Alípio Maciel de Oliveira
Caixa Escolar Dalva Ferreira Diniz
Caixa Escolar Francisca Ferreira de Aguiar
Caixa Escolar Lucas Rodrigo

Fonte: Amostra selecionada segundo critérios de materialidade e criticidade.

Ao analisar a documentação solicitada, a equipe constatou que nenhuma das Caixas Escolares, que adquiriram bens ou serviços pelo critério menor valor global, apresentaram justificativa, descumprindo o que estabelece o parágrafo 3º do artigo 3º da Resolução FNDE nº 09, de 02 de março de 2011, *in verbis*:

“Art. 3º.

(...)

§ 3º *As aquisições de materiais e bens e/ou contratações de serviços serão realizadas com base no menor preço por item ou lote, admitida a escolha com base no menor preço global da proposta nos casos em que tal opção, justificadamente, resultar no melhor aproveitamento dos recursos públicos”.*

Referida falha foi constatada em diversas aquisições realizadas pelas Caixas Escolares: Dr. Márcio Paulino, Professor Edson Abreu, Lucas Rodrigo e Alípio Maciel de Oliveira. Destaca-se que, na tabela abaixo, os orçamentos constantes da coluna A são os apresentados pelas empresas vencedoras, embora não tenham apresentado os melhores valores para todos os itens.

*Tabela 2: Aquisições realizadas por valor global sem apresentação de justificativas pela Caixa Escolar*

Caixa Escolar	Nota Fiscal	Bens/Serviços adquiridos	Orçamentos (R\$)		
			A	B	C
Dr. Márcio Paulino	000.000.033	Cartucho Brother TN-450	495,00	660,00	550,00
		Kilo de toner em pó TN-450	200,00	220,00	210,00
		Cilindro Brother TN-450	80,00	100,00	90,00
		Kit Cilindro Brother	120,00	145,00	180,00

		Kit fusor Brother	320,00	330,00	<i>175,00</i>
		Rolo de fusor Brother	160,00	185,00	<i>460,00</i>
		<b>TOTAL</b>	<b>1.375,00</b>	<b>1.640,00</b>	<b>1.665,00</b>
	Lucas Rodrigo	Smart TV 49 polegadas Led Full HD	3.340,43	3.399,90	<i>3.255,90</i>
		Suporte TV fixo de parede	130,64	620,00	<i>580,00</i>
		<b>TOTAL</b>	<b>3.471,07</b>	<b>4.019,90</b>	<b>3.835,90</b>

Fonte: Processos de Prestação de Contas das Caixas Escolares Dr. Márcio Paulino e Lucas Rodrigo.

Nota: Os valores em *itálico* referem-se aos menores propostos por outros fornecedores que não foram vencedores, em razão de se ter adotado o menor valor global.

Verifica-se, pois, que a Empresa A, vencedora na Caixa Escolar Dr. Márcio Paulino, venceu com o valor global de R\$1.375,00, mas se a Escola tivesse comprado por item, mantidos os preços, teria pago R\$1.230,00. Já, a Caixa Escolar Lucas Rodrigo, pagou R\$3.471,07, considerando os valores globais das propostas, sendo que poderia ter pago R\$3.386,54, se tivesse realizado a compra por item.

Ressalta-se que essa ocorrência foi verificada em outras compras realizadas por essas Caixas Escolares, bem como pela Professor Edson Abreu e pela Alípio Maciel de Oliveira.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Instada a se manifestar, a Entidade Executora, por meio do Ofício nº 590/2017/GAB/SME, de 04 de agosto de 2017, prestou os seguintes esclarecimentos:

*“Justificamos que a adjudicação por menor valor global, não é, em princípio, irregular. A existência de itens com preços superiores aos concorrentes não é algo estranho em uma licitação por agrupamento, com diversos itens ofertados. A empresa proponente, ao compor os preços dos lotes pode ter trabalhado cada item com margens variáveis de forma que a retirada de um ou outro item pode afetar o efetivo interesse da vencedora em fornecer as mercadorias. A divisão por itens pode influenciar fatores para tornar as compras mais dispendiosas. Fundamentamos nossa opção no Acórdão TCU 3140/2006 que diz “Em licitações cujo objeto seja divisível deve a Administração contratante realizar estudos prévios à definição da forma de adjudicação a ser adotada, que comprovem as vantagens técnicas e econômicas da contratação em lote único comparativamente à parcelada, situando-se a escolha, devidamente motivada, na esfera do poder discricionário do administrador”. Ademais, alguns fornecedores não apresentam ou não estão em dia com as Certidões Negativas, fato este que impede a aquisição do bem/serviço com tais empresas. Outro fator preponderante é a qualidade do produto, o prazo e condições de entrega do mesmo que pode tornar a aquisição inviável por item, nestes casos optam-se pelo menor valor global. Como forma de sanar tal irregularidade apontada, todas as UEx serão orientadas e deverão justificar por meio de Ata as aquisições por menor preço global. Ata esta que deverá constar no caderno de prestação de contas”.*

Além das justificativas apresentadas por meio do Ofício nº 590/2017/GAB/SME, a Secretaria encaminhou os esclarecimentos prestados pelas Caixas Escolares:

Caixa Escolar Lucas Rodrigo (Ofício nº 109/2017):

*“Diante das necessidades da Unidade Executora (Escola) é feito o levantamento e o estudo junto ao colegiado da melhor forma da compra visando a qualidade, a eficiência, a garantia, e resultado dos produtos obtidos para o processo de ensino e aprendizagem. Entretanto quando se trata de compras relacionadas à Caixa Escolar encontramos muitas dificuldades*



*em relação às empresas, pois grande parte não apresenta (não tem interesse em vender devido à burocracia) ou não estão em dia com as Certidões Negativas (Federal, Estadual, Municipal e FGTS). Quando é feito a negociação detalhadamente dentro dos critérios de exigências legais entre a Caixa Escolar e Empresas, algumas empresas desistem (Exemplo, Casas Bahia tinha o produto com preço baixo e qualidade, mas a empresa não enviava as certidões). Outra dificuldade encontrada no ato da entrega é a qualidade do produto e o prazo de entrega exigido, esses critérios fazem com que a execução da compra não seja concluída por desinteresse da Empresa.”*

Caixa Escolar Professor Edson Abreu (Ofício nº 134/2017):

*“Em resposta ao ofício DPO/SME/nº 114/17, justificamos que todas as aquisições realizadas por este estabelecimento de ensino foram baseadas na melhor qualidade do produto, seguida do menor preço e que foram apresentados os devidos orçamentos e as documentações exigidas conforme legislação vigente”.*

Caixa Escolar Dr. Márcio Paulino (Ofício nº 102/2017):

*“Esclareço-lhes para os devidos fins que, as compras com a verba do FNDE realizadas pelo critério do menor preço global se justifica pela melhor qualidade apresentada nos produtos adquiridos bem como o menor preço individual por mercadoria. Há também o fator que os demais fornecedores não possuíam as documentações necessárias para o cumprimento das exigências básicas para compra. Deixo claro que, até a fiscalização realizada pela CGU, o departamento responsável por nossa orientação no âmbito municipal, não diagnosticou tal demanda e a partir da orientação dada por essa Controladoria, todos os procedimentos serão adequados para evitar tal fato, tendo como referência a legislação e as orientações corretas do órgão municipal”.*

Caixa Escolar Alípio Maciel de Oliveira (Ofício nº 130/2017):

*“Em resposta ao Ofício supracitado, informamos que a caixa escolar desta Unidade Ensino, tem optado pelo critério do menor preço global nas aquisições de mercadorias, pelos seguintes motivos:*

- Dificuldade em encontrar fornecedores que apresentem a documentação completa que é exigida;*
- A aquisição de mercadorias em separado tem se tornado inviável devido ao ônus do frete”.*

### **Análise do Controle Interno**

Ressalta-se, em primeiro lugar, que a contratação por menor valor global não constitui ilegalidade, uma vez que a legislação pertinente ampara tal critério de compra, desde que justificada, nos termos do parágrafo 3º do artigo 3º da Resolução FNDE nº 09, de 02 de março de 2011, *in verbis*:

*“Art. 3º.*

*(...)*

*§ 3º As aquisições de materiais e bens e/ou contratações de serviços serão realizadas com base no menor preço por item ou lote, admitida a escolha com base no menor preço global da proposta nos casos em que tal opção, justificadamente, resultar no melhor aproveitamento dos recursos públicos”.*

Assim, a falha apontada reside no fato de não terem sido apresentadas, pelas Caixas Escolares, as justificativas para as aquisições pelo menor preço global das propostas recebidas.

Apesar das justificativas apresentadas à equipe de fiscalização, é necessário que nas próximas aquisições seja respeitado o que preceitua a Resolução FNDE nº 09/11, constando em ato, conforme orientado pelo gestor municipal, as aquisições que forem feitas com base no critério de preço global das propostas.

### **2.2.3. Entidade Executora não realiza inspeções nas Escolas a fim de acompanhar a execução dos recursos repassados às Unidades Executoras.**

#### **Fato**

Visando verificar se a Entidade Executora – EEx está acompanhando e monitorando a utilização dos recursos pelas Unidades Executoras – UEx, a equipe analisou as prestações de contas das Caixas Escolares selecionadas na amostra, bem como realizou visitas *in loco* nas mesmas.

A partir de entrevistas com os responsáveis pelas UEx, a equipe constatou que a Secretaria Municipal de Educação não realiza fiscalizações *in loco* nas Caixas Escolares, a fim de verificar a regularidade na aplicação dos recursos oriundos do PDDE, uma vez que todos os responsáveis confirmaram que a EEx não esteve nas escolas para averiguar as aquisições realizadas com os recursos do PDDE.

Conforme a alínea I, do inciso II, do artigo 26 da Resolução FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, cabe à Entidade Executora “*acompanhar, fiscalizar e controlar a execução dos recursos repassados às UEx representativas de suas escolas e dos polos que mantém*”.

Assim, a Entidade Executora não deve se restringir a analisar apenas os documentos apresentados pelas Caixas Escolares, quando da prestação de contas dos recursos do Programa, sendo uma das suas atribuições verificar a real aquisição de bens ou prestação de serviços contratados.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Instada a se manifestar, a Entidade Executora, por meio do Ofício nº 590/2017/GAB/SME, de 04 de agosto de 2017, prestou os seguintes esclarecimentos:

*“A Secretaria Municipal de Educação não se exime da responsabilidade de acompanhar, fiscalizar e controlar a execução dos recursos repassados às UEx representativas de suas escolas que mantém. Diante de tal responsabilidade, a Entidade Executora desta gestão se compromete a adequar-se e cumprir a legislação”.*

#### **Análise do Controle Interno**

Considerando a resposta apresentada pela Secretaria Municipal de Educação, verifica-se que a mesma reconhece sua responsabilidade em acompanhar, fiscalizar e controlar a execução dos recursos oriundos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, tendo se comprometido a adotar medidas necessárias a fim de melhorar o acompanhamento e

fiscalização dos recursos recebidos pelas Caixas Escolares. No entanto, não foram indicadas, pelo gestor municipal, as medidas de adequação que serão adotadas.

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que o processo de aquisição pelas Unidades Executoras (UEX), com recursos do Programa Educação Básica/Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica – PDDE, apresenta algumas ressalvas, abaixo discriminadas:

- a) Aquisições por valor global sem apresentação de justificativas pelas Unidades Executoras Próprias (UEX);
- b) Entidade Executora (EEX) não realiza inspeções nas Caixas Escolares a fim de acompanhar a execução dos recursos repassados às Unidades Executoras.

**Ordem de Serviço:** 201701220

**Município/UF:** Sete Lagoas/MG

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

**Instrumento de Transferência:** Fundo a Fundo ou Concessão

**Unidade Examinada:** F.M.S

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 30.344.611,67

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 22 a 26 de maio de 2017 e trataram das transferências de recursos federais ao Fundo Municipal de Saúde de Sete Lagoas/MG no exercício de 2016, especificamente relacionados à Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade (MAC).

Na consecução dos trabalhos, foram analisados o processo de contratualização dos prestadores de serviços do SUS pelo município, a transferência de recursos federais e estaduais para o financiamento da Unidade de Pronto Atendimento (UPA), a organização e pagamento de plantões médicos do Hospital Municipal Monsenhor Flávio D'Amato e a contratação da Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba (Cismep) para gestão clínica e desenvolvimento das ações de saúde nos estabelecimentos da rede de urgência e emergência municipais.

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. Falhas no processo de contratualização dos prestadores de serviços do SUS no Município de Sete Lagoas/MG.

##### Fato

O processo de integração ao Sistema Único da Saúde (SUS) dos hospitais públicos e privados sob gestão do município de Sete Lagoas/MG apresenta inconsistências em relação à formalização dos instrumentos de contratualização, fragilizando o vínculo destes prestadores com o sistema e 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 Sete Lagoas/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 do Município de Sete Lagoas/MG que devem ser contratualizados por enquadrarem-se nos critérios estabelecidos no art. 2º da Portaria GM/MS nº 3.410/2013.

*Quadro – Hospitais SUS sob gestão do Município de Sete Lagoas/MG.*

Unidade hospitalar	Tipo de unidade	CNES	Natureza jurídica	Nº de Leitos (SUS/ Não SUS)
Hospital Nossa Senhora das Graças / Irmandade Nossa Senhora das Graças	Hospital geral / 24h	2206528	Entidade sem fins lucrativos	149/221
Hospital Municipal Monsenhor Flávio D'Amato	Hospital geral / 24h.	2109867	Administração pública	127/127

Fonte: Elaborado pela CGU, com base em informações obtidas em consulta realizada no CNES em 05/07/2017, acessível em [www.cnes.datasus.gov.br](http://www.cnes.datasus.gov.br).

## CONTRATUALIZAÇÃO DO HOSPITAL MUNICIPAL MONSENHOR FLÁVIO D'AMATO

O Hospital Municipal Monsenhor Flávio D'Amato não possui instrumento de contratualização formalizado com a Secretaria Municipal de Saúde de Sete Lagoas/MG, apesar de estar cadastrado como prestador de serviços ambulatoriais e hospitalares no Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde (CNES). Sobre o assunto, o Gestor Municipal do SUS, CPF \*\*\*.569.986-\*\*, alegou, por meio do Ofício nº 615/2017/GAB/SMS-SL, de 9 de junho de 2017, que “*alusivo ao documento formal de contratualização, estamos trabalhando a formatação junto a Diretoria Técnica do hospital, para formalização do serviço prestado*”.

Portanto, mesmo tratando-se de estabelecimento que integra a administração pública municipal, o Município de Sete Lagoas/MG necessita formalizar a contratualização do Hospital Municipal ao 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 a ser firmado deve conter todas as determinações estabelecidas para os demais instrumentos de contratualização pelo Ministério da Saúde, incluindo a elaboração de documento descritivo – contendo metas qualitativas e quantitativas e indicadores de gestão – e a designação de Comissão de Acompanhamento de Contratualização.

## CONTRATUALIZAÇÃO DA IRMANDADE NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS

Em relação ao Hospital Nossa Senhora das Graças (HNSG), mantido pela Irmandade Nossa Senhora das Graças (CNPJ 24.993.560/0001-52), a contratualização com o SUS está regulamentada atualmente por intermédio do Contrato de Prestação de Serviços Ambulatoriais e Hospitalares nº 12/2016, firmado em 1º de março de 2016, em decorrência da Processo Licitatório nº 21/2016 (Inexigibilidade de Licitação nº 02/2016).

Desde a assinatura, o Contrato passou por quatro alterações com o objeto, basicamente, de ajustar valores financeiros e de prorrogar a vigência. Atualmente, o vínculo está regulamentado pelo 4º Termo Aditivo, assinado em 31 de março de 2017 para determinar a programação financeira para um período de vigência de sessenta dias.

Conforme a redação dada por este 4º Termo Aditivo à Cláusula Oitava do Contrato nº 12/2016, o modelo remuneratório 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, a tabela seguinte reproduz os valores vigentes para os meses de abril e maio de 2017.

*Tabela – Programação orçamentária relativa ao Contrato nº 12/2016.*

Incentivo		Valor Mensal (em R\$)
Fonte	Especificação	
Federal – Pré-Fixado	Serviço ambulatorial MC	52.834,93
	Serviço Hospitalar MC	640.946,25
Federal – Pós-Fixado	Serviço ambulatorial AC	760.546,66
	Serviço Hospitalar AC (inclui Órtese e Prótese)	647.177,27
Federal - Incentivos	IGH (Incentivo a gestão hospitalar)	385.303,57
	Rede Cegonha Federal	96.745,44
	Residência Médica	28.000,00
	Leitos de retaguarda (Portarias 2.349/2014 e 1.926/2016)	140.370,24
<b>Sub-Total – Recursos Federais</b>		<b>2.751.924,36</b>
Estadual	Rede Cegonha (Resolução nº 3526)	60.225,00
	Triagem Auditiva Neonatal (Resol. nº 3750/2013)	10.083,20
	Rede Resposta (Resolução nº 3645/2013)	150.000,00
<b>Sub-Total – Recursos Estaduais</b>		<b>220.038,20</b>
Municipal	Maternidade	492.235,84
	UTI	126.382,08
<b>Sub-Total – Recursos Municipais</b>		<b>618.617,92</b>
<b>TOTAL GLOBAL</b>		<b>3.590.850,48</b>

Fonte: Elaborado pela CGU, com base no 4º Termo Aditivo ao Contrato de Prestação de Serviços Ambulatoriais e Hospitalares nº 12/2016.

Obs.: MC = Média Complexidade, e AC = Alta Complexidade.

Esta integração do HNSG ao SUS, porém, apresenta inconsistências no processo de formalização da contratualização que fragilizam a formação do vínculo e prejudicam a regulação e o controle dos serviços prestados à população, principalmente em relação ao estabelecimento de metas e indicadores de avaliação do desempenho do Hospital na prestação de serviços aos usuários do SUS.

O Documento Descritivo, materializado nos anexos do Contrato nº 12/2016 e seus aditivos, não cumpre integralmente o conteúdo mínimo exigido pela Portaria GM/MS nº 3.410/2013,

art. 26, inc. II a IV, porque não descreve a estrutura de recursos humanos disponível no Hospital e porque não estabelece de forma clara e suficiente o conjunto de metas e indicadores relativos a prestação dos serviços contratualizados.

Os instrumentos de contratualização – Contrato nº 12/2016, anexos e aditivos – limitam-se a estabelecer nos itens XXIII a XXIV da Cláusula 3.2 que, para fins de execução das atividades médicas, o HNSG disponibilizaria profissionais com vínculo de emprego e autônomos, que prestem serviços eventuais ou permanentes, possibilitando ainda a equiparação ao autônomo de empresas, cooperativas, grupos, sociedades ou conglomerado de profissionais que mantenham relação jurídica, preferencialmente formal, com a contratada.

O Anexo IX do Contrato, que trata da capacidade instalada do Hospital, também não faz qualquer registro ou referência sobre a quantidade, a qualificação e/ou a especialização do corpo clínico, técnico e administrativo disponibilizado ao SUS, informações estas que seriam fundamentais para avaliação da capacidade operacional do Hospital e que suportariam a análise do Gestor Municipal do SUS sobre a representatividade e a importância dos serviços prestados pelo Hospital em relação à rede de atendimento do SUS na região.

Este desconhecimento formal pelo Gestor Municipal do SUS sobre a capacidade operacional do HNSG em termos da estrutura de recursos humanos, aliada a possibilidades previstas em contrato de existência de profissionais com vínculos precários (autônomos) ou mesmo não formalizados, traz incertezas à integralidade da atenção à saúde prestada pelo Hospital, prejudicando a capacidade do Gestor Municipal em atuar preventivamente e preditivamente para garantir a efetividade e a qualidade dos serviços prestados aos usuários do SUS.

Os Anexos I a VIII do Contrato nº 12/2016, que integram o Documento Descritivo Anual, estabeleceram as metas e indicadores para a avaliação e monitoramento para o HNSG, agrupando-os de acordo com metas quantitativas relacionadas à produção de serviços por área hospitalar e ambulatorial e por grau de complexidade do atendimento, e com metas qualitativas gerais e por programa específico.

A metodologia utilizada para estabelecimento das metas não foi demonstrada no Documento Descritivo porque este não registra a memória de cálculo nem faz referência a base de dados que deu suporte a fixação dos valores numéricos atribuídos a cada meta pactuada. Desta forma, o conjunto de metas e indicadores traçados não permite avaliações históricas dos níveis de produção do Hospital, impossibilitando análises sobre a evolução dos serviços prestados e/ou sobre a identificação das causas de possíveis variações ao longo de períodos determinados. Caso registros de produção dos anos anteriores constassem no Documento, ou fossem referenciados neste, os gestores envolvidos teriam à disposição uma ferramenta gerencial importante para direcionar ações e implantar melhorias nos serviços prestados.

As metas de caráter quantitativo, concentradas nos Anexos I a V, foram construídas de forma não padronizada e com alto grau de imprecisão, dificultando a avaliação e o monitoramento da produção de serviços pelo HNSG. Essa fragilidade de construção é demonstrada pelas inconsistências destacadas a seguir.

- As metas traçadas estão relacionadas exclusivamente à quantidade de serviços prestadas ao SUS, omitindo a referência à capacidade total de serviços produzidos pelo Hospital, o que impede a avaliação detalhada sobre o cumprimento do compromisso

estabelecido de disponibilização do mínimo de 60% da capacidade para atendimento à clientela do SUS (Cláusula Segunda, item IV, do Contrato nº 12/2016).

- As referências utilizadas para os índices das metas quantitativas não foram elaboradas segundo uma base comum, sendo construídas ora por especialidade médica, ora por procedimento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS, fato que impossibilita a construção de relatórios gerenciais consolidados sobre a produção hospitalar pela falta de uniformização e padronização dos dados. Considerando a necessária relação entre físico e financeiro, o ideal seria a adoção de uma unidade padrão para todas as metas relacionadas a serviços ambulatoriais e hospitalares baseada na Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS.
- Os quadros de metas quantitativas dos Anexos apresentam deficiências em relação à explicitação das unidades (atendimentos, pacientes, procedimentos, etc.) e da periodicidade (mensal, anual, etc.) empregadas para os índices numéricos de cada meta. Como exemplo, cita-se o Anexo I, no qual as metas relacionadas só possuem o índice numérico, sem identificação da unidade de medida ou da periodicidade.
- A primeira parte (“Média complexidade”) da planilha de metas que compõem os Anexos I e II cita quatro itens – obstetrícia, parto alto risco, clínica médica, clínica pediátrica - relacionadas a números e valores financeiros unitários que tem pouca associação com a realidade. Como a área de obstetrícia e as clínicas médica e pediátricas têm uma gama variada de serviços, que podem ser associadas de diversas formas, com quantidades e valores diferentes, a informação disponibilizada por essas metas é vaga e de pouca usabilidade para o gestor municipal, pois permite uma avaliação por lote em detrimento de uma análise pormenorizada por procedimentos que teria maior utilidade gerencial para o gestor municipal.
- Os Anexos III e V formulam metas, respectivamente, para os serviços ambulatoriais de média e alta complexidade relacionando valores físicos e financeiros para a “PPI”, para o “Contrato” e para a “Contrapartida Municipal”, sem explicar/justificar esta opção de construção das metas, dificultando a compreensão sobre a planilha na medida em que não informa claramente se os valores estabelecidos para as metas são complementares ou devem ser contrapostos para obtenção de um novo valor, ou mesmo não tem relação entre si. A falta de informação, portanto, permite uma confusão de entendimentos que prejudica o controle e a transparência sobre o acordo de prestação de serviços firmado entre as partes.
- No mesmo sentido do apontamento anterior, os valores da contrapartida municipal estabelecidos nos Anexos III e IV não guardam correspondência lógica com os demais valores expostos na planilha para a “PPI” e para o “Contrato”, apresentando erros básicos em sua elaboração decorrentes de valores financeiros que não guardam relacionamento com os demais valores da planilha e da aplicação apenas para as totalizações, sem discriminação por serviço como feito.
- As metas estabelecidas para os serviços ambulatoriais de média complexidade (Anexo III) têm caráter parcial por contemplarem apenas cinco áreas: cardiologia, nefrologia, neurologia, obstetrícia/ginecologia e oncologia. Outras áreas em que o HNSG presta serviços – como pediatria e ortopedia – não têm metas estabelecidas e, portanto, não são passíveis de avaliação sistemática de caráter quantitativo pelo Gestor Municipal do SUS.
- De forma semelhante, os serviços ambulatoriais de alta complexidade (Anexo V) apresentam metas com abrangência de análise restrita porque contemplam apenas as áreas de cardiologia, TRS e oncologia, e dentro de cada uma destas três áreas contempla apenas uma ou duas metas de caráter específico, que não permitem inferir sobre o serviço efetivamente prestado pelo Hospital.



Este conjunto de inconsistências apontado em relação a estabelecimento das metas quantitativas – conforme previsto na Portaria GM/MS nº 3.410/2013, art. 26, inc. II –indica a necessidade de reconstrução da metodologia de apuração do quantitativo de serviços prestados pelo HNSG, revendo todo o processo de formulação de referências, índices e metas, de modo a permitir um efetivo acompanhamento e controle sobre a produção dos serviços contratualizados.

Quanto às metas de caráter qualitativo, a opção adotada nos Anexos VII e VIII do Contrato nº 12/2016 foi pela divisão dos indicadores adotados em dois grupos: um de caráter geral e outro para atendimento específico da Rede Cegonha. Ressalta-se que o rol mínimo de indicadores de monitoração estabelecidos na Portaria GM/MS nº 3.410/2013, art. 11 e 12, foi cumprido pelo Documento.

O método de aferição da qualidade utilizado em ambos os grupos baseou-se na associação de pontuação aos indicadores assistenciais adotados, conforme performance obtida pelo Hospital. O Documento, porém, é omissivo em relação à metodologia utilizada para apuração dos pontos totais obtidos e à vinculação deste resultado ao valor financeiro repassado ao Hospital no Anexo VII.

No Anexo VIII foi dado um tratamento mais adequado ao se estabelecer uma tabela associando o “ranking de pontuação” ao “percentual total de recursos destinados ao Desempenho”, porém tal correlação é feita em caráter simplório, sem detalhamento da metodologia de apuração do “ranking” e sem identificação dos valores financeiros diretamente associados ao percentual estabelecido na tabela.

Essa desvinculação torna inúteis as metas qualitativas e indicadores estabelecidos para o processo de contratualização, impossibilitando o uso do Contrato como instrumento de ação do gestor municipal junto ao Hospital para melhoria da qualidade dos serviços prestados junto ao SUS.

## CONCLUSÃO

As inconsistências apontadas demonstram que o processo de contratualização dos prestadores de serviços hospitalares com o Município de Sete Lagoas/MG não atendem plenamente aos normativos estabelecidos pelo Ministério da Saúde para vinculação ao SUS, inclusive, pela existência de prestador de serviço – Hospital Municipal Monsenhor Flávio D’Amato – não formalmente contratualizado pelo Gestor Municipal do SUS.

O contrato existente, formalizado com prestador de serviço de caráter filantrópico, apresenta uma série de deficiências em relação à definição das metas e indicadores de avaliação da produção 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 irregularidades apontadas por meio da formalização de contratos com todos os prestadores de serviço do SUS no Município, além de reestruturar

o modelo de contrato e, principalmente, de documento descritivo, 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.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 1.053/17/GAB/SMS-SL, de 19 de outubro de 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Sete Lagoas/MG apresentou a seguinte manifestação:

*“Contratualização do Hospital Monsenhor Flavio D’Amato:*

*Ratificamos o ofício de número 615/2017/GAB/SMS-SL encaminhado em 09 de junho de 2017. O Gestor Municipal do SUS está tomando as providências cabíveis para elaboração do instrumento de contratualização dos serviços do Hospital Monsenhor Flavio D’Amato, de forma que sejam atendidos os normativos estabelecidos pelo Ministério da Saúde, objetivando melhor assistência aos pacientes do SUS, transparência, acompanhamento e controle. O mesmo deverá ser formalizado em até 90 dias, quando será apresentado a este órgão.*

*Contratualização da Irmandade Nossa Senhora das Graças:*

*Quando da aplicação do compromisso estabelecido de disponibilidade de 60% da capacidade para atendimento aos pacientes do SUS (cláusula II, item IV, do Contrato 12/2016), informamos que o prestador disponibiliza ao SUS 126 leitos dos 194 existentes, conforme transparência “Consulta Estabelecimento – Módulo Hospitalar – Leitos”, parte integrante do contrato (cópia anexa).*

*Em relação ao item “Referência utilizada para índices das metas quantitativas” (...) “Quadro de metas quantitativa dos anexos apresentam deficiência”, Informamos que o demonstrativo citado, anexo I, foi elaborado de acordo com as clínicas habilitadas no CNES. O anexo II, média complexidade hospitalar (documento anexo), estabelece complemento ao anexo I, identificando meta física mensal, valor unitário e valor total ao mês, o que favorece a interpretação e possibilita a construção de relatório gerencial consolidado sobre a produção, sem apresentar deficiência do ponto de vista da Regulação. Cabe ressaltar que toda a base de monitoramento físico foi construída através de dados da base SIHD por competência.*

*Relativo aos anexos III e V, estes foram elaborados conforme PPI e portarias de habilitação dos serviços, lembrando que os procedimentos de alta complexidade são pagos após o processamento do serviço. Concernente à contrapartida municipal, esta foi uma exigência do prestador para formalização do contrato, inclusive acompanhado pelo Ministério Público Federal da Comarca de Sete Lagoas. Cumpre dizer que foi considerada a disponibilidade financeira e orçamentaria do Município no período.*

*Referente ao item “metas estabelecidas para os serviços ambulatoriais de média complexidade”, informamos que a instituição não apresenta de forma separada da carteira de serviços (internações hospitalar pediátrica e ortopédica), os serviços ambulatoriais isolados que necessitam ser discriminados.*

*Por fim, esclarecemos que o prestador Irmandade Nossa Senhora das Graças mantém contrato para oferta de serviços de forma complementar sendo porta de entrada apenas para a clínica obstétrica.”.*

## **Análise do Controle Interno**

O gestor municipal do SUS no Município de Sete Lagoas/MG informou que o processo de contratualização do Hospital Monsenhor Flavio D'Amato já está em andamento na SMS, com previsão de conclusão nos próximos noventa dias. Ressalta-se que não foram apresentadas justificativas para a não emissão do instrumento formal de contratualização para vigência nos exercícios anteriores.

Especificamente em relação à contratualização do Hospital Nossa Senhora das Graças (HNSG), mantido pela Irmandade Nossa Senhora das Graças (INSG), o gestor municipal apresentou justificativas específicas para itens, as quais são comentadas nos itens seguintes.

- a) Quanto a *“aplicação do compromisso estabelecido de disponibilidade de 60% da capacidade para atendimento aos pacientes do SUS”*, o gestor apresentou consulta ao CNES para evidenciar que o percentual está sendo cumprido em termos de leitos disponibilizados. Porém, a falha apontada pela CGU foi a omissão no instrumento de contratualização do registro da capacidade total instalada do HNSG para todas as metas acordadas (não apenas leitos), o que terminou confirmado pela SMS na medida em que teve que recorrer aos dados cadastrados no CNES para confirmar sua afirmação exatamente pela falta de informações no Documento Descritivo (Anexos I a VIII do Contrato nº 12/2016).
- b) Quanto à crítica da CGU à inexistência de uma base comum para as metas quantitativas, o gestor entende que o modelo utilizado *“favorece a interpretação e possibilita a construção de relatório gerencial consolidado sobre a produção”* e que a base do monitoramento físico foram os dados do SIHD. Respeitando o entendimento do gestor sobre este ponto, mantém-se o entendimento sobre a impossibilidade de construção de relatórios gerenciais pela falta de uniformidade das unidades de referência para as metas quantitativas traçadas, impedindo comparativos, dificultando a construção de séries históricas de produção e prejudicando análises sobre a eficiência dos diversos setores do hospital.
- c) Quanto a vinculação dos anexos II e V à PPI e às portarias de habilitação, o fato é que, independentemente do vínculo alegado, as tabelas apresentadas nestes anexos apresentam erros primários, como a não indicação das unidades de medida e do período de apuração. Além disso, as tabelas apresentadas são de difícil compreensão e, conforme já citado neste Relatório, favorecem uma confusão de entendimentos que prejudicam o controle e a transparência sobre o acordo de prestação de serviços firmado entre as partes.
- d) Quanto ao item *“metas estabelecidas para os serviços ambulatoriais de média complexidade”*, sobre o qual o gestor afirmou que a instituição não apresenta de forma separada da carteira de serviços (internações hospitalar pediátrica e ortopédica), reitera-se que o apontamento da CGU foi relativo a contemplação parcial dos serviços prestados pelo Hospital, prejudicando a avaliação sistemática de caráter quantitativo da atuação do contratado pelo Gestor Municipal do SUS.

Apesar do esforço do Gestor Municipal em defender o modelo de instrumento de contratualização utilizado, as falhas apontadas, principalmente em relação ao estabelecimento precário de metas quantitativas e qualitativas e à ausência de informações sobre a capacidade de prestação de serviços do HNSG, estão claramente demonstradas no Relatório,

demonstrando a incipiência do Contrato nº 12/2016 e a clara e urgente necessidade de reestruturação do modelo utilizado pelo Município de Sete Lagoas/MG para contratualização dos prestadores de serviços hospitalares do SUS.

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 Secretaria Municipal de Saúde de Sete Lagoas/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.

### **2.1.2. Irregularidades na transferência de recursos federais e estaduais para o financiamento da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) em Sete Lagoas/MG.**

#### **Fato**

A Unidade de Pronto Atendimento (UPA) do Município de Sete Lagoas/MG –denominada UPA Dr. Juvenal Paiva (CNES 7498233) – foi habilitada como Porte III pelo Ministério da Saúde por meio da Portaria GM/MS nº 2.136, de 30 de setembro de 2014, com efeitos financeiros a partir da competência de outubro de 2014. A Secretaria de Estado de Saúde de

Minas Gerais (SES/MG), por sua vez, habilitou a UPA por meio da Portaria nº 2.425, de 11 de novembro de 2014, e qualificou-a por meio da Portaria nº 2.657, de 4 de dezembro de 2014.

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 154-6, conta nº 00624014 (entre outubro de 2014 e agosto de 2016) e Banco do Brasil, agência 395-6, conta nº 119.854-8 (a partir de setembro de 2016) –, enquanto a parcela estadual seria creditada pelo Fundo Estadual de Saúde em conta específica e exclusiva para este fim (Banco do Brasil, agência 395-6, conta nº 113.463-9).

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

Os **repasse 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 2014 - 2017*

Período		Valor (em R\$)			Observação
Ano	Meses	Previsto	Transferido	Saldo	
2014	Out a dez	1.000.000,00	750.000,00	250.000,00	Novembro: não pago.
2015	Jan a dez	6.000.000,00	5.750.000,00	250.000,00	Fevereiro: pago a metade.
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	
<b>Total</b>		<b>14.750.000,00</b>	<b>14.500.000,00</b>	<b>500.000,00</b>	

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme informações disponíveis em [www.fns.saude.gov.br](http://www.fns.saude.gov.br) (consulta em 05/07/2017).

Obs.: A parcela mensal de R\$250.000,00 vigente em outubro e novembro de 2014 foi ampliada para R\$500.000,00 a partir de dezembro de 2014 pela Portaria GM/MS nº 2.657, de 4 de dezembro de 2017.

Portanto, conforme tabela acima, o FNS apresenta um débito de **R\$500.000,00** com o FMS, decorrentes do pagamento parcial do incentivo referente à competência de fevereiro de 2015 e do não pagamento da competência de novembro de 2014. Ressalta-se ainda que 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 aos **repasse estaduais** é apresentado na tabela seguinte.

*Tabela – Repasse estaduais para a UPA Dr. Juvenal Paiva 2014 – 2017*

Período		Valor (em R\$)			Observação
Ano	Meses	Previsto	Transferido	Saldo	
2014	Set a dez	500.000,00	500.000,00	0,00	
2015	Jan a dez	1.500.000,00	1.395.000,00	105.000,00	Pagas a menor: janeiro a abril
2016	Jan a dez	1.500.000,00	1.250.000,00	250.000,00	Não pagas: nov. e dezembro.
2017	Jan a jun	750.000,00	0,00	750.000,00	Nenhum pagamento em 2017.
<b>Total</b>		<b>4.250.000,00</b>	<b>3.145.000,00</b>	<b>1.105.000,00</b>	

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme extratos bancários da conta nº 113.463-9, da agência 395-6 do Banco do Brasil, e informações prestadas pela SES/MG por meio da Nota Informativa Urgência e Emergência nº 0092/2017, de 14 de junho de 2017.

A dívida do Fundo Estadual de Saúde com o FMS foi calculada em **R\$1.105.000,00**, 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 evidenciação dos descumprimentos de prazos e valores.

*Tabela – Repasses estaduais para a UPA Dr. Juvenal Paiva 2014 – 2017*

Competência	Data do Pagamento	Dias de Atraso (*)	Valor Previsto (em R\$)	Valor Transferido (em R\$)	Saldo a pagar (em R\$)
Set 2014	11/02/2015	133	125.000,00	125.000,00	–
Out 2014		103	125.000,00	125.000,00	–
Nov 2014		72	125.000,00	125.000,00	–
Dez 2014		42	125.000,00	125.000,00	–
2014			500.000,00	500.000,00	–
Jan 2015	05/05/2015	93	125.000,00	296.250,00	78.750,00
Fev 2015		63	125.000,00		
Mar 2015		34	125.000,00		
Abr 2015	09/06/2015	39	125.000,00	98.750,00	26.250,00
Mai 2015	02/07/2015	32	125.000,00	250.000,00	–
Jun 2015		1	125.000,00		
Jul 2015	24/07/2015	–	125.000,00	125.000,00	–
Ago 2015	25/08/2015	–	125.000,00	125.000,00	–
Set 2015	24/09/2015	–	125.000,00	125.000,00	–
Out 2015	23/10/2015	–	125.000,00	125.000,00	–
Nov 2015	25/11/2015	–	125.000,00	125.000,00	–
Dez 2015	17/12/2015	–	125.000,00	125.000,00	–
2015			1.500.000,00	1.395.000,00	105.000,00
Jan 2016	25/02/2016	24	125.000,00	125.000,00	–
Fev 2016	21/03/2016	18	125.000,00	125.000,00	–
Mar 2016	06/04/2016	5	125.000,00	125.000,00	–
Abr 2016	16/05/2016	14	125.000,00	125.000,00	–
Mai 2016	02/08/2016	62	125.000,00	375.000,00	–
Jun 2016		31	125.000,00		
Jul 2016		1	125.000,00		
Ago 2016	19/09/2016	18	125.000,00	125.000,00	–
Set 2016	10/05/2017	220	125.000,00	125.000,00	–
Out 2016	05/06/2017	216	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	1.250.000,00	250.000,00
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
Mai 2017			125.000,00	–	125.000,00
Jun 2017	–	–	125.000,00	–	125.000,00
2017			750.000,00	–	750.000,00
TOTAL			4.250.000,00	3.145.000,00	1.105.000,00

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme extratos bancários da conta nº 113.463-9, da agência 395-6 do Banco do Brasil, e informações prestadas pela SES/MG por meio da Nota Informativa Urgência e Emergência nº 0092/2017, de 14 de junho de 2017.

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 Dr. Juvenal Paiva, relacionada à dificuldade do Fundo Estadual de Saúde em cumprir, com regularidade e integralidade, a transferência de sua parcela mensal para o Município de Sete Lagoas/MG.

A última parcela paga pelo FES foi em 5 de junho de 2017 referente a competência de outubro de 2016, ou seja, a transferência de recursos ocorreu com mais de sete meses de atraso. A SES/MG informou, por meio da Nota Informativa Urgência e Emergência nº 0092/2017, encaminhada pelo Ofício Sec.Adj. nº 0126/2017, de 5 de julho de 2017, que *“no ano de 2017 os pagamentos encontram-se pendentes devido à indisponibilidade financeira do Estado”*.

Confrontando as datas de crédito com a competência para cada parcela mensal na tabela *“Repasses estaduais para a UPA 2014 – 2017”*, notam-se intervalos superiores a trinta dias para 13 (50,0%) das 26 transferências efetivadas pelo FES. Ocorreram ainda períodos de quase três meses (entre 11 de fevereiro e 5 de maio de 2015 e entre 16 de maio e 2 de agosto de 2016), de cinco meses (entre setembro de 2014 e janeiro de 2015) e até de mais de sete meses (entre 19 de setembro de 2016 e 10 de maio de 2017) que transcorreram sem que houvessem repasses de recursos estaduais para a UPA DR. Juvenal Paiva em Sete Lagoas/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 Sete Lagoas/MG no valor total de **R\$1.605.000,00**, 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, conseqüentemente, comprometer a qualidade do atendimento prestado à população no Município de Sete Lagoas/MG.

É necessário ainda que o Gestor Municipal do SUS acione formalmente 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 Sete Lagoas/MG, estabelecendo cronogramas de ressarcimento destes valores ao Fundo Municipal de Saúde.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 1.053/17/GAB/SMS-SL, de 19 de outubro de 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Sete Lagoas/MG apresentou a seguinte manifestação:

*“Em relação à este item, a atual gestão vem fazendo contatos diversos com o Fundo Nacional de Saúde através de visitas a Brasília e telefonemas, bem como à Secretaria de Estado da Saúde, através de reuniões CIB, CIR e visitas à cidade administrativa. Segundo informações, o Estado está sem recurso para efetivar os repasses até o momento. Cumpre dizer que o Fundo Nacional e Estadual de Saúde será acionado formalmente para que seja enviado o cronograma de repasse dos valores devidos pelos entes e, se necessário, promover encontro de contas para apuração conjunta dos saldos a receber”*.

## Análise do Controle Interno

O gestor, em sua manifestação, não declarou expressamente sua concordância com os valores apurados para os atrasos e descumprimentos nas transferências de recursos federais e estaduais. Por outro lado, informou que tem promovido diligências junto ao FNS e à SES/MG para solução do problema, porém, não acionou formalmente nenhum dos entes devedores.

Permanece, portanto, a necessidade de encontro de contas entre os entes envolvidos, sendo imprescindível que o gestor municipal formalize, o mais rapidamente possível, a cobrança por valores não repassados.

### 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. Simulação de procedimento de dispensa de licitação para contratação da Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba (Cismep).

##### Fato

O Hospital Municipal Monsenhor Flávio D'Amato solicitou ao Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Sete Lagoas/MG a “*contratação de prestação de serviços de gestão clínico-assistencial das unidades da rede de urgência e emergência do Município de Sete Lagoas (MG)*”, com valor previsto de R\$24.000.000,00 para uma vigência de 12 meses. Este pedido foi consubstanciado na Solicitação de Compra nº 035716, emitida pela responsável/gestora do contrato, CPF \*\*\*.431.667-\*\*, em 29 de julho de 2016, e pelo Formulário de Aquisição de Bens e Serviços SC nº 65/2016, aprovado pelo Subsecretário de Gestão Administrativa, CPF \*\*\*.713.666-\*\*, e pelo Secretário Municipal de Saúde, CPF \*\*\*.885.716-\*\*, em 27 de julho de 2016.

Estes documentos deram origem ao Processo Licitatório (PL) nº 094/2016, cuja Autorização de Abertura foi emitida pelo Secretário Municipal de Saúde, em 1º de julho de 2016.

Os documentos citados, e mesmo os que os sucederam, não instruem o processo com os elementos necessários e suficientes para justificar a contratação porque não indicam as fontes de informações e/ou a metodologia utilizada para determinação do valor estimado, bem como não detalham de forma clara e precisa o objeto a ser contratado.

O estabelecimento do objeto do processo como “*prestação de serviços de gestão clínico-assistencial*” atribui caráter genérico à contratação, tornando impossível identificar e



dimensionar claramente as ações e serviços que serão transferidos a entidade contratada. Desta forma, considerando as informações disponíveis no processo, é impossível saber, por exemplo, se a entidade contratada será responsável pela gerência administrativa das unidades, pelo fornecimento de profissionais, pelo suprimento de insumos e/ou por todos, ou apenas partes, destes serviços.

Esta omissão em relação a definição dos elementos necessários e suficientes que caracterizam o serviço a ser contratado configura-se como descumprimento do art. 7º, parágrafo 2º, inc. I e II, da Lei nº 8.666/1993, combinado com o art. 6º, inc. IX, e com o art. 7º, parágrafo 9º, da mesma Lei.

Esta imprecisão na definição do objeto prejudicou também a estimativa do valor previsto para a contratação porque impossibilitou a determinação dos custos por item de serviço devido a indeterminação destes últimos no procedimento.

O processo da DL nº 015/2016 não contém documentação comprobatória da utilização de fontes de informação para levantamento dos custos envolvidos, nem estudos técnicos que suportem tecnicamente a definição do valor anual de R\$24.000.000,00, mensal de R\$2.000.000,00. Tal fato descumpre o art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, o qual determina que o processo de dispensa seja necessariamente instruído com a justificativa do preço.

Ainda em relação ao valor contratado, o contrato firmado posteriormente manteve a estimativa de R\$2.000.000,00, mas estabeleceu que a remuneração da contratada ocorreria da seguinte forma:

*“Pela gestão mensal e desenvolvimento das ações e serviços de saúde objetos do presente contrato, a CONTRATADA receberá recursos do CONTRATANTE na importância mensal equivalente a 33% (trinta e três por cento) da soma de todos os valores faturados e devidamente comprovados mediante relatório de execução dos serviços”. (Cláusula 6.3 do Contrato de Programa nº 34/2016)*

Este modelo de remuneração, porém, não é citado em nenhum outro documento integrante do processo de dispensa de licitação, reafirmando a fragilidade da estimativa adotada para o valor do contrato.

O processo é silente também em relação a demonstração/justificativa da razão para a escolha da Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba (Cismep), CNPJ 05.802.877/0001-10, como prestador de serviço, configurando-se, assim, o descumprimento ao art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Ainda em 1º de julho de 2016, mesma data em que foi autorizada a abertura do processo de licitação, o Secretário Municipal de Saúde, CPF \*\*\*.885.716-\*\*, emitiu os documentos “Ratificação” e “Termo de Homologação”, que determinaram pela contratação da Cismep pelo prazo de doze meses, por um valor total de R\$24.000.000,00. Tais documentos, porém, não mencionam o dispositivo legal que permitiu o enquadramento da contratação nas hipóteses de dispensa de licitação previstas na Lei nº 8.666/1993.

Em relação a esta questão do enquadramento da dispensa, o Parecer Jurídico nº 122/2016, emitido pela Assessora Jurídica, CPF \*\*\*.064.796-\*\*, em data não informada, opina

favoravelmente à contratação da Cismep por meio da dispensa de licitação, sem, entretanto, estabelecer o dispositivo legal que permitiria tal enquadramento. Cumpre informar ainda que não restou demonstrada no processo a análise prévia da minuta de contrato pela Assessoria Jurídica, conforme exige a Lei nº 8.666/1993, art. 38, parágrafo único.

As irregularidades apontadas – imprecisão na definição do objeto, inexistência de justificativa do preço, omissão das razões de escolha da entidade contratada, indefinição do permissivo legal para a dispensa da licitação – são suficientes para a contestação da legalidade do PL nº 094/2016 (Dispensa de Licitação nº 015/2016), permitindo o entendimento pela simulação do processo administrativo na tentativa de dar suporte legal à contratação já previamente acordada entre as partes.

Registra-se que, apesar das irregularidades apontadas no processo de Dispensa de Licitação nº 015/2016, o Município de Sete Lagoas/MG, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde (SMS)/Fundo Municipal de Saúde de Sete Lagoas/MG, e a Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba (Cismep), CNPJ 05.802.877/0001-10, firmaram o Contrato de Programa nº 34/2016 em 1º de julho de 2016.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 1.053/17/GAB/SMS-SL, de 19 de outubro de 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Sete Lagoas/MG apresentou a seguinte manifestação:

*“Inicialmente, é necessário esclarecer que o contrato de programa firmado entre a SMS-Sete Lagoas e o CISMEP foi rescindindo em 31 de dezembro de 2016. Isto se deu porque o atual secretário, após análise da equipe de transição da administração municipal, considerou que a manutenção do contrato não representaria vantagem ao Município.*

*O atual Secretário Municipal de Saúde e Gestor Municipal do SUS rescindiu o Contrato com o CISMEP, cortou o repasse de verbas públicas para a Instituição e reassumiu toda a prestação de serviços médico-hospitalares do Município.*

*É que verificou-se, à época, uma série de deficiências que fragilizavam o processo de dispensa de licitação, sobretudo em sua fase interna, notadamente a ausência de projeto básico e orçamentos que auxiliariam a verificar os preços praticados no mercado. Por fim, a forma de remuneração dos serviços chamou a atenção da nova equipe da Secretaria Municipal de Saúde e contribuiu decisivamente para a rescisão do contrato.*

*Ademais, a própria CGU consigna em seu relatório prévio que a atitude do atual gestor municipal do SUS, que rescindiu o contrato e, com isso, modificou o modo como se dá o atendimento no Município: “A SMS poderia, sem maiores problemas, ter continuado prestando os serviços, a um custo menor e com qualidade semelhante, conforme foi demonstrado na transição da gestão municipal ocorrida entre os exercícios de 2016 e 2017” (grifamos).*

*Não obstante a busca pela regularização dos contratos firmados pela SMS, é preciso esclarecer os seguintes pontos levantados no Relatório Preliminar de Fiscalização nº 201701220:*

*No tocante ao objeto do contrato, a leitura da Solicitação de Compra nº 035726/2016 permite o delineamento claro do serviço a ser prestado. Trata-se de prestação de serviços de gestão clínico assistencial das unidades de urgência e emergência e envolve uma série de especialidades médicas distintas.*

*Sem embargo de eventuais irregularidades, é preciso trazer à análise que o Município de Sete Lagoas é referência em sua região, sendo responsável pelo atendimento da população de outros 35 municípios em seu entorno.*

*A condição de Município de referência traz consigo complexas decisões que devem ser tomadas diariamente, além de custos que não necessariamente se reduzem aos financeiros, mas de gestão e de material humano, este quase sempre insuficiente em número para dar cabo de todos os atendimentos necessários.*

*Diante deste quadro, por vezes se mostra mais interessante, quando se trata de custo operacional, promover contratações e terceirizações que tenham por objetivo o aumento da capacidade de atendimento, ainda que o preço se apresente ligeiramente maior. É, portanto, com os olhos voltados para a abrangência e eficiência que o gestor deve aquilatar o interesse público, não apenas a economia financeira imediata.*

*Quanto aos valores, estes foram calculados tendo por parâmetro o Plano de Trabalho elaborado e assinado pela SMS e pelo CISMEP, tendo, inclusive, um cronograma de desembolso estimado.*

*Consta, também, no processo licitatório a que a CGU teve acesso, um documento que trata da gestão de metas e indicadores de qualidade; o que aponta para a existência, sim, de negociação e fiscalização contratual.*

*É preciso chamar atenção, outrossim, para o Projeto de Qualificação e Fortalecimento da Assistência à Saúde do Município de Sete Lagoas, igualmente presente no processo licitatório alvo da fiscalização.”.*

### **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação, o atual Gestor Municipal do SUS informou que o Contrato de Programa nº 34/2016 foi rescindido em 31 de dezembro de 2016 porque “a manutenção do contrato não representaria vantagem ao Município”, com a SMS reassumindo a prestação dos serviços médicos-hospitalares. Ainda segundo a manifestação do gestor, foram detectadas “uma série de deficiências que fragilizavam o processo de dispensa de licitação, sobretudo em sua fase interna, notadamente a ausência de projeto básico e orçamentos que auxiliariam a verificar os preços praticados no mercado”.

A atual gestão municipal confirmou, assim, os apontamentos deste Relatório em relação aos prejuízos causados ao Município em virtude da contratação da Cismep.

Apesar de confirmar as irregularidades apontadas no Contrato de Programa nº 34/2016, o gestor municipal ressalva que, segundo o seu entendimento, o objeto contratado estaria perfeitamente delineado na Solicitação de Compra nº 035726/2016, que integra o processo da DL nº 015/2016. Da mesma forma, entende que os valores foram calculados utilizando como “parâmetro o Plano de Trabalho elaborado e assinado pela SMS e pelo Cismep, tendo,

inclusive, um cronograma de desembolso estimado”, elementos suportados também por “documento que trata da gestão de metas e indicadores de qualidade” e pelo Projeto de Qualificação e Fortalecimento da Assistência à Saúde do Município de Sete Lagoas.

Sobre estes pontos, mantém-se posição discordante com o entendimento do atual gestor municipal.

Em relação à definição imprecisa do objeto, em que pese os argumentos apresentados, a definição utilizada tem caráter genérico, impossibilitando a identificação e dimensionamento dos serviços a serem prestados pela Cismep. No instrumento citado pelo gestor, e nos demais que compõem o processo de dispensa de licitação, não é esclarecido em que consistirá a “gestão clínico assistencial”, eximindo-se de definir, por exemplo, se a contratada terá responsabilidade efetiva sobre o serviço prestado ou se será responsável pela contratação de pessoal administrativo e/ou técnico, entre outras questões.

Quanto à imprecisão da estimativa do valor contratual, nos diversos documentos citados pelo gestor municipal não há nenhuma referência sistematizada ao levantamento dos custos envolvidos na contratação, sendo os valores citados registrados de forma desagregada de qualquer estudo financeiro ou contábil que suporte o valor final estimado.

Portanto, mantém-se o entendimento sobre a insuficiência de elementos para determinação do objeto e do valor estimado no processo de contratação da Cismep.

### **2.2.2. Falhas processuais na formalização de dispensa de licitação para contratação da Cismep.**

#### **Fato**

O procedimento administrativo referente à Dispensa de Licitação (DL) nº 015/2016 está eivado de falhas em sua execução processual, que fragilizam a contratação da Cismep para a consecução do objeto de “*prestação de serviços de gestão clínico-assistencial das unidades da rede de urgência e emergência do Município de Sete Lagoas*”, com valor previsto de R\$24.000.000,00 para uma vigência de 12 meses.

As principais falhas na execução do processo estão relacionadas à inconsistência das datas apostas nos documentos, à celeridade incomum na formalização da contratação e à inexistência de documentos essenciais no processo.

A inconsistência nas datas dos documentos que integram o processo decorre da comparação dos pedidos de aquisição dos serviços com os demais documentos do processo. A Solicitação de Compra nº 035716 (fls. 2 a 4 do PL nº 094/2016) é datada de 29 de julho de 2016, sendo que esta data aparece em dois campos diferentes conforme demonstrado nas figuras seguintes.

Fig. 1 – Reprodução da parte superior da folha 02 do PL nº 094/2016 (Dispensa de Licitação nº 015/2016), com destaque para a data 29/07/2016.

Fig. 1 – Reprodução da parte inferior da folha 02 do PL nº 094/2016 (Dispensa de Licitação nº 015/2016), com destaque para a data 29/07/2016.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE**  
 Superintendência de Compras e Contratos Administrativos

Fls. 06  
 150  
 505

**FORMULÁRIO DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS**

SC nº 036 /2016		INFORMAÇÕES DO SOLICITANTE	
Setor Solicitante	Hospital Municipal Monsenhor Plínio Faria	Data: 27/07/16	
Responsável	Adriana Moreira Carvalho	Telefone: (31) 3172-5408	
E-mail:	admoireiravalho@setelagoas.mg.gov.br		
Gestor do Contrato	Adriana Moreira Carvalho		

**INFORMAÇÕES DO BEM OU SERVIÇO**

Quantidade (unidade)	Unidade	Cód. do Item	Descrição (o quê?)	Qtde na Unidade	Qtde Almac.
			Contratação de prestação de serviços de Consultas Assistenciais das Unidades da Rede de Urgência e Emergência do Município de Sete Lagoas (MG), constante na Administração e funcionamento do Serviço de Admissão nos Clínicas de Anestesiologia, Cardiologia, Cirurgia Vascular, Cirurgia Torácica, Cirurgia Podológica, Cirurgia Ortopédica, Cirurgia Geral, Clínica Médica, Gastroenterologia, Ginecologia, Hematologia, Nefrologia, Neurocirurgia, Neurologia, Otorrinolaringologia, Psiquiatria, Radiologia, etc.		

Fig. 3 – Reprodução da parte superior da folha 05 do PL nº 094/2016 (Dispensa de Licitação nº 015/2016), com destaque para a data 27/07/2016.

Fig. 4 – Reprodução da parte superior da folha 06 do PL nº 094/2016 (Dispensa de Licitação nº 015/2016), com destaque para a data 27/07/2016.

Em contraposição às datas dos pedidos de contratação emitidos pelos responsáveis, os demais documentos gerados no âmbito do PL nº 094/2016 – Autorização de Abertura do Processo Licitatório (fl. 10), Despacho de Informação de Dotação Orçamentária (fl. 11), Termo de Reserva de Dotação Orçamentária (fl. 12), Despacho da Tesouraria (fl. 13), Ratificação (fl.78), Termo de Homologação (fl.79) e o próprio Contrato de Programa (fls. 48 a 72) – são datados de 1º de julho de 2016, ou seja, quase trinta dias antes da Solicitação de Compra que teria dado origem ao procedimento administrativo.

Também a celeridade na execução da Dispensa de Licitação nº 015/2016 é elemento incomum, sendo uma característica incompatível com o cuidado necessário para uma contratação com objeto complexo, envolvendo valores financeiros significativos e de fundamental importância para a saúde da população. Todo o procedimento – desde a autorização de abertura do processo licitatório até o termo de homologação da dispensa e a assinatura do contrato – transcorreu em apenas um dia, ou seja, todos os atos seguintes aconteceram, de forma sequencial, em um único dia:

- manifestação do ordenador de despesa autorizando a abertura do procedimento de contratação;

- manifestação do setor de contabilidade sobre a existência de dotação orçamentária;
- manifestação da Superintendência de Finanças sobre a inclusão do valor na programação financeira do exercício corrente;
- encaminhamento de processo para avaliação da Assessoria Jurídica;
- conhecimento, análise, julgamento e manifestação da Assessoria Jurídica sobre a possibilidade da contratação;
- solicitação de documentos à entidade contratada, a Cismep;
- análise, estudo da viabilidade do negócio, tomada de decisão gerencial, preparação e entrega dos documentos de habilitação pela Cismep;
- recebimento, análise e aprovação dos documentos apresentados pela Cismep pelos responsáveis pela execução do procedimento;
- preparação e redação do termo de contrato;
- análise e assinatura do termo de contrato pelas partes;
- conhecimento, análise e julgamento de todo o Processo Licitatório nº 094/2016 pela autoridade responsável.

Ressalta-se que o Gestor Municipal do SUS, o Secretário de Saúde CPF \*\*\*.885.716-\*\*, teve conhecimento amplo sobre esta celeridade processual na medida em que foi responsável único pela emissão, na mesma data, 1º de julho de 2016, do documento que deu origem ao procedimento, a “Autorização de Abertura de Processo Licitatório” (fl. 10 da DL nº 015/2016), e do “Termo de Homologação” (fl. 79 da DL nº 015/2016), que encerrou o processo licitatório.

Considerando a complexidade do objeto e os valores significativos envolvidos na contratação, nota-se que a execução de todos os atos listados anteriormente em um único dia é impossível em decorrência da necessidade de análise criteriosa sobre todos os variados elementos que compõem o processo de contratação da Cismep. Como exemplo de intercorrência decorrente da celeridade na execução processual, registra-se a aceitação indevida no processo de “Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União” (fl. 38 do PL nº 094/2016) vencida em 1º de junho de 2016 e de “Declaração Referente ao Trabalho de Menores e Degradante” (fl. 40 do PL nº 094/2016) não assinada pelo emitente.

O processo administrativo da DL nº 015/2016 não está instruído com todos os elementos esperados para a contratação, com destaque para a inexistência de proposta formulada pela Cismep. Merecem registro ainda a ausência no processo de cotações de preços junto a possíveis fornecedores, de solicitação de proposta pela Administração, do ato de designação do responsável pela condução do procedimento de contratação

Esse conjunto de falhas processuais – inconsistências nas datas dos documentos, celeridade inadequada e inexistência de elementos necessários – denotam caráter meramente formal ao PL nº 094/2016, demonstrando a fragilidade jurídica dos documentos e indicando que o processo foi construído com intenção de legalizar situação fática pré-definida, qual seja, a contratação da Cismep.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 1.053/17/GAB/SMS-SL, de 19 de outubro de 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Sete Lagoas/MG apresentou a seguinte manifestação:

*“Em que pese o parecer jurídico colhido nos autos do PL 094/2016 não descrever literalmente o artigo de lei que autoriza a dispensa, todo seu arrazoado permite concluir que esta se deu em face do art. 24, XXVI da lei 8666/93:*

*Art. 24. É dispensável a licitação:*

*(...)*

*XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.*

*A situação é clara e a ausência do dispositivo legal configura mero equívoco quanto a pormenor sem relevância quando visto em sua totalidade.*

*Apenas a celeridade do processo não é suficiente para inferir sua ilegalidade.*

*Infelizmente, a administração da pasta de saúde obriga o gestor a providenciar medidas urgentes ou mesmo mais céleres do que a média das contratações executadas por outros setores da administração municipal. Foi exatamente o caso, acreditamos, da licitação que ora se fiscaliza.*

*O simples fato de o processo de dispensa ter se dado em poucos dias não autoriza concluir que o mesmo foi executado através de uma ilicitude.*

*Além disso, observando a documentação que compõe o PL 094/2016, notamos que a documentação da empresa foi exigida e fornecida de acordo com os ditames legais.*

*Os questionamentos quanto à ausência de orçamentos também não devem se impor. É que a contratação por dispensa implica no reconhecimento de que não haverá competição por autorização legal. Ou seja, estando diante de uma situação de dispensa de licitação, ao gestor não seria dado instituir o certame. Este é o posicionamento de Jacoby Fernandes:*

*Preliminarmente, cabe obtemperar que a licitação não é o único meio de garantir a efetividade dos princípios da isonomia e da impessoalidade. Segundo, o legislador pátrio não pode abrir ao seu talante possibilidades de contratação direta sem acatamento ao princípio da licitação, se não tiver outro princípio que o sustente, também consignado na Constituição Federal.*

*Quando o legislador estabeleceu a possibilidade de contratação direta, em princípio, reconheceu que era viável a competição, caso contrário, teria elencado como inexigibilidade – mas o administrador teria autorização para a não realização do certame, visando ao atendimento de outros princípios tutelados pela Constituição Federal.*

*O que não se admite é que, existindo vários competidores, o agente administrativo proceda à contratação direta, com ofensa ao princípio da impessoalidade ou afrontando a isonomia que deve nortear a ação do administrador público no tratamento aos cidadãos.*

*Daí, porém, sustentar que nos casos de dispensa de licitação, se for viável a competição, esta é sempre obrigatória, vai uma distância muito grande.*

*A dispensa que se operou nos autos do PL 094/2016 seguiu ao ditame do art. 24, XXVI da lei 8666/93. Esta hipótese específica de dispensa é tida por vários autores como caso de inexigibilidade.*

*Parte da doutrina sustenta entendimento no sentido de que o pressuposto de inviabilidade de competição recomendaria o enquadramento do presente dispositivo no rol do art. 25, inexigibilidade de licitação, visto que contrato de programa caracteriza-se pela conjugação de esforços e recursos de diversos entes federativos, sem transferência de encargos para a iniciativa privada. (Jacoby Fernandes. Contratação Direta sem Licitação).*

*De qualquer maneira, trata-se de convenio (contrato de programa) onde se estabeleceram repasses federais, estaduais e municipais, com execução pelo órgão criado exclusivamente para tal fim. Aderir ao convênio, então, seria uma questão de analisar a conveniência e oportunidade, juízo este que cabe exclusivamente ao gestor da época.*

*Em se tratando de dispensa (com natureza de inviabilidade de competição, o que a transforma em inexigibilidade), as exigências e irregularidades apontadas na peça fiscalizatória devem ser mitigadas. Afinal, em termos lógicos, não há competição e as questões relativas à isonomia e ampla concorrência são afastadas em prol da contratação com vistas ao cumprimento do princípio da legalidade; coisa que aconteceu tendo em vista que o contrato segue à fórmula estabelecida em lei.*

*Logo, não se pode falar em simulação de dispensa, posto que não se deve supor a intenção de forjar um procedimento dispensável por força legal.”*

## **Análise do Controle Interno**

Com respeito a manifestação apresentada como contraponto a esta constatação, é necessário apresentar argumentos para a desconstrução de afirmações apresentadas pelo atual Gestor Municipal de Saúde.

Inicialmente o gestor aborda a questão da indefinição do dispositivo legal que autorizou a realização da dispensa de licitação para contratação da Cismep, afirmando tratar-se de “mero equívoco quanto a pormenor sem relevância quando visto em sua totalidade”. Não há como prosperar tal entendimento porque o ponto crucial de um processo de dispensa de licitação é a definição da base legal que sustenta a situação da Administração de prescindir da licitação.

A crítica à celeridade na condução do processo de dispensa de licitação, ao contrário do entendimento do gestor municipal, não contestou a legalidade do procedimento, e sim sua inaplicabilidade e inadequação a situação fática da contratação, que envolve alto grau de complexidade do objeto e valores financeiros significativos. Neste contexto a celeridade impediu os necessários estudos técnicos prévios, prejudicando a qualidade da contratação e trazendo um caráter meramente formal ao processo de dispensa de licitação, elemento característico da simulação de processos administrativos.

Contestando novamente a argumentação do gestor municipal, a contratação por dispensa de licitação não implica na “ausência de competição”, muito menos na desobrigação de orçamentos prévios. A Lei nº 8.666/1993, art. 26, parágrafo único, incisos II e III, determina, de forma clara e inequívoca, que o processo de dispensa seja necessariamente instruído com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço.



Mantem-se, portanto, o entendimento sobre a ocorrência de simulação de procedimento de dispensa de licitação no processo de contratação da Cismep.

### **2.2.3. Regime de execução ilegal do contrato firmado com a Cismep.**

#### **Fato**

As Notas Fiscais emitidas pela Cismep e demais documentos utilizados para liquidação das despesas evidenciam que os serviços prestados no âmbito do Contrato de Programa nº 034/2016 durante o período de execução – julho a dezembro de 2016 – resumiram-se ao gerenciamento e fornecimento de mão de obra médica especializada e ao fornecimento de insumos – medicamentos e material médico hospitalar, remunerados por meio de “taxa de administração” aplicável ao valor total faturado de tais serviços.

O Contrato de Programa e seu anexo – “Projeto de Qualificação e Fortalecimento da Assistência à Saúde do Município de Sete Lagoas/MG” são silentes em relação à discriminação dos custos que integrariam a “taxa de administração”, informação exigida pela Lei nº 8.666/1993, art. 7º, § 2º.

A questão é agravada pelo fato de os serviços executados pela Cismep também não estarem claramente discriminados em quantitativos e preços unitários nos instrumentos que regulam a contratação. Essa discriminação dos serviços seria base para a construção da composição de custos, a qual seria elemento imprescindível para a necessária justificativa do preço praticado na contratação, conforme exigido pela Lei nº 8.666/1993, art. 26, parágrafo único, inc. III.

Este modelo adotado no Contrato de Programa nº 034/2016, no qual o pagamento da entidade contratada é feito mediante reembolso das despesas incorridas com os profissionais e serviços médicos, acrescida de uma taxa de remuneração pelos serviços de gestão, configura-se como regime de “administração contratada”, figura que não mais subsiste no ordenamento jurídico brasileiro desde o veto interposto à época da promulgação da Lei nº 8.666/1993. Conforme Mensagem nº 335, de 21 de junho de 1993, da Presidência da República, o dispositivo vetado definia a “administração contratada” da seguinte forma:

*“quando se contrata, excepcionalmente, a execução de obra ou do serviço, mediante o reembolso de todas as despesas incorridas para a sua execução e pagamento da remuneração ajustada para os trabalhos de administração” (Mensagem nº 335, de 21 de junho de 1993).*

As razões interpostas para o veto basearam-se na redução de riscos para a Administração no sentido de que na “administração contratada” não haveria prévia delimitação dos custos contratados, o que exigiria cuidados extremos de fiscalização para evitar o encarecimento final dos serviços. Além disso, esse regime de execução induziria o contratado – que é remunerado por um percentual incidente sobre os custos empregados nos serviços – a tornar os custos mais elevados possíveis para maximizar sua remuneração.

Voltando a situação fática do Contrato de Programa nº 034/2016, o regime de execução adotado não tem respaldo legal porque assume características típicas do regime de “administração contratada”, porque a Cismep é remunerada por meio do ressarcimento dos

valores pagos para os profissionais médicos e para a aquisição dos insumos acrescidos de uma “taxa de administração”.

Registra-se, ainda, que o Contrato de Programa nº 034/2016 é silente quanto ao regime de execução dos serviços, descumprindo a determinação do art. 55, inc. II da Lei nº 8.666/1993.

A opção pela contratação da Cismep por meio do regime de “administração contratada”, no qual a entidade atuou como intermediária para o fornecimento de mão de obra médica especializada e insumos, acarretou custos superiores decorrentes da aplicação de “taxa de administração” sobre os totais faturados dos serviços prestados. Amplia o prejuízo, ainda, a metodologia equivocada de aplicação da “taxa de administração” utilizada para o cálculo dos pagamentos efetivados à contratada.

A SMS de Sete Lagoas/MG não conseguiu demonstrar, durante o processo de contratação da Cismep, a vantajosidade advinda com a formalização do Contrato de Programa nº 034/2016, omitindo-se de apresentar desde o processo de Dispensa de Licitação nº 015/2016 os estudos técnicos que comprovariam a viabilidade e o ganho decorrente da adoção do novo modelo.

Paralelamente, não há relatos ou registros que indiquem solução de continuidade nos serviços prestados à população pela rede de urgência e emergência municipal tanto na entrada da Cismep entre os meses de junho e julho de 2016, quanto na sua saída com a mudança na gestão municipal no início de 2017.

Em ambos os momentos, a transição ocorreu sem maiores problemas indicando que o Contrato de Programa nº 034/2016 não implicou em ganhos assistenciais ao SUS, tendo consequências apenas financeiras e administrativas para o sistema municipal de saúde. A SMS poderia, sem maiores problemas, ter continuado prestando os serviços, a um custo menor e com qualidade semelhante, conforme foi demonstrado na transição da gestão municipal ocorrida entre os exercícios de 2016 e 2017.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 1.053/17/GAB/SMS-SL, de 19 de outubro de 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Sete Lagoas/MG apresentou a seguinte manifestação:

*“As justificativas quanto à discriminação dos custos que integrariam a “taxa de administração”, bem como quantitativos e preços unitários no instrumento de contrato não foram encontradas, mesmo após exaustiva consulta nos arquivos da Secretaria Municipal de Saúde de Sete Lagoas. Cumpre frisar que o Contrato de Programa nº 034/2016 foi celebrado pela administração anterior, sob responsabilidade e acompanhamento do Subsecretário de Gestão Administrativa e do Secretário Municipal de Saúde à época, não tendo a gestão atual qualquer documento ou informação além do processo licitatório”.*

### **Análise do Controle Interno**

O atual gestor municipal da saúde do Município de Sete Lagoas/MG restringiu sua manifestação a confirmação da inexistência, nos arquivos municipais de documentos que permitissem a discriminação dos custos componentes da “taxa de administração”, além de informar que o *“Contrato de Programa nº 034/2016 foi celebrado pela administração*

*anterior, sob responsabilidade e acompanhamento do Subsecretário de Gestão Administrativa e do Secretário Municipal de Saúde à época”.*

Diante deste contexto, reitera-se a utilização de regime de execução ilegal na contratação da Cismep porque o modelo adotado assume características típicas do regime de “administração contratada”, figura que não mais subsiste no ordenamento jurídico brasileiro desde o veto interposto à época da promulgação da Lei nº 8.666/1993.

#### **2.2.4. Ilegalidade na subcontratação de prestação de serviços médicos para as Unidades de Saúde de Sete Lagoas.**

##### **Fato**

Para execução do Contrato de Programa nº 34/2016, firmado com o Município de Sete Lagoas/MG, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde/Fundo Municipal de Saúde, em 1º de julho de 2016, a Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba (Cismep), CNPJ 05.802.877/0001-10, optou pela subcontratação do objeto para empresas especializadas.

Esta contratação da Cismep, consumada por meio da Dispensa de Licitação nº 015/2016, efetivada com base no art. 24, inciso XXVI da Lei nº 8.666/1993 (conforme Cláusula 1.2), tinha como objeto:

*“(…) a transferência, pelo contratante à contratada, da Gestão Clínico Assistencial das Unidades de Saúde do Município de Sete Lagoas (MG), com o objetivo de fortalecer, ampliar e qualificar o atendimento ofertado aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) do Município e dos municípios que possuam pactuação formal com este, dentro do PROJETO DE QUALIFICAÇÃO E FORTALECIMENTO DA ASSISTÊNCIA À SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SETE LAGOAS, buscando garantir o cumprimento dos princípios constitucionais que regem o SUS” (Cláusula Segunda).*

Esta definição do objeto, pelo seu caráter genérico, não permite identificar e dimensionar claramente as ações e serviços efetivamente transferidos à contratada. Analisando em conjunto as atribuições estabelecidas ao contratante na Cláusula Quarta do Contrato, os objetivos específicos traçados no Anexo I ao Contrato – “Projeto de Qualificação e Fortalecimento da Assistência à Saúde do Município de Sete Lagoas – e as alterações promovidas pelo 1º Termo Aditivo, conclui-se que o objeto efetivamente contratado foi o gerenciamento e o fornecimento de serviços de profissionais médicos para unidades de saúde integrantes da rede de urgência e emergência de Sete Lagoas/MG, além do fornecimento e gerenciamento logístico de insumos e a realização de serviços de manutenção predial.

Em relação a estes serviços contratados, o gerenciamento e o fornecimento de profissionais médicos para a rede municipal não foram prestados diretamente pela Cismep, que optou pela **subcontratação** dos serviços para empresa privada especializada.

Inicialmente, a Cismep optou por aditar de forma precária um contrato em vigência na entidade – Contrato nº 022/2015 (Pregão Presencial nº 30/2015) – para incluir a prestação dos serviços em Sete Lagoas/MG pelo período necessário para conclusão de processo licitatório

específico e, assim, viabilizar juridicamente a execução dos serviços no município a partir de julho de 2016.

A Cismep e a empresa RCS Eireli (CNPJ 17.836.262/0001-93), então, firmaram, em 30 de junho de 2016, o 5º Termo Aditivo ao Contrato nº 022/2015, cujo objeto era a *“adequação dos valores da tabela de serviços médicos do contrato em referência às alterações da tabela de serviços médicos da i.CISMEP (...), bem como a inclusão do Município de Sete Lagoas/MG no Lote 03, sem qualquer alteração de saldo financeiro ou acréscimo de valor”*. Este aditivo suportou a prestação dos serviços durante o período compreendido entre os meses de julho a setembro de 2016.

Posteriormente, a Cismep concluiu o Pregão Presencial nº 060/2016 (Processo Licitatório nº 076/2016), formalizando o Contrato nº 032/2016 com a mesma empresa – RCS Eireli (CNPJ 17.836.262/0001-93) – em 29 de setembro de 2016, o qual suportou os serviços a partir da competência de outubro até dezembro de 2016. O objeto definido para este contrato foi a prestação de *“serviços médicos em nível Ambulatorial e Hospitalar a serem executados nas Unidades de Saúde do Município de Sete Lagoas/MG”*.

Em relação à esta terceirização do objeto, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) de Sete Lagoas/MG não estabeleceu a possibilidade e as condições e limites para subcontratar os serviços previstos no Contrato de Programa nº 34/2016. O processo administrativo da Dispensa de Licitação nº 015/2016 também foi silente em relação a esta possibilidade.

A Lei nº 8.666/1993, art. 72, estabelece que *“o contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração”*. Portanto, a subcontratação é hipótese perfeitamente cabível, desde que cumpridos os requisitos da previsão expressa no edital e no contrato, da prévia autorização pela Administração e da aplicabilidade exclusiva a parcela ou partes do objeto, sendo vedada subcontratação integral.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) coaduna com tal entendimento conforme manifestações expressas no Acórdão TCU nº 3.776/2017 – Plenário (*“A subcontratação deve ser tratada como exceção. Só é admitida a subcontratação parcial e, ainda assim, desde que seja demonstrada a inviabilidade técnico-econômica da execução integral do objeto por parte da contratada, e que haja autorização formal do contratante”*), no Acórdão TCU nº 1.045/2006 – Plenário (*“9.2.2.4. estabeleça nos instrumentos convocatórios, em cada caso, os limites para subcontratação de obra, serviço ou fornecimento, de modo a evitar riscos para a Administração Pública, conforme disciplina o art. 72 da Lei n. 8.666/93”*), no Acórdão TCU nº 1.748/2009 – Plenário (*“Nos termos do art. 72 da Lei nº 8.666/93, deve ser fixado, no edital, o percentual máximo para subcontratação, quando houver cláusula editalícia de permissividade, devendo essa cláusula existir, apenas, em hipóteses excepcionais, quando a subcontratação for estritamente necessária, devendo ser técnica e circunstancialmente justificados tanto a necessidade da subcontratação quanto o percentual máximo admitido.”*) e no Acórdão TCU nº 1.626/2010 – Plenário (*“alerta (...) quanto à falta de clareza nas disposições editalícias a respeito da subcontratação, em descumprimento aos princípios da Administração Pública e ao disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 72, especialmente quanto à: a) necessidade de motivação e presença do interesse público; b) necessidade de prévia autorização da contratante; c) especificação das razões, do serviço a ser subcontratado e do prazo desejado; d) especificação do percentual máximo que poderá ser subcontratado...”*).

O posicionamento é ainda mais restritivo em relação a aplicabilidade da subcontratação nos casos de contratação direta baseada nos permissivos estabelecidos nos art. 17, 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993. No entendimento do TCU, em razão do caráter personalista deste tipo de contratação, nas quais a razão da escolha do contratado deve ser motivada (Lei nº 8.666/1993, art. 26, parágrafo único, inc. II), a possibilidade de subcontratação estaria afastada, conforme exemplificado nos Acórdãos TCU nº 1.805/2010 – Plenário (*“Em dispensas ou inexigibilidades em que as características da contratada determinaram sua contratação direta, há impossibilidade jurídica da subcontratação do objeto, mesmo que a empresa contratada não tenha a capacidade de prestar diretamente os serviços ou fabricar os produtos objeto da avença.”*), nº 662/2008 – Plenário (*“É indevida a subcontratação da execução do objeto nos casos de dispensa de licitação em que a identidade do contratado é a razão que fundamenta sua escolha para a celebração do contrato”*), nº 3.219/2010 – Plenário (*“9.3.1. ao contratar (...) com fulcro no art. 24, inciso XXIII, da Lei nº 8.666/93, observe os seguintes requisitos: (...) 9.3.1.3. a hipótese de subcontratação prescrita no art. 72 da Lei nº 8.666/93 não se aplica aos casos de contrato por dispensa de licitação firmado em função da pessoa do contratado...”*) e nº 1.561/2009 – Plenário (*“Não permita a subcontratação do objeto ajustado em qualquer caso de contratação direta com base no art. 24, inc. XIII, da Lei nº 8.666/1993”*).

Quanto à abrangência, o Tribunal também considera irregular a subcontratação parcial que designe a terceiro a execução do cerne do objeto contratado ou de item relevante do contrato, conforme estabelecido nos Acórdãos TCU nº 3.144/2011 – Plenário (*“26. (...) Não faria sentido admitir que tais parcelas cruciais do objeto, para cuja execução foi selecionado o licitante mais apto, fossem posteriormente transferidas a terceiro por este escolhido (...). 27. Conclui-se, pois, que não é possível a subcontratação das parcelas tecnicamente mais complexas ou de valor mais significativo do objeto”*), nº 1.045/2006 – Plenário. (*“9.2.2.4. estabeleça nos instrumentos convocatórios, em cada caso, os limites para subcontratação de obra, serviço ou fornecimento, de modo a evitar riscos para a Administração Pública, conforme disciplina o art. 72 da Lei n. 8.666/93”*), nº 1.748/2009 – Plenário, (*“Nos termos do art. 72 da Lei nº 8.666/93, deve ser fixado, no edital, o percentual máximo para subcontratação, quando houver cláusula editalícia de permissividade, devendo essa cláusula existir, apenas, em hipóteses excepcionais, quando a subcontratação for estritamente necessária, devendo ser técnica e circunstancialmente justificados tanto a necessidade da subcontratação quanto o percentual máximo admitido”*), nº 1.151/2011 – 2ª Câmara (*“Não se deve perder de perspectiva que a subcontratação é regra de exceção, somente admitida quando não se mostrar viável sob a ótica técnica e/ou econômica a execução integral do objeto por parte da contratada, e desde que mediante autorização formal do ente contratante. A subcontratação total, ao revés, não encontra amparo nas normas que disciplinam os contratos administrativos”*), e nº 1.733/2008 – Plenário (*“a possibilidade de subcontratação total do objeto abre a oportunidade para que o licitante vencedor passe a exercer apenas a função de intermediário, na medida em que possuiria a faculdade de apontar as empresas que realizarão as obras, presente a autorização para subcontratação total do objeto, circunstâncias que afrontariam flagrantemente os princípios constitucionais da moralidade, da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), da supremacia do interesse público, da legalidade, isonomia, impessoalidade, economicidade e do julgamento objetivo, dentre outros, além de acarretar em afronta ao dever geral de licitar (art. 37, XXI, da Constituição Federal) e aos artigos 2º, 72 e 78, inc. VI, da Lei 8.666/93.”*).

Ressalta-se que a Lei nº 8.666/1993, art. 78, relaciona a subcontratação total ou parcial do objeto “*não admitidas no edital e no contrato*” (inc. VI) como motivo para rescisão contratual.

Analizando o caso concreto, entende-se que a contratação da RCS Eireli caracteriza-se como subcontratação de parcela relevante do objeto originalmente destinado à Cismep pela SMS de Sete Lagoas/MG. Para demonstrar a dimensão e importância dos serviços subcontratados, o quadro seguinte compara elementos do contrato firmado entre a SMS e a Cismep com a contratação da RCS Eireli.

*Quadro – Comparativo de contratos firmados.*

<b>Elementos Contratuais</b>	<b>Contrato entre Município de Sete Lagoas/MG e Cismep</b>	<b>Contrato entre Cismep e RCS</b>
Processo licitatório	Dispensa nº 015/2016	Pregão Presencial nº 30/2015; Pregão Presencial nº 60/2016
Instrumento contratual	Contrato de Programa nº 34/2016, de 01/07/2016	Contrato nº 022/2015, de 11/05/2015 (5º TA, em 30/06/2016); Contrato nº 032/2016, de 29/09/2016.
Objeto	“ <i>Transferência, pelo contratante à contratada, da gestão clínico-assistencial das unidades de saúde do Município de Sete Lagoas (MG)</i> ”.	<u>Cont. 22/2015</u> : “ <i>prestação de serviços médicos, em nível ambulatorial e hospitalar, constituída por equipe especializada com capacidade técnica, humana e tecnológica, com execução continuada</i> ” <u>Cont. 32/2016</u> : “ <i>prestação de serviços médicos, em nível ambulatorial e hospitalar</i> ”.
Vigência prevista	01/06/2016 a 30/06/2017 (12 meses).	<u>Cont. 22/2015</u> : (não determinado) <u>Cont. 32/2016</u> : 12 meses.
Vigência efetiva	Julho a dezembro de 2016	<u>Cont. 22/2015</u> : julho a setembro de 2016; <u>Cont. 32/2016</u> : outubro a novembro de 2016.
Valor anual estimado	R\$24.000.000,00.	<u>Cont. 22/2015</u> : (não determinado) <u>Cont. 32/2016</u> : R\$25.000.000,00.
Resumo dos serviços prestados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fornecimento de profissionais e serviços médicos com gestão clínica;</li> <li>• Fornecimento de insumos;</li> <li>• Execução de operação de logística, gerenciamento de estoque e armazenamento;</li> <li>• Realização de serviços de manutenção civil/predial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fornecimento de profissionais e serviços médicos com gestão clínica.</li> </ul>
Modelo de remuneração	<u>Termo original</u> : 33% da soma de todos os valores faturados. <u>1º Aditivo</u> : -Serviços médicos: valor faturado acrescido de 33%; -Insumos: valor faturado acrescido de 4%; -Logística: R\$20.000,00; -Obras: valor faturado acrescido de 4%.	<u>Cont. 22/2015</u> : taxa de administração de 27,5% <u>Cont. 32/2016</u> : taxa de administração de 28,80%
Regra de subcontratação	Termo é silente sobre o assunto.	<u>Cont. 22/2015</u> : Termo é silente. <u>Cont. 32/2016</u> : No Termo de referência anexo ao Edital há previsão de subcontratação do “fornecimento de profissionais médicos nas especialidades especificadas.

Valores pagos por serviço	Médicos: R\$12.590.737,09 Demais serviços: R\$108.874,58	Médicos: R\$11.717.503,17
Valor total pago	R\$12.699.611,67	R\$11.717.503,17

Fonte: Elaborado pela CGU, com base nos termos de contrato referenciados.

Os elementos mostrados no quadro demonstram de forma inequívoca a relevância do fornecimento de profissionais e serviços médicos em relação ao objeto estabelecido para o Contrato de Programa nº 034/2016, configurando-se, tanto em termos físicos quanto em financeiros, como subcontratação de parcela relevante do objeto.

Em termos financeiros, a Cismep destinou a maior parte (27,5% inicialmente, depois 28,8%) dos valores recebidos a título de taxa de administração pela Cismep (33%) para remuneração da empresa subcontratada. Ou seja, dos valores recebidos pelo “*fornecimento de profissionais e serviços médicos com gestão clínica*”, a Cismep transferiu 83,33% a RCS Eireli nos primeiros três meses de contrato, e 87,27% nos demais meses restantes. Em termos físicos, o único serviço prestado continuamente à SMS, durante todos os meses de execução contratual, foi o fornecimento de profissionais e serviços médicos, demonstrando a representatividade dos serviços subcontratados em relação ao rol de serviços do contrato original, uma vez que os demais serviços ou não foram prestados, como os serviços de manutenção civil/predial, ou foram prestados de forma esporádica e irregular, como o fornecimento de insumos.

Resta, então, caracterizada a ilegalidade dos procedimentos de contratação da RCS Eireli pela Cismep por configurar-se como subcontratação de parcela relevante de objeto originalmente contemplado no Contrato de Programa nº 034/2016, procedimento este vedado pela jurisprudência do TCU e pela Lei nº 8.666/1993 conforme anteriormente relatado.

A ilegalidade da contratação é atestada também pelo fato de a Cismep ter sido contratada pelo Município de Sete Lagoas/MG por meio de Dispensa de Licitação, justificada com base no art. 24, inciso XXVI da Lei nº 8.666/1993, modalidade de contratação direta que impede a subcontratação em função da escolha ter se pautado em características próprias da instituição, não suportando, portanto, a transferência total ou parcial dos serviços a terceiros.

Este entendimento, suportado por farta jurisprudência do TCU, já citada neste Relatório, remete ainda a hipótese de fuga à licitação pela caracterização da participação da Cismep como mera intermediadora para a contratação de empresa que efetivamente prestou parte de maior relevância, em termos financeiros, dos serviços contratados pelo município.

O processo de contratação da RCS Eireli descumpre, ainda, requisitos básicos estabelecidos para a subcontratação referentes à inexistência de autorização da SMS de Sete Lagoas/MG e a não previsão de possibilidades e limites da subcontratação no Contrato de Programa nº 034/2016 e no respectivo processo da Dispensa de Licitação nº 015/2016.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A Cismep apresentou considerações iniciais sobre a questão em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 20170120/01:

*“Inicialmente, cumpre salientar que as atividades de Gestão compreendem execução de serviços além da gestão clínica.*

*Inclusive, há de se notar que as atividades executadas não compreendem tão somente a realização de procedimentos de saúde e estes só são possíveis de serem executadas desde que existam um local apropriado e com equipamentos, que as unidades possuam insumos e medicamentos necessários, detenha higienização adequada, administração suficiente e ainda, programação e planejamento e outros.*

*A gestão visa otimizar a funções de planejamento, desenhando políticas adequadas e apropriadas a cada atendimento, promovendo uma regulação eficiente, um controle e avaliação adequado, garantindo a prestação de serviços, inclusive zelando para que os cidadãos tenham seus direitos atendidos com qualidade e eficiência.*

*Na esteira de raciocínio, não há que se falar em subcontratação dos serviços, mas tão somente garantir a prestação de serviço em todas as necessidades da área de saúde ao município contratante.*

*À título de exemplo, imaginem que a unidade de saúde necessite de procedimento neuropediatra. De fato, este não é um procedimento comum e necessário dentro de uma unidade de saúde. Manter as atividades seria, sem dúvidas, alocar profissionais ociosos, gerando custos, sendo este inteiramente atribuído ao ente público.*

*Neste norte é que a prestação de serviço neste âmbito (procedimentos médicos) é realizada em sentido amplo de modo a atender à necessidade plena da população.*

*Portanto, entendemos que as atividades executadas pela ICISMEP não se trata de subcontratação. Inclusive, desconsiderar todo o esforço aviado, as rotinas de trabalho aplicadas, os insumos fornecidos e ainda, planejamento e programação promovidos é contrariar toda a natureza do Contrato de Programa e a gestão completa executada no município de Sete Lagoas. (...)*

*Conforme discorrido acima, nos termos da norma do artigo 72 da Lei 8.666/93, não houve subcontratação no contrato de programa firmado com o município de Sete Lagoas, portanto, inexistente autorização prévia.*

*A ICISMEP utiliza e utilizou todo o seu aparato técnico e as licitações já promovidas, bem como, realizou outras, para atendimento amplo ao município, considerando o interesse público tutelado e o efetivo atendimento à população de Sete Lagoas.”*

Por meio do Ofício nº 1.053/17/GAB/SMS-SL, de 19 de outubro de 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Sete Lagoas/MG apresentou a seguinte manifestação:

*“A entidade fiscalizadora reconhece a plena possibilidade de subcontratação. Não poderia ser diferente, pois a própria lei 8666/93 a autoriza expressamente:*

*Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.*

*Segundo Marçal Justen Filho:*



*A atividade administrativa do Estado rege-se pelo princípio da impessoalidade, o que significa que as características pessoais do particular contratado não se configuram como fator relevante para a contratação. (...) Portanto e em tese, o que interessa à Administração é o recebimento da prestação ofertada na proposta vencedora. A identidade do executante da prestação até pode ser relevante, desde que o contratado se responsabilize pela perfeição do adimplemento.*

*A mera subcontratação realizada pelo CISMED não inquina de irregularidade a conduta da administração contratante. A sub-rogação, está sim é ilegal, não ocorreu. Ademais, a fiscalização nem sequer indicou quanto da cessão do objeto caracterizaria a sub-rogação, razão pela qual a contestação dos argumentos se torna inócua.”*

### **Análise do Controle Interno**

Em suas considerações iniciais, a Cismep sustenta sua manifestação no entendimento de que não há subcontratação no presente caso, “*mas tão somente garantir a prestação de serviço em todas as necessidades da área de saúde ao município contratante*”.

Fato inegável, porém, é que, apesar da complexa manifestação apresentada, a Cismep contratou a execução de parcela do objeto do Contrato de Programa nº 034/2016 com a RCS Eireli, que foi efetivamente quem forneceu profissionais e serviços médicos ao Município de Sete Lagoas/MG.

Tal situação enquadra-se perfeitamente na definição estabelecida pelo TCU: “*Subcontratação consiste na entrega de parte de fornecimento de bem, execução de obra ou prestação de serviço a terceiro, estranho ao contrato, para que execute em nome do contratado item, etapa ou parcela do objeto avençado*”. Portanto, não há como negar a ocorrência do instituto da subcontratação para a execução dos serviços objeto do Contrato de Programa nº 034/2016.

Em posição antagônica à da Cismep, a Secretaria Municipal de Saúde de Sete Lagoas/MG reconhece que houve a subcontratação, e que tal procedimento “*não inquina de irregularidade a conduta da administração contratante*”.

Realmente não há celeuma sobre o assunto por ser a subcontratação hipótese regulamentada pela legislação federal. O fato contestado, porém, é o cumprimento dos requisitos exigidos para a efetivação da subcontratação, quais sejam, a previsão expressa no edital e no contrato, a prévia autorização pela Administração e a aplicabilidade exclusiva a parcela ou partes do objeto em decorrência da vedação à subcontratação integral.

Como o gestor municipal não apresentou, em sua manifestação, justificativas e/ou contestações em relação ao descumprimento, apontado neste Relatório, dos requisitos exigidos para a efetivação da subcontratação, cumpre reiterar a caracterização da contratação da RCS Eireli (Contrato nº 032/2016) como subcontratação de parcela relevante do objeto originalmente destinado à Cismep pela SMS de Sete Lagoas/MG, implicando na ilegalidade do procedimento de contratação consubstanciado no Contrato nº 032/2016, conforme determina a Lei nº 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU.

#### **2.2.5. Irregularidade na emissão de Notas Fiscais pelos serviços prestados pela Cismep.**

## Fato

Durante o exercício de 2016, o Município de Sete Lagoas/MG empenhou recursos orçamentários no montante de R\$14.949.442,12 para pagamento das despesas referentes à execução dos serviços objeto do Contrato de Programa nº 34/2016, firmado com a Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba (Cismep), CNPJ 05.802.877/0001-10.

O Fundo Municipal de Saúde de Sete Lagoas/MG pagou à Cismep o valor total de R\$12.699.611,67 pela execução dos serviços objeto do Contrato de Programa nº 34/2016 que perdurou de julho a dezembro de 2016. Deste total, R\$12.590.737,09 referem-se a despesas com fornecimento de profissionais e serviços médicos (Meta 1) e R\$108.874,58 ao fornecimento de insumos (Meta 2).

Não foram identificadas despesas relativas as metas 3 (“executar operação logística, gerenciamento de estoque e armazenamento”) e 4 (“realizar serviços de manutenção civil/predial”) estabelecidas no Cronograma de Execução do Anexo I, conforme alteração promovida pelo 1º Termo Aditivo ao Contrato de Programa nº 34/2016, de 1º de agosto de 2016.

Ressalta-se que restaram pendentes de pagamento notas fiscais emitidas pela Cismep no total de R\$2.325.303,49, dos quais R\$2.237.899,52 referem-se a despesas com fornecimento de profissionais e serviços médicos e R\$87.403,97 ao fornecimento de insumos. A Cismep, inclusive, impetrou ação de cobrança (Processo nº 5003746-76.2017.8.13.0672) contra o Município de Sete Lagoas/MG, em 15/05/2017, relativa a este valor não pago.

## FORNECIMENTO DE PROFISSIONAIS E SERVIÇOS MÉDICOS

A tabela seguinte detalha todos os serviços faturados pela Cismep devidos a fornecimento de profissionais e serviços médicos com gestão clínica.

*Tabela – Relação de Pagamentos para a Cismep – Gestão Clínica*

Nota Fiscal		Pagamento		Conta
Número	Data	Data	Valor (em R\$)	
2792	24/08/16	24/08/16	660.104,81	Caixa 624.014-0 (Cnt BLMAC)
2793	24/08/16	24/08/16	251.000,00	BB 113.463-9
2794	24/08/16	24/08/16	418.000,00	BB 99.098-1 (Cnt FES MAC RResposta)
2795	24/08/16	24/08/16	900.000,00	BB 80.535-1 (Recursos municipais)
2851	05/09/16	08/09/16	62.742,27	Caixa 624.014-0 (Cnt BLMAC)
2852	05/09/16	08/09/16	64.477,61	Caixa 624.014-0 (Cnt BLMAC)
2935	01/08/16	29/12/16	1.499.635,90	BB 80.535-1 (Recursos municipais)
2936	01/08/16	29/12/16	740.000,00	BB 119.854-8
2937	01/08/16	29/12/16	200.000,00	BB 99.098-1 (Cnt FES MAC RResposta)
2938	01/08/16	29/12/16	125.000,00	BB 113.463-9
3029	27/10/16	29/12/16	740.000,00	BB 119.854-8
3030	27/10/16	29/12/16	125.000,00	BB 113.463-9
3031	27/10/16	29/12/16	200.000,00	BB 99.098-1 (Cnt FES MAC RResposta)
3043	?	30/12/16	562.888,31	BB 95.811-5 (Cnt FES MAC ProHosp)
3080	10/11/16	29/12/16	740.000,00	BB 119.854-8
3081	10/11/16	29/12/16	446.553,22	BB 80.535-1 (Recursos municipais).
3224	23/12/16	30/12/16	72.000,00	BB 95.811-5





3226	23/12/16	29/12/16	2.136.079,00	BB 119.854-8
3268	28/12/16	30/12/16	125.000,00	BB 119.854-8
3143	02/12/16	29/12/16	56.231,00	BB 119.854-8
3142	02/12/16	29/12/16	203.000,00	BB 99.098-1 (Cnt FES MAC RResposta)
3269	28/12/16	29/12/16	200.000,00	BB 99.098-1 (Cnt FES MAC RResposta)
3270	28/12/16	30/12/16	2.063.024,97	BB 119.854-8
3357	15/02/17	(não paga)	2.237.899,52	(pendente de pagamento)
<b>Total</b>			<b>14.828.636,61</b>	
<b>Total Pago</b>			<b>12.590.737,09</b>	

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme processos de pagamento e planilha de movimentação financeira disponibilizados pela Cismep.

Do total de R\$14.828.636,61 faturado pela Cismep, R\$9.935.186,46 correspondem aos valores pagos diretamente aos profissionais médicos, conforme registrado nas planilhas de apuração dos serviços que acompanham os processos de pagamento fornecidos à CGU. O valor restante, R\$4.893.449,14, corresponde à “taxa de administração” paga a prestadora em decorrência do estabelecido na Cláusula 6.3, alínea a, do Contrato de Programa nº 034/2016 (alterada pelo 1º Termo Aditivo).

Os documentos de liquidação das despesas relativas a esta meta, fornecidos à CGU pela Cismep, constituíam-se, basicamente, da “Autorização de Fornecimento/Serviços”, das Notas Fiscais Eletrônicas de Serviço, da Ordem de Pagamento emitida pela contratada, do comprovante bancário de pagamento, da Nota Fiscal de Serviços emitida pela empresa subcontratada (RCS Eireli) e das planilhas de apuração dos serviços.

As notas fiscais emitidas pela Cismep discriminaram os serviços prestados de forma genérica e desalinhada aos dados constantes das planilhas utilizadas para apuração e atesto dos serviços, sem o detalhamento por item de serviço ou, minimamente, por meio das metas estabelecidas no Cronograma de Execução do Anexo I. Tais notas fiscais, portanto, são insuficientes para perfeita identificação dos serviços prestados pela Cismep. De forma geral, a discriminação de serviços utilizada seguia o seguinte padrão: “*Prestação de serviços, realizados para o município de Sete Lagoas conforme Contrato de Programa 34/2016, referente ao mês de (xxxxxx) de 2016*”. Para exemplificar, reproduz-se a seguir uma nota fiscal emitida pela Cismep.

		<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM</b> <b>SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DA FAZENDA</b> <b>NOTA FISCAL ELETRÔNICA DE SERVIÇO - NFS-e</b>				<b>Número da NFS-e</b> <b>3031</b>					
Data e Hora da Emissão		27/10/2016 14:11:10		Competência		1/9/2016		Código de Verificação		246126125	
Número do RPS				No. da NFS-e substituída				Local da Prestação		BETIM - MG	
<b>Dados do Prestador de Serviços</b>											
		Razão Social/Nome: INSTITUIÇÃO DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL DO MÉDIO PARAÓPEBA Nome Fantasia: CISMEP CNPJ/CPF: 05.802.877/0001-10 Inscrição Municipal: 95778001 Município: BETIM - MG Endereço e Cep: RUA SÃO JORGE, 135 - BRASILÉIA CEP: 32600-284 Complemento: CASA Telefone: (31)2571-3026 e-mail: faturamento@cismep.com.br									
<b>Dados do Tomador de Serviços</b>											
Razão Social/Nome		FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SETE LAGOAS									
CNPJ/CPF		00.634.997/0001-31		Inscrição Municipal				Município		SETE LAGOAS - MG	
Endereço e Cep		Travessa Juarez Tanure, 15 - Centro CEP: 35700-240									
Complemento				Telefone				e-mail			
<b>Discriminação dos Serviços</b> <b>PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, REALIZADOS PARA O MUNICÍPIO DE SETE LAGOAS CONFORME CONTRATO DE PROGRAMA 34/2016, REFERENTE AO MÊS DE SETEMBRO DE 2016 (PARCIAL). DADOS PARA DEPÓSITO: BANCO DO BRASIL - AGÊNCIA: 3895-4 // CC: 333111-3.</b>											
 											
<b>Código do Serviço / Atividade</b> <b>4.03 / 863050200 - ATIVIDADE MÉDICA AMBULATORIAL COM RECURSOS PARA REALIZAÇÃO DE EXAMES COMPLEMENTARES</b>											
<b>Detalhamento Específico da Construção Civil</b>											
Reprodução de parte da Nota Fiscal Eletrônica de Serviços nº 3224, emitida pela Cismep, com destaque para a discriminação dos serviços e para o código do serviço/atividade.											

A falha na discriminação dos serviços é agravada ainda pela utilização do código de serviço/atividade “4.03/863050200 – Atividade médica ambulatorial com recursos para realização de exames complementares”, o qual é incompatível com os serviços efetivamente prestados pela emitente, que basicamente compunham-se de plantões médicos em ambiente hospitalar, sem implicação de qualquer recurso destinado para realização de exames, conforme discriminação nas planilhas de apuração de serviços.

Estas planilhas, por sua vez, relacionavam, mensalmente, os médicos que prestaram serviços no município, estabelecendo a quantidade, o tipo e os valores dos plantões e os totais devidos para os profissionais, para a empresa subcontratada e para a Cismep.



administração”, conforme registrado nas planilhas de consumo que acompanham os processos de pagamento fornecidos à CGU.

Os documentos de liquidação das despesas relativas a esta meta, fornecidos à CGU pela Cismep, constituíam-se, basicamente, das Notas Fiscais Eletrônicas de Serviço emitidas pela contratada, de planilhas de custos e relatórios de consumo, e de documentos de expedição emitidos pela empresa “Simaslog”.

A Cismep absteve-se de fazer constar nos processos de pagamento de insumos as correspondentes notas fiscais referentes a aquisição dos insumos, inviabilizando qualquer avaliação sobre os custos dos medicamentos e material médico hospitalar distribuídos ao Município de Sete Lagoas/MG, optando por constar apenas guias de expedição emitidas por empresa terceirizada responsável pela entrega.

As notas fiscais emitidas pela Cismep configuraram a entrega dos insumos como serviço. A discriminação utilizada, porém, tinha caráter genérico e impreciso, tornando impossível identificar pela documentação fiscal que tratava-se de fornecimento de insumos para a rede hospitalar do município. Não há menção sequer a meta estabelecida no Cronograma de Execução do Anexo I ao Contrato de Programa.

A discriminação nas notas da Cismep seguia, inclusive, o mesmo padrão utilizado para o fornecimento de profissionais e serviços médicos: *“Prestação de serviços, realizados para o município de Sete Lagoas conforme Contrato de Programa 34/2016, referente ao mês de (xxxxxx) de 2016”*. Apenas o código de serviço/atividade “17.12/866070001 – Atividades de apoio à gestão de saúde” que é diferente do utilizado no outro item, porém, apresenta o mesmo problema de incompatibilidade com o serviço efetivamente prestado, que foi basicamente o fornecimento de medicamentos e material médico-hospitalar.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 1.053/17/GAB/SMS-SL, de 19 de outubro de 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Sete Lagoas/MG apresentou a seguinte manifestação:

*“As notas fiscais referentes à prestação do serviço são emitidas pela contratada, no caso a Cismep. Dessa forma, não compete ao Município de Sete Lagoas apresentar justificativas quanto a alegada irregularidade. Cumpre frisar que o Contrato de Programa nº 034/2016 foi celebrado pela administração anterior, sob responsabilidade e acompanhamento do Subsecretário de Gestão Administrativa e do Secretário Municipal de Saúde à época, não tendo a gestão atual qualquer documento ou informação além do processo licitatório.”*

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação apresentada pelo atual gestor municipal de saúde não contesta os fatos apontados e responsabiliza a Cismep pela emissão da documentação fiscal contestada pela CGU, além de informar que os fatos aconteceram durante a gestão municipal anterior.

Entretanto, é importante registrar que todas as notas fiscais emitidas pela Cismep foram objeto de atesto de recebimento dos serviços prestados por responsável designado pela SMS, indicando, portanto, que o gestor municipal deveria ter solicitado, à época, a readequação da

documentação fiscal de forma a garantir o atendimento à legislação e evitar a ocorrência das irregularidades apontadas na emissão de notas fiscais pela Cismep.

#### **2.2.6. Prejuízo de R\$ 1.614.838,51 decorrente de taxa administrativa majorada, em relação à prevista no contrato firmado com o Cismep.**

##### **Fato**

O Contrato de Programa nº 34/2016 celebrado entre a Prefeitura de Sete Lagoas e a Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba (Cismep), de 01/07/2016, sobre os serviços terceirizados contratados de gestão clínica e desenvolvimento das ações de saúde, previu a incidência de uma taxa administrativa mensal equivalente a 33%.

Os termos contratuais originais, conforme item 6.3, eram os seguintes:

*“Pela gestão mensal e desenvolvimento das ações e serviços de saúde objetos do presente contrato, a CONTRATADA receberá recursos do CONTRATANTE na importância mensal equivalente a 33% (trinta e três por cento) da soma de todos os valores faturados e devidamente comprovados mediante relatório de execução dos serviços”.*

Por meio do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato, de 01/08/2016, as obrigações da contratada foram modificadas e os critérios e recursos financeiros adequados às novas metas estabelecidas, conforme se descreve a seguir:

*“Meta 01 - Fornecer profissionais e serviços de médicos com gestão clínica”:* valor faturado, acrescido da taxa de 33%.

*“Meta 02 - Fornecer insumos”:* valor faturado, acrescido da taxa de 4%.

*“Meta 03 - Executar operação logística, gerenciamento de estoque e armazenamento”:* valor de R\$20.000,00 mensais.

*“Meta 04 – Realizar serviços de manutenção civil/predial”:* valor faturado, acrescido da taxa de 4%.

Apesar da inclusão de novos serviços por meio de termo aditivo, a maior parte dos recursos previstos foram destinados ao pagamento dos profissionais médicos, correspondendo a 98,69% do valor total executado, no montante de R\$ 14.828.636,00.

Em relação aos serviços médicos, em que pese constar em contrato o índice mensal de 33% como taxa administrativa a incidir sobre os valores faturados, o que se verificou de fato foi o pagamento em valores superiores ao índice de 33% previsto, alcançando 49,25% sobre os valores efetivamente executados, conforme demonstrado na figura a seguir:

PREFEITURA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS

Secretaria Municipal de Saúde  
Gabinete do Secretário

MUNICÍPIO: Sete Lagoas

UNIDADE: SMS-Hospital Municipal Flávio D'Amato

HOSPITAL MUNICIPAL MONSENHOR FLÁVIO D'AMATO

COMPETÊNCIA: agosto-16

49,25%

#	PROFISSIONAL	ESPECIALIDADE	CRM	PLANTÃO SEMANA		PLANTÃO FIM DE SEMANA		SUBTOTAL LÍQUIDO A SER PAGO AO PROFISSIONAL	COMPLEMENTO OU DESCONTO	TOTAL LÍQUIDO A SER PAGO AO PROFISSIONAL	TOTAL BRUTO
				QTD PLANTÃO	VALOR PLANTÃO	QTD PLANTÃO	VALOR PLANTÃO				
2	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	8,73333	R\$ 1.000,00	0,50000	1.200,0	R\$ 9.333,33		R\$ 9.333,33	R\$ 13.930,34
3	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	15,00000	R\$ 1.000,00	11,00000	1.200,0	R\$ 28.200,00		R\$ 28.200,00	R\$ 42.089,55
4	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	5,00000	R\$ 1.000,00	2,00000	1.200,0	R\$ 7.400,00		R\$ 7.400,00	R\$ 11.044,78
5	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	-	R\$ 1.000,00	4,00000	1.200,0	R\$ 4.800,00		R\$ 4.800,00	R\$ 7.164,18
6	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	-	R\$ 1.000,00	3,00000	1.200,0	R\$ 3.600,00		R\$ 3.600,00	R\$ 5.373,13
7	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	3,50000	R\$ 1.000,00	-	1.200,0	R\$ 3.500,00		R\$ 3.500,00	R\$ 5.223,88
8	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	4,75000	R\$ 1.000,00	-	1.200,0	R\$ 4.750,00		R\$ 4.750,00	R\$ 7.089,55
9	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	7,60000	R\$ 1.000,00	2,00000	1.200,0	R\$ 10.000,00		R\$ 10.000,00	R\$ 14.925,37
11	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	12,83333	R\$ 1.000,00	-	1.200,0	R\$ 12.833,33		R\$ 12.833,33	R\$ 19.154,23
14	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	2,00000	R\$ 1.000,00	5,00000	1.200,0	R\$ 8.000,00		R\$ 8.000,00	R\$ 11.940,30
15	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	1,00000	R\$ 1.000,00	1,50000	1.200,0	R\$ 2.800,00		R\$ 2.800,00	R\$ 4.179,10
16	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	6,00000	R\$ 1.000,00	-	1.200,0	R\$ 6.000,00		R\$ 6.000,00	R\$ 8.955,22
17	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	-	R\$ 1.000,00	6,00000	1.200,0	R\$ 7.200,00		R\$ 7.200,00	R\$ 10.746,27
18	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	2,00000	R\$ 1.000,00	-	1.200,0	R\$ 2.000,00		R\$ 2.000,00	R\$ 2.985,07
19	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	5,00000	R\$ 1.000,00	-	1.200,0	R\$ 5.000,00		R\$ 5.000,00	R\$ 7.462,69
20	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	12,01700	R\$ 1.000,00	1,00000	1.200,0	R\$ 13.217,00		R\$ 13.217,00	R\$ 19.726,87
21	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	43,87900	R\$ 1.000,00	2,00000	1.200,0	R\$ 46.279,00		R\$ 46.279,00	R\$ 69.073,13
23	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	3,71000	R\$ 1.000,00	3,20000	1.200,0	R\$ 7.550,00		R\$ 7.550,00	R\$ 11.268,66
24	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	4,75000	R\$ 1.000,00	-	1.200,0	R\$ 4.750,00		R\$ 4.750,00	R\$ 7.089,55
25	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	3,87900	R\$ 1.000,00	2,00000	1.200,0	R\$ 6.279,00		R\$ 6.279,00	R\$ 9.371,64
26	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	-	R\$ 1.000,00	4,00000	1.200,0	R\$ 4.800,00		R\$ 4.800,00	R\$ 7.164,18
27	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	-	R\$ 1.000,00	1,00000	1.200,0	R\$ 1.200,00		R\$ 1.200,00	R\$ 1.791,04
28	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	4,00000	R\$ 1.000,00	2,00000	1.200,0	R\$ 6.400,00		R\$ 6.400,00	R\$ 9.552,24
29	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	7,00000	R\$ 1.000,00	2,00000	1.200,0	R\$ 9.400,00		R\$ 9.400,00	R\$ 14.029,85
30	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	4,00000	R\$ 1.000,00	1,60000	1.200,0	R\$ 5.920,00		R\$ 5.920,00	R\$ 8.835,82
31	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	8,42600	R\$ 1.000,00	3,39333	1.200,0	R\$ 12.498,00		R\$ 12.498,00	R\$ 18.653,73
32	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	3,00000	R\$ 1.000,00	-	1.200,0	R\$ 3.000,00		R\$ 3.000,00	R\$ 4.477,61
33	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	7,37000	R\$ 1.000,00	3,00000	1.200,0	R\$ 10.970,00		R\$ 10.970,00	R\$ 16.373,13
34	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	3,00000	R\$ 1.000,00	2,00000	1.200,0	R\$ 5.400,00		R\$ 5.400,00	R\$ 8.059,70
35	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	PLANTONISTA	XX XXXXX	5,00000	R\$ 1.000,00	-	1.200,0	R\$ 5.000,00		R\$ 5.000,00	R\$ 7.462,69

33%

Dia Hospital - Agosto 2016.xlsx

Fonte: Elaborado pela CGU, planilha da Cismep apresentada para comprovação da execução contratual e para faturamento pela prefeitura de Sete Lagoas – Hospital Municipal Monsenhor Flávio D'Amato (ago-16).

Fonte: Elaborado pela CGU, planilha da Cismep apresentada para comprovação da execução contratual e para faturamento pela prefeitura de Sete Lagoas – Hospital Municipal Monsenhor Flávio D’Amato (ago-16).

O quadro seguinte resume os valores líquidos pagos aos profissionais médicos e os valores brutos pagos à Cismep durante o período de permanência do instituto no município, demonstrando a taxa percentual de 49,25% incidente sobre os serviços executados.

*Tabela – Taxa administrativa paga pelos serviços médicos prestados pela Cismep.*

Unidades de Saúde	Total líquido pago ao profissional (em R\$)	Total bruto faturado (em R\$)	Diferença Percentual (Taxa administrativa)
Posto de Atendimento Belo Vale	717.400,00	1.070.746,27	49,25%
UPA Doutor Juvenal Paiva	1.846.928,82	2.756.610,18	49,25%
Hospital Municipal Monsenhor Flávio D’Amato	7.370.857,64	11.001.280,05	49,25%
<b>Total</b>	<b>9.935.186,46</b>	<b>14.828.636,50</b>	<b>49,25%</b>

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme informações constantes das planilhas fornecidas pela Cismep e utilizadas para liquidação das despesas junto a prefeitura de Sete Lagoas .

Quando se faz o cálculo no sentido contrário, apurando o decréscimo de valores a partir do valor bruto faturado para o valor líquido pago ao profissional médico, é possível verificar o índice de 33% coincidente com o constante em contrato. Esta forma de cálculo inclui a alíquota na base de cálculo e majora os valores finais, tornando a alíquota real superior à alíquota aparente. Essa forma de cálculo é chamada comumente de “cálculo por dentro”.

A tabela a seguir demonstra os valores que deveriam ter sido cobrados, considerando a taxa administrativa de 33% como contrato assinado.

*Tabela – Valor para faturamento considerando taxa administrativa conforme termos contratuais e incidente sobre o valor pago aos profissionais.*



Unidades de Saúde	Total líquido pago ao profissional (R\$)	Taxa administrativa de 33% (R\$)	Total adequado para faturamento (R\$)
Posto de Atendimento Belo Vale	717.400,00	236.742,00	954.142,00
UPA Doutor Juvenal Paiva	1.846.928,82	609.486,51	2.456.415,33
Hospital Municipal Monsenhor Flávio D'Amato	7.370.857,64	2.432.383,02	9.803.240,66
<b>Total</b>	<b>9.935.186,46</b>	<b>3.278.611,53</b>	<b>13.213.797,99</b>

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme informações constantes das planilhas fornecidas pelo Cismep e utilizadas para liquidação das despesas junto a prefeitura de Sete Lagoas.

Portanto, o pagamento indevido da taxa administrativa do contrato, considerando o “cálculo por dentro” gerou um prejuízo ao cofre municipal no montante de R\$ 1.614.838,51.

A aplicação desarrazoada da forma de cálculo utilizada pela Cismep majorou a taxa administrativa prevista em contrato, sem a existência de qualquer cláusula contratual que suscitasse dúvida plausível e justificável de interpretação por parte dos envolvidos no contrato, tanto pela Cismep na cobrança dos valores quanto dos gestores municipais que viabilizaram o pagamento.

Não obstante a forma equivocada de aplicação da “taxa de administração”, há outra irregularidade no que tange à não discriminação da composição dos custos que integrariam esta taxa, informação esta exigida pela Lei nº 8.666/1993, art. 7º, § 2º.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 1.053/17/GAB/SMS-SL, de 19 de outubro de 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Sete Lagoas/MG apresentou a seguinte manifestação:

*“As justificativas e informações referentes ao pagamento indevido da taxa administrativa do contrato não foram encontradas, mesmo após exaustiva consulta nos arquivos da Secretaria Municipal de Saúde de Sete Lagoas. Cumpre frisar que o Contrato de Programa nº 034/2016 foi celebrado pela administração anterior, sob responsabilidade e acompanhamento do Subsecretário de Gestão Administrativa e do Secretário Municipal de Saúde à época, não tendo a gestão atual qualquer documento ou informação além do processo licitatório.”*

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação apresentada pelo atual gestor municipal de saúde não contesta os fatos apontados e responsabiliza a gestão anterior da Secretaria Municipal de Saúde pela contratação e gestão do Contrato de Programa nº 034/2016 durante o exercício de 2016 e, consequentemente, pela majoração da taxa administrativa contratual e pelo prejuízo proporcionado.

Nesse sentido, a gestão municipal atual deve buscar, pelas vias legais cabíveis, reaver junto à Cismep o montante de R\$1.614.838,51 pago a maior a título de taxa de administração.

### **2.2.7. Superfaturamento de valores pagos à RCS Eireli para fornecimento de mão de obra médica especializada.**

## Fato

Para suprir a meta 1, “fornecimento de profissionais e serviços médicos com gestão clínica”, do Contrato de Programa nº 034/2016, firmado com o Município de Sete Lagoas/MG, a Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba (Cismep), CNPJ 05.802.877/0001-10, optou pela contratação de empresa especializada para execução dos serviços, tendo sido selecionada para execução dos serviços a empresa RCS Eireli, CNPJ 17.836.262/0001-93.

Os serviços prestados pela RCS Eireli, definidos no objeto do Contrato nº 032/2016 como *“serviços médicos em nível ambulatorial e hospitalar a serem executados nas unidades de saúde do Município de Sete Lagoas/MG”*, resumiram-se na execução do fornecimento de mão de obra médica especializada para unidades de saúde integrantes da rede municipal de urgência e emergência, remunerada por meio da aplicação de um percentual pré fixado aplicável sobre o valor faturado dos serviços.

A empresa RCS Eireli, segundo dados do CNPJ, foi aberta em 27 de fevereiro de 2013, tendo como atividade principal a realização de “atividades de atenção ambulatorial não especificadas anteriormente” (CNAE 8630599) e como atividades secundárias, o “desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis (CNAE 6202300), “outras sociedades de participação, exceto holdings” (CNAE 6463800), “atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica” (CNAE 7020400), “aluguel de equipamentos científicos, médicos e hospitalares, sem operador” (CNAE 7739002) e “atividades de atendimento em pronto-socorro e unidades hospitalares para atendimento a urgências” (CNAE 8610102).

Em seu sítio eletrônico ([www.rcs.med.br](http://www.rcs.med.br)), a missão da empresa seria *“atuar na prestação de serviços de gestão em saúde com ética, responsabilidade socioambiental, centrando nossas ações na construção e manutenção da dignidade do ser humano – paciente, familiar e profissional de saúde – viabilizando a perpetuação dos serviços de saúde”*.

Por outro lado, informações extraídas da Relação Anual de Informações (RAIS) demonstram que a empresa manteve em média 26 funcionários no decorrer do exercício de 2016, sem grandes alterações no período.

O modelo de remuneração adotado nos instrumentos firmados entre Cismep e RCS Eireli foi o mesmo utilizado no Contrato de Programa nº 034/2016, da Secretaria Municipal de Saúde de Sete Lagoas com a Cismep, no qual os pagamentos à empresa contratada são compostos por uma parte correspondente ao montante pago diretamente aos profissionais médicos e outra parte devida a aplicação da “taxa de administração”.

Portanto, os Contratos nº 022/2015 e nº 032/2016 apresentam regime de execução não previstos na legislação brasileira, por configurar-se como “administração contratada” em função de contratar mediante reembolso de despesas incorridas e remuneração por meio de taxa aplicada ao total faturado. Lembra-se que este regime de execução, “administração contratada”, foi extinguido da legislação brasileira desde o veto interposto à época da promulgação da Lei nº 8.666/1993 por meio da Mensagem nº 335, de 21 de junho de 1993, da Presidência da República.

A contratação da RCS Eireli apresentou valores diferentes durante o período de execução do Contrato de Programa nº 034/2016 no Município de Sete Lagoas/MG de acordo com os instrumentos vigentes à época. O 5º Termo Aditivo ao Contrato nº 022/2015 previa uma “taxa de administração” de 27,5%, percentual que foi aplicado aos pagamentos das competências de julho, agosto e setembro de 2016. Já no Contrato nº 032/2016 a “taxa de administração” utilizada foi de 28,8% nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2016.

Interessante notar que este incremento na “taxa de administração” não foi justificado pela Cismep, apesar de a alteração no instrumento contratual, os valores mensais devidos a título de “taxa de administração” tiveram um incremento de 1,3 pontos percentuais, sem qualquer alteração correspondente nos serviços prestados. A Cismep consequentemente passou a receber, então, um valor percentualmente menor da sua parcela nos custos do Contrato de Programa.

Em relação ao cálculo da taxa de administração, a Cláusula 7.2.1 do Contrato nº 022/2015 e a Cláusula 8.2 do Contrato nº 032/2016 são claras quanto à metodologia de aplicação, inclusive estabelecendo a fórmula para determinação do valor, que segue o modelo comumente denominado “*cálculo por dentro*”.

A RCS Eireli executou os serviços contratados no Município de Sete Lagoas/MG durante o período compreendido entre os meses de julho a dezembro de 2016, tendo recebido, até o momento, o montante de R\$11.717.503,17, conforme demonstrado na tabela seguinte, construída a partir de informações fornecidas pela Cismep.

*Tabela – Relação de Pagamentos da Cismep para a RCS Eireli*

Nota Fiscal RCS		Ordem de Pagamento		NF Cismep correspondente		
Número	Data	Data	Valor (em R\$)	Número	Comp.	Valor (em R\$)
212	25/08/16	25/08/16	2.060.000,12	2792 a 2795	07/16	2.229.104,81
226	05/09/16	06/09/16	117.568,72	2851 e 2852		127.219,88
249	28/09/16	28/09/16	2.370.077,31	2935 a 2938	08/16	2.564.635,90
276	28/10/16	28/10/16	984.206,90	3029 a 3031	09/16	1.065.000,00
287	07/11/16	07/11/16	520.186,44	3043		562.888,31
291	10/11/16	11/11/16	1.096.538,84	3080 e 3081		1.186.553,22
326	05/12/16	05/12/16	243.939,29	3142 e 3143	10/16	259.231,00
361	23/12/16	23/12/16	2.077.827,14	3224 e 3226		2.208.079,00
373	29/12/16	29/12/16	117.626,49	3268		125.000,00
372	29/12/16	29/12/16	2.129.531,92	3269 e 3270	11/16	2.263.024,97
<b>Total</b>			<b>11.717.503,17</b>			<b>12.590.737,09</b>

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme processos de pagamento e planilha de movimentação financeira disponibilizados pela Cismep.

Nota-se que não consta na tabela o valor referente a competência de dezembro de 2016, visto que a Cismep entrou com ação de cobrança (Processo nº 5003746-76.2017.8.13.0672) contra o Município de Sete Lagoas/MG alegando, entre outros recursos, não ter recebido o valor das

despesas constantes na NF nº 3357, no valor de R\$2.237.899,52, as quais correspondem aos serviços prestados na competência em questão.

Do total de R\$12.590.737,09 pago pelo Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Sete Lagoas/MG à Cismep, no âmbito do Contrato de Programa nº 034/2016, R\$11.717.503,17 foram repassados a empresa RCS Eireli, a título de prestação do serviço de “fornecimento de profissionais e serviços médicos com gestão clínica”. Deste valor repassado a RCS Eireli, R\$8.435.793,78 correspondem aos valores pagos diretamente aos profissionais médicos e R\$3.281.709,39 foram destinados a “taxa de administração” correspondente, conforme registrado nas planilhas de apuração dos serviços que acompanham os processos de pagamento fornecidos à CGU.

Considerando que a contratante, Cismep, recebeu o valor total de R\$12.590.737,09 referentes às competências de julho a novembro de 2016, o quadro seguinte faz uma demonstração do repartimento dos recursos do Contrato de Programa nº 034/2016 entre os prestadores de serviços nos diversos níveis da execução.

*Tabela – Demonstrativo de aplicação dos recursos do CP nº 034/2016*

Valor	Total Pago	Cismep	RCS Eireli	Profissionais médicos
Em R\$	12.590.737,09	873.232.,91	3.281.709,39	8.435.793,78
Percentual	100,0 %	6,9 %	26,1 %	67,0 %

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme processos de pagamento disponibilizados pela SMS e pela Cismep.

A tabela anterior evidencia que a empresa RCS Eireli foi a destinatária final de **26,1%** do total de recursos aplicados pelo FMS para custeio da meta de “fornecimento de profissionais e serviços médicos com gestão clínica” no âmbito do Contrato de Programa nº 034/2016. Se considerado o total dos pagamentos efetivados, incluindo os relativos à meta de “fornecimento de insumos”, R\$12.699.611,67, o percentual de recursos transferidos a empresa contratada representaria 25,8% do total dos recursos aplicados pelo FMS.

Neste contexto, considerando que os serviços prestados pela RCS Eireli não estão claramente discriminados e que as atividades de gestão clínica estavam a cargo da Cismep, o significativo percentual de recursos destinados a RCS Eireli não guarda compatibilidade com os serviços efetivamente prestados pela empresa, quais sejam, a intermediação de mão de obra médica para a rede municipal de urgência e emergência de Sete Lagoas/MG.

Portanto, tal situação configura-se como superfaturamento dos valores pagos a RCS Eireli no âmbito dos Contratos nº 022/2015 e nº 032/2016 firmados com a Cismep, os quais, por sua vez, foram custeados com recursos originários do Contrato de Programa nº 034/2016.

Agravam os fatos relatados, a opção do gestor municipal à época de ampliar o gasto em saúde no município por meio da introdução de intermediários no processo de gestão e fornecimento de mão de obra médica para a rede municipal de urgência e emergência em um momento de dificuldades e sérias restrições financeiras enfrentados pelo Sistema Único de Saúde nos dias atuais.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 1.053/17/GAB/SMS-SL, de 19 de outubro de 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Sete Lagoas/MG apresentou a seguinte manifestação:

*“A empresa RCS Eireli foi contratada pela Cismep, dessa forma o Município de Sete Lagoas não possui informações referentes à contratação. Cumpre frisar que o Contrato de Programa nº 034/2016 foi celebrado pela administração anterior, sob responsabilidade e acompanhamento do Subsecretário de Gestão Administrativa e do Secretário Municipal de Saúde à época, não tendo a gestão atual qualquer documento ou informação além do processo licitatório.”*

## **Análise do Controle Interno**

A manifestação apresentada pelo atual gestor municipal de saúde não contesta os fatos apontados e responsabiliza a gestão anterior da Secretaria Municipal de Saúde pela contratação e gestão do Contrato de Programa nº 034/2016 durante o exercício de 2016.

### **2.2.8. Aumento de gastos da Prefeitura Municipal de Sete Lagoas após alteração da forma de contratação dos médicos plantonistas da rede pública de saúde de urgência e emergência.**

#### **Fato**

Até o mês de junho de 2016, os médicos plantonistas atuantes nos estabelecimentos de saúde que compõem a rede de urgência e emergência pública de Sete Lagoas/MG eram contratados diretamente pela prefeitura e pagos por meio da folha de pagamento municipal. Com a assinatura do Contrato de Programa nº 34/2016, em 01 de julho de 2016, firmado com a Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba (Cismep), CNPJ 05.802.877/0001-10, os médicos passaram a ser contratados, administrados e remunerados pela própria Cismep, restando à prefeitura, de acordo com os termos contratuais, apenas repassar o recurso financeiro à instituição.

Em análise das documentações disponibilizadas pela Prefeitura e pela Cismep, foi possível verificar a evolução dos gastos durante o exercício de 2016 e comparar os gastos do município no primeiro semestre de 2016 quando a contratação dos médicos ocorria diretamente pela Prefeitura, com os gastos do segundo semestre, período de atuação e intermediação da Cismep.

Constatou-se, assim, que a prefeitura de Sete Lagoas, de janeiro a junho de 2016, despendeu R\$ 10.200.783,52 com o pagamento de plantões e encargos remuneratórios dos médicos contratados para atuarem em sua rede de urgência e emergência e que, de julho a dezembro de 2016, com a intermediação da Cismep, despendeu R\$ 14.828.636,50, um incremento de R\$ 4.627.852,98, ou seja, de 45,37% de gastos.

*Tabela – Gastos semestrais com o pagamento de plantões médicos e demais encargos da rede de urgência e emergência do município de Sete Lagoas, por unidade de saúde - 2016.*

<b>Unidades de Saúde</b>	<b>(A) Gastos 1º Semestre (R\$)</b>	<b>(B) Gastos 2º Semestre (R\$)</b>	<b>(B-A) Variação Semestral (R\$)</b>	<b>(B-A) Variação Percentual</b>
Posto de Atendimento Belo Vale	1.363.824,11	1.070.746,27	-293.077,84	-21,49%
UPA Dr. Juvenal Paiva	2.222.524,44	2.756.610,18	534.085,74	24,03%

Hospital Municipal Monsenhor Flávio D'Amato	6.614.434,97	11.001.280,05	4.386.845,08	66,32%
<b>Total</b>	<b>10.200.783,52</b>	<b>14.828.636,50</b>	<b>4.627.852,98</b>	<b>45,37%</b>

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme informações do sistema de pagamento da prefeitura de Sete Lagoas, planilhas fornecidas pela Cismep que foram utilizadas para liquidação das despesas junto à prefeitura e notas fiscais emitidas pela Cismep.

Destaca-se que houve decréscimo de gastos apenas no Posto de Atendimento Belo Vale e que o maior aumento ocorreu no Hospital Municipal Monsenhor Flávio D'Amato, na ordem de 66,32%.

*Tabela – Gastos da Prefeitura Municipal de Sete Lagoas com o pagamento de plantões médicos da rede de urgência e emergência municipal, por unidade de saúde – Janeiro a Junho de 2016. (Em R\$)*

Unidades de Saúde	Jan/16	Fev/16	Mar/16	Abr/16	Mai/16	Jun/16	Total
Posto de Atendimento Belo Vale	205.236,61	205.985,90	238.350,01	239.890,70	253.499,80	220.861,08	1.363.824,11
UPA Doutor Juvenal Paiva	443.832,31	419.561,41	260.833,12	298.813,11	373.358,64	426.125,85	2.222.524,44
Hospital Municipal Monsenhor Flávio D'Amato	1.108.037,24	964.877,82	916.598,27	1.022.515,44	1.230.479,14	1.371.927,05	6.614.434,97
<b>Total</b>	<b>1.757.106,17</b>	<b>1.590.425,13</b>	<b>1.415.781,41</b>	<b>1.561.219,24</b>	<b>1.857.337,58</b>	<b>2.018.913,99</b>	<b>10.200.783,52</b>

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme informações do sistema de pagamento da prefeitura de Sete Lagoas.

Os gastos da prefeitura com o pagamento de plantões, no primeiro semestre de 2016, correspondem ao total da folha de pagamento municipal, incluindo todas as rubricas que compõem os proventos dos médicos, quais sejam as gratificações pela realização de plantões (“249 – Gratif. Plantão 2ª a 6ª Dia LC 190/16” e “250 - Gratif. Plantão 6ª Noite Sáb. e Dom. LC 190/16”), insalubridade, acertos e correções de folha, encargos previdenciários, incluindo a contribuição patronal ao INSS (21,25%) e Imposto de Renda Retido na Fonte.

*Tabela – Gastos da Prefeitura Municipal de Sete Lagoas com o pagamento de plantões médicos da rede de urgência e emergência municipal com a intermediação da Cismep, por unidade de saúde - Julho a Dezembro de 2016. (Em R\$)*

Unidades de Saúde	Jul/2016	Ago/2016	Set/2016	Out/2016	Nov/2016	Dez/2016	Total (Cismep)
Posto de Atendimento Belo Vale	215.074,63	195.820,90	248.955,22	177.611,94	112.388,06	120.895,52	1.070.746,27
UPA Doutor Juvenal Paiva	519.701,49	446.134,33	468.246,67	463.134,33	431.781,42	427.611,94	2.756.610,18
Hospital Municipal Monsenhor Flávio D'Amato	1.621.548,37	1.922.680,67	2.097.239,64	1.951.563,82	1.718.855,49	1.689.392,06	11.001.280,05
<b>Total</b>	<b>2.356.324,49</b>	<b>2.564.635,90</b>	<b>2.814.441,53</b>	<b>2.592.310,09</b>	<b>2.263.024,97</b>	<b>2.237.899,52</b>	<b>14.828.636,50</b>

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme informações constantes de planilhas fornecidas pela Cismep que foram utilizadas para liquidação das despesas junto à prefeitura de Sete Lagoas e notas fiscais emitidas pela Cismep.

Os gastos da prefeitura com plantões médicos, no segundo semestre de 2016, correspondem aos valores das despesas executadas pela prefeitura em relação ao Contrato de Programa nº 34/2016 firmado com a Cismep, onde foram considerados os valores que remuneraram os médicos plantonistas (valor líquido pago aos profissionais) e os demais encargos contratuais.

A média mensal de gastos do município com plantões médicos da rede de urgência e emergência, no primeiro semestre de 2016, foi de R\$ 1.700.130,59 e a média mensal do segundo semestre, com a intermediação da Cismep, foi de R\$ 2.471.439,42, um incremento mensal de R\$ 771.308,83, o correspondente a R\$ 4.627.852,98 de aumento no segundo semestre.

No período de atuação da Cismep, se considerarmos somente os valores líquidos que remuneraram os profissionais médicos, sem os encargos contratuais, o dispêndio de recursos foi menor 2,60% do que o dispêndio no primeiro semestre, conforme Tabela 04 a seguir.

*Tabela – Valores remuneratórios pagos diretamente aos médicos da rede de urgência e emergência municipal de Sete Lagoas por unidade de saúde - 2016. (Em R\$)*

<b>Unidades de saúde</b>	<b>(A) Valores líquidos 1º Sem (Prefeitura)</b>	<b>(B) Valores líquidos 2º Sem (Cismep)</b>	<b>(B-A) Variação</b>	<b>(B-A) Variação Percentual</b>
Posto de Atendimento Belo Vale	1.363.824,11	717.400,00	-646.424,11	-47,40%
UPA Doutor Juvenal Paiva	2.222.524,44	1.846.928,82	-375.595,62	-16,90%
Hospital Municipal Monsenhor Flávio D'Amato	6.614.434,97	7.370.857,64	756.422,67	11,44%
<b>Total</b>	<b>10.200.783,52</b>	<b>9.935.186,46</b>	<b>-265.597,06</b>	<b>-2,60%</b>

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme informações do sistema de pagamento da prefeitura de Sete Lagoas; planilhas fornecidas pela Cismep que foram utilizadas para liquidação das despesas junto à prefeitura.

Em que pese o aumento significativo de gastos durante a intermediação da Cismep, na ordem de 45,37%, o valor total líquido pago diretamente ao profissional decresceu 2,60% no período.

Considerando o decréscimo do valor líquido total pago aos médicos, o aumento efetivo dos gastos que está relacionado às taxas e encargos contratuais, passa para a ordem de **50,57%**.

No primeiro semestre de 2016, o valor unitário pago pela prefeitura por plantão realizado era de R\$ 1.200,00 (segunda a sexta durante o dia) e R\$ 1.500,00 (sexta à noite e fim de semana), uma média de R\$ 1.350,00 e, no segundo semestre, o valor unitário pago por plantão pela Cismep passou para R\$ 1.000,00 (segunda a sexta durante o dia) e R\$ 1.200,00 (sexta noite e fim de semana), com uma média de R\$ 1.100,00.

Constatou-se, assim, que a prefeitura remunerava melhor o plantão médico durante o primeiro semestre de 2016 do que remunerou a Cismep no segundo semestre de 2016, uma diferença média de R\$ 250,00.

Outra análise realizada se referiu à composição dos médicos que atuaram nas unidades de saúde do município durante os dois semestres de 2016.

No cotejamento das informações, comparando-se os médicos contratados diretamente pela prefeitura, tendo como referência o mês de junho de 2016, e os contratados pela Cismep,

utilizando o mês de julho de 2016 como referência, verificou-se a permanência na rede após contratação da Cismep de 95% dos profissionais, conforme demonstrado na Tabela 06.

*Tabela – Quantitativo de médicos que permaneceram na rede de urgência e emergência do município de Sete Lagoas, por unidade de saúde, após contratação da Cismep – Junho e Julho de 2016*

Unidades de saúde	Quant. de médicos contratados pela Prefeitura Junho/16	Quant. médicos que permaneceram na rede Julho/16	Percentual médicos que permaneceram na rede Julho/16
Posto de Atendimento Belo Vale	22	19	86,4%
UPA Doutor Juvenal Paiva	44	42	95,5%
Hospital Municipal Monsenhor Flávio D'Amato	89	87	97,8%
<b>Total</b>	<b>155</b>	<b>148</b>	<b>95,5%</b>

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme informações do sistema de pagamento da prefeitura de Sete Lagoas e planilhas fornecidas pela Cismep que foram utilizadas para liquidação das despesas junto a prefeitura.

### Conclusão

A contratação da Cismep pela Prefeitura Municipal de Sete Lagoas implicou num aumento significativo de gastos com as despesas relacionadas aos serviços médicos de plantão municipal e, em contrassenso, na diminuição do total gasto com a remuneração líquida paga diretamente ao profissional.

Com este achado, pode-se concluir que o aumento total de 50,57% dos gastos da prefeitura com a contratação da Cismep está integralmente relacionado a despesas com taxas e encargos contratuais.

Como os médicos passaram a receber menos pelo plantão realizado, para manterem o mesmo ou melhor nível salarial do período em que eram contratados diretamente pela prefeitura, eles teriam que trabalhar mais.

Em que pese constar, de forma geral, números maiores de plantões realizados à época da Cismep nas planilhas apresentadas para liquidação das despesas contratuais, a prefeitura não comprovou a efetiva realização dos plantões e do cumprimento das jornadas de trabalho pelos médicos.

Foi possível constatar, também, que não houve substancial renovação da mão de obra médica atuante nas unidades de saúde da rede de urgência e emergência do município após contratação da Cismep.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 1053/17/GAB/SMS-SL, de 19/10/2017, a Secretaria Municipal de Saúde do Município de Sete Lagoas apresentou a seguinte manifestação:



*“As justificativas e informações referentes ao aumento de gastos com o pagamento de plantões e encargos remuneratórios durante a atuação da Cismep não foram encontradas, mesmo após exaustiva consulta nos arquivos da Secretaria Municipal de Saúde de Sete Lagoas. Cumpre frisar que o Contrato de Programa nº 034/2016 foi celebrado pela administração anterior, sob responsabilidade e acompanhamento do Subsecretário de Gestão Administrativa e do Secretário Municipal de Saúde à época, não tendo a gestão atual qualquer documento ou informação além do processo licitatório.”*

## **Análise do Controle Interno**

A manifestação apresentada pela Prefeitura não contesta os fatos apontados e responsabiliza gestores municipais da Secretaria Municipal de Saúde do exercício de 2016 pela contratação e gestão do Contrato de Programa nº 034/2016 e consequentemente pelo aumento significativo de gastos proporcionado.

### **2.2.9. Pagamento irregular de plantões a médico disponibilizado pela Cismep.**

#### **Fato**

A equipe de fiscalização analisou os pagamentos de plantões, prestados pelos médicos disponibilizados pela Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba (Cismep) à Secretaria Municipal de Saúde, no âmbito do Contrato de Programa nº 34/2016 e verificou a ocorrência da situação de total impossibilidade da realização dos plantões pagos ao médico CPF \*\*\*.273.476-\*\*, tendo em vista incompatibilidade de horários.

O referido profissional, que é ocupante de cargo efetivo na Secretaria Municipal de Sete Lagoas, com 40 horas semanais, e ainda é servidor efetivo do Estado de Minas Gerais, ocupando outro cargo de 40 horas semanais, prestou serviços na condição de contratado pela Cismep, no Hospital Municipal Monsenhor Flávio D'Amato, nos meses de julho, agosto, setembro e outubro de 2016.

As planilhas apresentadas pela Cismep, que deram suporte documental para a liquidação da despesa, informam quantidades de plantões com casas decimais, sem a indicação de cálculo desses valores. Conforme informação extraída das planilhas, existiam dois valores para os plantões: R\$1.000,00 em dia de semana e R\$1.200,00 no fim de semana. O quadro a seguir demonstra as quantidades de plantões pagos ao referido médico:

*Quadro: Quantidade de plantões pagos ao médico  
CPF \*\*\*.273.476-\*\**

<b>Mês</b>	<b>Quantidade de Plantões</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Julho	10	10.680,00
Agosto	48,87	49.879,00
Setembro	48	48.248,00
Outubro	23,01	23.418,00

Fonte: Elaborado pela CGU, conforme informações disponibilizadas pela Cismep.

Considerando a duração de 12 horas de cada plantão, o cumprimento de 48 plantões nos meses de agosto e setembro ocuparia o profissional por 24 dias completos no mês. Destaca-se que,

além desses plantões, ele teria que cumprir 80 horas semanais, na condição de servidor público.

Portanto, fica evidenciada a irregularidade nos pagamentos ao médico nos meses de setembro e outubro, devendo esses valores serem ressarcidos à administração municipal, bem como a comprovação da realização dos plantões nos outros meses.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 1053/17/GAB/SMS-SL, de 19/10/2017, a Secretaria Municipal de Saúde do Município de Sete Lagoas apresentou a seguinte manifestação:

*“As justificativas e informações referentes ao aumento de gastos com o pagamento de plantões e encargos remuneratórios durante a atuação da Cismep não foram encontradas, mesmo após exaustiva consulta nos arquivos da Secretaria Municipal de Saúde de Sete Lagoas. Cumpre frisar que o Contrato de Programa nº 034/2016 foi celebrado pela administração anterior, sob responsabilidade e acompanhamento do Subsecretário de Gestão Administrativa e do Secretário Municipal de Saúde à época, não tendo a gestão atual qualquer documento ou informação além do processo licitatório.”*

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação apresentada pela Prefeitura não contesta os fatos apontados e responsabiliza gestores municipais da Secretaria Municipal de Saúde do exercício de 2016 pela contratação e gestão do Contrato de Programa nº 034/2016 e consequentemente os pagamentos de valores elevados a título de plantão ao médico CPF \*\*\*.273.476-\*\*.

### **2.2.10. Pagamento de plantões sem a devida comprovação por meio de registro de ponto.**

#### **Fato**

A rotina de organização de plantões no Hospital Municipal Monsenhor Flávio D'Amato tem início com a confecção da escala dia-a-dia para cada mês. O controle de frequência na unidade é feito com o registro de ponto biométrico que serve de comprovação da prestação do plantão.

Ao final de cada mês realiza-se o levantamento da quantidade de plantões realizados por cada profissional. Esse levantamento dá origem a um documento que segue, assinado pelo Secretário Municipal de Saúde, pelo Coordenador da Rede de Urgência e Emergência e pelo Diretor Técnico do Hospital Municipal, para o setor de Recursos Humanos que efetua o pagamento.

Em análise aos pagamentos de plantões realizados no Hospital Municipal Monsenhor Flávio D'Amato, nos meses de março e abril de 2017, verificou-se que os relatórios, com as informações sobre a quantidade a ser paga aos profissionais, não condizem com a realidade apurada no registro de ponto biométrico da unidade.

Foram identificados diversos casos que demonstram não haver registros da realização dos plantões, embora existam documentos atestando que foram pagos plantões para determinados profissionais. Nos registros biométricos irregulares há casos em que não há nada anotado e

em outros apenas a hora de início da jornada, sem, contudo, a anotação da finalização da mesma.

Estão relacionados, a seguir, de forma exemplificativa, os CPFs de alguns profissionais médicos, para os quais não há o registro adequado da realização dos plantões pagos:

*Quadro: Médicos que não registraram adequadamente seus plantões*

Março	Abril		
***.047.816-**	***.047.816-**	***.673.226-**	***.521.396-**
***.257.086-**	***.257.086-**	***.700.036-**	***.522.516-**
***.536.726-**	***.536.726-**	***.712.586-**	***.400.456-**
***.386.826-**	***.200.696-**	***.824.676-**	***.565.476-**
***.862.577-**	***.862.577-**	***.861.366-**	***.949.226-**
***.874.366-**	***.471.586-**	***.004.946-**	***.994.606-**
***.841.216-**	***.489.206-**	***.909.955-**	***.278.396-**
Fonte: controle biométrico			

Destaca-se que o pagamento dos plantões sem o devido registro, no sistema biométrico adotado pela Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, caracteriza pagamento de despesa sem comprovação de sua realização.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 1053/17/GAB/SMS-SL, de 19/10/2017, a Secretaria Municipal de Saúde do Município de Sete Lagoas apresentou a seguinte manifestação:

*“As justificativas e informações referentes ao aumento de gastos com o pagamento de plantões e encargos remuneratórios durante a atuação da Cismep não foram encontradas, mesmo após exaustiva consulta nos arquivos da Secretaria Municipal de Saúde de Sete Lagoas. Cumpre frisar que o Contrato de Programa nº 034/2016 foi celebrado pela administração anterior, sob responsabilidade e acompanhamento do Subsecretário de Gestão Administrativa e do Secretário Municipal de Saúde à época, não tendo a gestão atual qualquer documento ou informação além do processo licitatório.”*

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação apresentada pela Prefeitura não contesta os fatos apontados e responsabiliza gestores municipais da Secretaria Municipal de Saúde do exercício de 2016. Entretanto, a irregularidade apontada foi referente ao registro biométrico de plantões do Hospital Municipal Monsenhor Flávio D’Amato, nos meses de março e abril de 2017, portanto, da atual gestão.

## **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, contatou-se as seguintes 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):

- Falhas no processo de contratualização dos prestadores de serviços do SUS no Município de Sete Lagoas/MG;

- Irregularidades na transferência de recursos federais e estaduais para o financiamento da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) em Sete Lagoas/MG;
- Pagamento de plantões sem a devida comprovação por meio de registro de ponto;
- Irregularidades na contratação da Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba (Cismep) para gestão rede de urgência e emergência do Município de Sete Lagoas;
- Simulação de procedimento de dispensa de licitação para contratação do Cismep;
- Aumento de gastos da Prefeitura Municipal de Sete Lagoas após alteração da forma de contratação dos médicos plantonistas da rede pública de saúde de urgência e emergência;
- Taxa administrativa majorada em relação à prevista no contrato, resultando em prejuízo no montante de R\$ 1.614.838,51.

**Ordem de Serviço:** 201701246

**Município/UF:** Sete Lagoas/MG

**Órgão:** MINISTERIO DAS CIDADES

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 780486

**Unidade Examinada:** SETE LAGOAS GAB PREFEITO E ASSESSORIA CONSULTIVA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 1.073.478,26

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 29 de maio a 1º de junho de 2017 e trataram da aplicação dos recursos do Programa 2054 – Planejamento Urbano / Apoio a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, no município de Sete Lagoas/MG.

A ação fiscalizada refere-se à execução do Contrato de Repasse nº 1.002.320-67 (Siconv nº 780486) firmado entre o município de Sete Lagoas/MG e o Ministério das Cidades

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação de recurso financeiro federal repassado ao município, no montante de R\$238.835,26, relativo aos valores já descentralizados para consecução do objeto do Contrato de Repasse.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

### 2.2 Parte 2

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

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

#### 2.2.1. Informações gerais sobre o contrato de repasse para recapeamento da Avenida Doutor Renato Azeredo.

**Fato**

Em 27/12/2012, foi celebrado o Contrato de Repasse nº 1.002.320-67 (Siconv nº 780486) entre o Ministério das Cidades e a Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, tendo como objeto a drenagem e pavimentação de vias, no valor de R\$1.073.478,26, sendo R\$987.600,00 de repasse e R\$85.878,28 de contrapartida do Município.

Até 01/06/2017, havia sido emitida uma nota de empenho, nº 2012NE801556, no valor de R\$987.600,00, para a consecução do objeto do contrato de repasse. Com relação à descentralização de recursos, haviam sido emitidas três ordens bancárias para a conta corrente específica nº 647.123-1, agência 0154, Caixa Econômica Federal, conforme quadro a seguir:

*Tabela – Ordens Bancárias emitidas para o  
Contrato de Repasse nº 1.002.320-67*

Data da emissão	Ordem Bancária	Valor (R\$)
02/10/14	2014OB806508	77.102,92
13/01/15	2015OB801098	1.905,08
08/03/16	2016OB801421	159.827,26
Total (R\$)		238.835,26

Fonte: Siconv (consulta efetuada em 12/05/2017)

Para execução da obra, foi publicada a Concorrência nº 12/2014, em 08/05/2014, cujo objeto era a “contratação de empresa especializada para realizar o recapeamento da Avenida Doutor Renato Azeredo”, do tipo menor preço global, com orçamento estimado em R\$1.073.478,26 e data da abertura das propostas marcada para 09/06/2014.

Entretanto, em 23/05/2014, foi encaminhada mensagem eletrônica da então GIDUR – Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal à Prefeitura Municipal de Sete Lagoas alertando sobre a necessidade de início das obras até 30/06/2014, bem como de efetuar uma medição das obras até 07/07/2014, sob o risco de perda do recurso em virtude de expiração da validade dos restos a pagar de 2012 (ano em que a despesa foi empenhada pelo Ministério das Cidades). Por entender não haver tempo hábil para conclusão do processo licitatório, o Coordenador Jurídico do Município recomendou a revogação do certame, sendo acatada e formalizada pelo Prefeito Municipal em 04/06/2014.

Posteriormente, em 09/06/2014, foi realizada a Dispensa de Licitação nº 021/2014, para contratação da CODESEL – Companhia de Desenvolvimento de Sete Lagoas (CNPJ: 19.993.724/0001-01) com base no inciso VIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93. Em 10/06/2014, foi firmado o Contrato nº NLC/141/2014, no valor de R\$1.007.359,87, para execução dos serviços de recapeamento da Avenida Doutor Renato Azeredo. A ordem de início foi emitida em 17/06/2014. Foi previsto o prazo de seis meses para conclusão das obras.

Em 07/07/2014, o contrato foi paralisado, em razão da indisponibilidade temporária de recursos financeiros por parte da União, sendo reiniciado em 13/03/2015.

O contrato sofreu cinco prorrogações de prazo, sendo que em 02/12/2016, foi firmado o 5º termo aditivo ao contrato, prorrogando o prazo de vigência do mesmo para 11/03/2017.

Na data da fiscalização, a obra se encontrava paralisada, devido a suspensão do contrato, discutida na reunião realizada em 16/05/2017 entre vários agentes do Município e representante da Caixa Econômica Federal, na qual decidiu-se afastar a hipótese de contratação da CODESEL por dispensa de licitação. Conforme os boletins de medição e inspeção física, constatou-se que foram executados serviços de recapeamento (pavimentação asfáltica) e de duas bocas de lobo duplas no lado direito da Avenida Dr. Renato Azeredo. Na tabela a seguir estão demonstradas as medições com os respectivos valores pagos.

*Tabela – Pagamentos efetuados para a CODESEL*

Medição	Data da medição	Fonte de despesa	Nota Fiscal	Valor da nota fiscal (R\$)
1	30/06/14	contrapartida	20784	6.705,00
		OGU	20783	77.102,82
2	08/04/15	contrapartida	21265	14.063,67
		OGU	21264	161.732,34
Total (R\$)				259.603,83

Fonte: processos de pagamento

Em 28/04/2017, não havia saldo na conta específica, nem no fundo de renda fixa (Caixa FIC Prático Renda Fixa Curto). Havia saldo de R\$452,76 em poupança (conta corrente nº 51.793-3).

As fotos a seguir ilustram a execução das obras:



	
Início do trecho recapeado da Av. Dr. Renato Azeredo, Sete Lagoas/MG, 31/05/2017	Final do trecho recapeado da Av. Dr. Renato Azeredo, Sete Lagoas/MG, 31/05/2017

	
Boca de lobo executada na Dr. Renato Azeredo, Sete Lagoas/MG, 31/05/2017	Boca de lobo executada na Dr. Renato Azeredo, Sete Lagoas/MG, 31/05/2017

### **2.2.2. Contratação indevida de sociedade de economia mista por dispensa de licitação para execução das obras de recapeamento da Avenida Doutor Renato Azeredo.**

#### **Fato**

Para execução do objeto do Contrato de Repasse nº 1.002.320-67, foi realizada a Dispensa de Licitação nº 021/2014, em 09/06/2014, para contratação da CODESEL – Companhia de Desenvolvimento de Sete Lagoas (CNPJ: 19.993.724/0001-01), sociedade de economia mista sob a forma de sociedade anônima, cujas ações nominativas ordinárias pertencem 95,96% à Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, 4 % ao SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto e 0,04% a acionistas pessoas físicas.



A contratação da CODESEL por dispensa de licitação baseou-se no inciso VIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, transcrito a seguir:

*“Art. 24. É dispensável a licitação:*

*(...)*

*VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado”.*

A justificativa técnica constante do processo de dispensa, apresentada pelo então Secretário Municipal de Obras, Infraestrutura e Políticas Urbanas em exercício se pautou nos seguintes aspectos:

*- “A escolha da CODESEL se faz única e exclusivamente com o pensamento na defesa do interesse público e no poder discricionário que detém a Administração Municipal”;*

*- “A CODESEL foi criada para auxiliar a Administração Municipal naquilo que tange à coordenação, fiscalização e controle de execução de obras e serviços de urbanização e desenvolvimento econômico no município de Sete Lagoas, incluindo ainda diversos outros objetivos arrolados no art. 3º inciso II do Estatuto Social, dentre eles reparos e conservação de obras de vias e logradouros públicos”;*

*- “A norma legal exclui da aplicação do art. 24, inciso VIII, somente as Sociedades de Economia Mista que desempenham atividade econômica e nesta condição estão subordinadas ao art. 173, §1º da Constituição Federal, não sendo o caso da CODESEL, que desde a sua criação vem, na prática, exercendo a prestação de serviço público, colocando toda sua estrutura a disposição do Município na execução de serviços que interessaram diretamente a coletividade”.*

No mesmo sentido foi dado Parecer Técnico Jurídico pela Assessoria Jurídica, entendendo ser juridicamente possível a contratação direta da CODESEL mediante dispensa de licitação.

Entretanto, constatou-se que tal contratação por dispensa de licitação é indevida, pois para a realização da dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93 devem ser atendidos, concomitantemente, os seguintes requisitos:

- a) a contratante deve ser pessoa jurídica de direito público interno;
- b) os bens devem ser produzidos ou os serviços devem ser prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública;
- c) o órgão ou entidade referido na alínea anterior deve ter sido criado com a finalidade de fornecer bens ou prestar serviços à pessoa jurídica de direito público interno em data anterior à vigência da Lei nº 8.666/93;
- d) o preço contratado deve ser compatível com o praticado.

Verificou-se que a alínea “c” não foi atendida. No que se refere à contratação de empresa pública ou sociedade de economia mista por dispensa de licitação com fundamento no citado dispositivo legal, em consonância com o princípio da isonomia e com o disposto no art. 173, caput, §1º, colhe-se, na doutrina, o seguinte posicionamento de Marçal Justen Filho:

*“Tem de reputar-se que a regra do inc. VIII apenas pode referir-se a contratações entre a Administração direta e entidades a ela vinculadas, prestadoras de serviço público (o que abrange tanto as prestadoras de serviço público propriamente ditas como as que dão suporte à Administração Pública).*

*A regra não dá guarida a contratações da Administração Pública com entidades administrativas que desempenhem atividade econômica em sentido estrito. Se o inc. VIII pretendesse autorizar contratação direta nesses termos, estaria caracterizada inconstitucionalidade. É que as entidades exercentes de atividade econômica em sentido estrito estão disciplinadas pelo art. 173, § 1º, da CF/1988. Daí decorre a submissão ao mesmo regime reservado para os particulares. Não é permitido qualquer privilégio nas contratações dessas entidades. Logo, não poderiam ter a garantia de contratar direta e preferencialmente com as pessoas de direito público. Isso seria assegurar-lhes regime incompatível com o princípio da isonomia. Essa solução é indispensável para assegurar a livre concorrência” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 424).*

Dessa forma, somente empresas públicas ou sociedades de economia prestadoras de serviço público em sentido estrito ou que dão suporte à Administração Pública podem ser contratadas por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93.

Em relação à sociedade de economia mista CODESEL – Companhia de Desenvolvimento de Sete Lagoas, verificou-se que, conforme disposto na Lei Municipal nº 3789, de 02 de julho de 1987, a mesma é resultante da transformação da EDESEL – Empresa Municipal de Desenvolvimento Ltda. Segundo o art. 2º da citada lei, a CODESEL tem por finalidade além dos objetivos constantes do estatuto social da EDESEL, os de incorporação de imóveis para fins de loteamentos e corretagens de imóveis. Adicionalmente, nos termos dos artigos 2º e 3º do Estatuto da CODESEL, verifica-se que os objetivos da entidade são os seguintes:

*“Art. 2º - A CODESEL tem por finalidade coordenar, fiscalizar e controlar a execução de obras e serviços de urbanização e desenvolvimento econômico em Sete Lagoas.*

*Art. 3º - Inclui-se ainda, nos objetivos da CODESEL:*

*I – a realização ou promoção de estudos e projetos relacionados com a urbanização e desenvolvimento econômico de Sete Lagoas;*

*II – a execução, direta ou indireta, de obras ou serviços de:*

*a. implantação de infra-estrutura de desenvolvimento econômico;*

*b. recuperação, urbanização e negociação de terrenos;*

*c. fabricação de pré-moldados;*

*d. implantação de rede de água e esgoto;*

*e. construção civil;*

- f. locação de equipamentos, quais sejam: máquinas, tratores, caminhões, veículos de passageiros e utilitários, caçambas, tanques, betoneiras andaimas, cortadeiras e todos os demais tipos de utilitários necessários a quem interessar;*
- g. exploração de pedreiras, depósitos de areia e materiais similares;*
- h. terraplanagem;*
- i. transporte;*
- j. limpeza pública, coleta e aproveitamento de lixo;*
- k. reparos e conservação de obras de vias e logradouros públicos;*
- l. construção e conservação de parques e jardins;*
- m. desenvolvimento urbano, a critério do Prefeito Municipal;*
- III – Incorporação de imóveis para fins de loteamento e corretagem de imóveis.*
- § 1º - Observadas as Leis Municipais 3.207 de 28 de dezembro de 1983, e a 3.789, de 02 de julho de 1987 e o presente Estatuto, a CODESEL praticará, por força de sua própria condição de pessoa jurídica, todos os atos em direito permitidos, dirigidos à consecução de seus objetivos, notadamente os relativos a:*
- (...)*
- d. celebração de convênios e contratos com entidades públicas e particulares”.*

Ademais, além de previsto estatutariamente a execução de atividades econômicas, a CODESEL vem executando atividades comerciais no município de Sete Lagoas, tais como locação de caçamba, locação de banheiros químicos e usinagem de asfalto.

Cabe destacar ainda que, em 06/07/2011, cerca de três anos antes da contratação, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, especificamente a 5ª Promotoria de Justiça da Comarca de Sete Lagoas, encaminhou o Ofício nº 264/5ª PJ/2011 à Procuradoria do Município de Sete Lagoas com o seguinte entendimento, no âmbito de contratação por dispensa de licitação da CODESEL para locação de máquinas e veículos:

*“(...) a CODESEL não é uma prestadora de serviços públicos. Ao explorar a atividade econômica de locação de veículos e máquinas de sua propriedade, essa companhia está atuando no domínio econômico. Dessa forma, sua contratação pelo Município de Sete Lagoas deve ser precedida de processo licitatório.*

*A contratação da CODESEL mediante dispensa de licitação não pode ser feita com suposto arrimo no art. 24, inciso VIII da Lei nº 8.666/93. Ao exercer exclusivamente atividade econômica em sentido estrito, consistente na locação de unidades de sua frota, a CODESEL está sujeita às regras de mercado, em regime de concorrência com as empresas privadas, nos termos do art. 173 da CF/88. É necessário também ressaltar que a companhia, inobstante instituída para atuar como prestadora de serviços públicos, conforme previsto no art. 3º de seu estatuto, nunca os exerceu”.*

Tendo em vista os objetivos da CODESEL expostos acima, conclui-se que a referida sociedade de economia mista desempenha atividade econômica e não foi criada para o fim específico de fornecer ou prestar serviços ao Município de Sete Lagoas. Portanto, a contratação da CODESEL pelo Município de Sete Lagoas, para execução das obras de recapeamento da Avenida Doutor Renato Azeredo, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93 foi indevida.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada.

## **Análise do Controle Interno**

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”

.

### **2.2.3. Morosidade na execução das obras de recapeamento da Avenida Doutor Renato Azeredo.**

#### **Fato**

O Contrato de Repasse nº 1.002.320-67 foi celebrado em 27/12/2012 e a licitação inicial foi publicada somente em 08/05/2014, cerca de um ano e quatro meses após a celebração.

No que tange à execução das obras, a ordem de serviços para a CODESEL – Companhia de Desenvolvimento de Sete Lagoas iniciar a execução do objeto do contrato de repasse foi emitida em 17/06/2014. Em que pese a obra ter sido paralisada em 07/07/2014, em razão da indisponibilidade temporária de recursos financeiros por parte da União, e ter reiniciada em 13/03/2015, constatou-se que a execução da mesma vem ocorrendo em ritmo lento. Até a data da inspeção física, 31/05/2017, haviam sido executados somente 25,77% do valor contratado, referentes aos serviços de recapeamento (pavimentação asfáltica) e de duas bocas de lobo duplas no lado direito da Avenida Dr. Renato Azeredo medidos em 08/04/2015, ou seja, transcorreram-se mais de dois anos sem que o restante dos serviços fosse sequer iniciado.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada.

## **Análise do Controle Interno**

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”

.

## **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, haja vista a contratação indevida de sociedade de economia mista por dispensa de licitação e a morosidade na execução das obras.

**Ordem de Serviço:** 201701247

**Município/UF:** Sete Lagoas/MG

**Órgão:** MINISTERIO DAS CIDADES

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 800682

**Unidade Examinada:** SETE LAGOAS GAB PREFEITO E ASSESSORIA CONSULTIVA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 2.688.747,84

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 29 de maio a 1º de junho de 2017 e trataram da aplicação dos recursos do Programa 2054 – Planejamento Urbano / Apoio a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, no município de Sete Lagoas/MG.

A ação fiscalizada refere-se à execução do Termo de Compromisso TC/PAC nº 1.014.309-71 (Siconv nº 800682) firmado entre o município de Sete Lagoas/MG e o Ministério das Cidades.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação de recurso financeiro federal repassado ao município, no montante de R\$291.953,88, relativo aos valores já descentralizados para consecução do objeto do Termo de Compromisso.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

### 2.2 Parte 2

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

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

**2.2.1. Informações gerais sobre o termo de compromisso para reconstrução parcial dos pavimentos e a melhoria do sistema de drenagem pluvial nos bairros São João, Nossa Senhora de Fátima e Boa Vista.**

## Fato

Em 31/12/2013, foi celebrado o Termo de Compromisso TC/PAC nº 1.014.309-71 (Siconv nº 800682) entre o Ministério das Cidades e a Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, tendo como objeto a reconstrução parcial dos pavimentos e melhorias no sistema de drenagem pluvial, no valor de R\$2.686.100,00, sendo R\$2.471.100,00 de repasse e R\$215.000,00 de contrapartida do Município. Em 10/08/2015, foi celebrado termo aditivo ao termo de compromisso alterando a contrapartida para R\$257.885,36 e o valor total para R\$2.688.747,84.

Até 01/06/2017, havia sido emitida uma nota de empenho, nº 2013NE803650, no valor de R\$2.471.100,00, para a consecução do objeto do termo de compromisso. Com relação à descentralização de recursos, haviam sido emitidas duas ordens bancárias para a conta corrente específica nº 647.144-4, agência 0154, Caixa Econômica Federal, conforme quadro a seguir:

*Tabela – Ordens Bancárias emitidas para o  
Termo de Compromisso nº 1.014.309-71*

Data da emissão	Ordem Bancária	Valor (R\$)
20/11/15	2015OB808153	16.675,72
01/12/16	2016OB810174	275.278,16
Total (R\$)		291.953,88

Fonte: Siconv (consulta efetuada em 12/05/2017)

Para execução da obra, foi publicada a Concorrência nº 005/2015, em 17/04/2015, cujo objeto era a “contratação de empresa para executar os serviços de pavimentação e qualificação de vias urbanas, bem como executar a reconstrução parcial dos pavimentos e a melhoria do sistema de drenagem pluvial nos bairros São João, Nossa Senhora de Fátima e Boa Vista”, do tipo menor preço global, com orçamento estimado em R\$2.642.294,65.

Participaram do certame licitatório as seguintes empresas:

*Tabela – empresas que participaram da concorrência 005/2015*

Empresas licitantes	CNPJ	Valor da proposta (R\$)
Cadar Engenharia e Construções Ltda	17.279.381/0001-92	2.600.039,16

Infrater Engenharia Ltda	02.498.870/0001-68	2.615.644,01
Sabril Pavimentação e Urbanização Ltda	71.351.019/0001-20	2.629.455,57

Fonte: ata de abertura e análise de proposta comercial

A Cadar Engenharia e Construções Ltda foi contratada em 17/06/2015 para a execução do objeto da licitação, pelo preço de R\$2.600.039,16, conforme o Contrato nº NLC/92/2015. Tendo em vista representação junto ao Tribunal de Contas de União – TCU, na qual o mesmo emitiu o Despacho TC 012.362/2015-8, com entendimento que a exigência de que a licitante apresentasse declaração, própria ou de fornecedor, atestando possuir usina de asfalto com, no máximo, 100km de distância do Município, poderia ter restringido a participação na licitação, a Prefeitura Municipal de Sete Lagoas anulou o certame em 11/07/2015, rescindindo o Contrato nº NLC/92/2015.

Assim, em 24/07/2015 foi solicitada a contratação da CODESEL – Companhia de Desenvolvimento de Sete Lagoas (CNPJ: 19.993.724/0001-01) com base no inciso VIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, sendo que, em 31/07/2015, foi realizada a Dispensa de Licitação nº 033/2015. Na mesma data foi firmado o Contrato nº NLC/125/2015, no valor de R\$2.586.302,59, para prestação de serviços de pavimentação e qualificação de vias urbanas, sendo reconstrução parcial dos pavimentos e melhoria do sistema de drenagem pluvial nos bairros São João, Nossa Senhora de Fátima e Boa Vista. A ordem de início foi emitida em 11/08/2015. Foi previsto o prazo de seis meses para conclusão das obras.

O contrato sofreu três prorrogações de prazo, sendo que em 05/12/2016, foi firmado o 3º termo aditivo ao contrato, prorrogando o prazo de vigência do mesmo para 11/03/2017.

Na data da fiscalização, a obra se encontrava paralisada, devido a suspensão do contrato, decidida na reunião realizada em 16/05/2017 entre vários agentes do Município e representante da Caixa Econômica Federal, na qual decidiu-se afastar a hipótese de contratação da CODESEL por dispensa de licitação. Conforme os boletins de medição e inspeção física, constatou-se que foram executados serviços de recapeamento (fresagem e pavimentação asfáltica) nas ruas Piauí e Cel. Randolpho Simões. Na tabela a seguir estão demonstradas as medições com os respectivos valores pagos.

*Tabela – Pagamentos efetuados para a CODESEL*

Medição	Data da medição	Fonte de despesa	Nota Fiscal	Valor da nota fiscal (R\$)
1	26/08/15	contrapartida	21190	1.771,08

		OGU	21191	16.675,72
2	19/09/16	contrapartida	21459	48.478,75
		OGU	21458	256.001,63
Total (R\$)				322.927,18

Fonte: processos de pagamento

Em 30/04/2017, o saldo da conta específica era de R\$24.195,65, aplicado em fundo de renda fixa (Caixa FIC Transferência Voluntária).

As fotos a seguir ilustram a execução das obras:

	
Rua Piauí, Sete Lagoas/MG, 31/05/2017	Rua Cel. Randolpho Simões, Sete Lagoas/MG, 31/05/2017

### **2.2.2. Contratação indevida de sociedade de economia mista por dispensa de licitação para execução das obras de reconstrução parcial dos pavimentos e melhoria do sistema de drenagem pluvial nos bairros São João, Nossa Senhora de Fátima e Boa Vista.**

#### **Fato**

Para execução do objeto do Termo de Compromisso TC/PAC nº 1.014.309-71, foi realizada a Dispensa de Licitação nº 033/2015, em 31/07/2015, para contratação da CODESEL – Companhia de Desenvolvimento de Sete Lagoas (CNPJ: 19.993.724/0001-01), sociedade de economia mista sob a forma de sociedade anônima, cujas ações nominativas ordinárias pertencem 95,96% à Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, 4 % ao SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto e 0,04% a acionistas pessoas físicas.



A contratação da CODESEL por dispensa de licitação baseou-se no inciso VIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, transcrito a seguir:

*“Art. 24. É dispensável a licitação:*

*(...)*

*VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado”.*

For exarado Parecer Técnico Jurídico pela Assessoria Jurídica, entendendo ser juridicamente possível a contratação direta da CODESEL mediante dispensa de licitação, conforme transcrição a seguir:

*“A CODESEL foi criada para auxiliar a Administração Municipal naquilo que tange à coordenação, fiscalização e controle de execução de obras e serviços de urbanização e desenvolvimento econômico no município de Sete Lagoas e reparos e conservação de obras de vias e logradouros públicos, conforme art. 2º e 3º, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘k’ do Estatuto Social. Não justifica o Poder Público Municipal contratar serviços em comento com outras pessoas jurídicas, que tem como objetivo a atividade econômica, quando tem à sua disposição uma sociedade de economia mista capaz de atendê-lo de forma satisfatória, especialmente no caso específico, vez que detém o aparato humano e técnico para execução dos serviços pretendidos. **Conclui-se que o objeto social da empresa corresponde ao objeto a ser contratado, de forma límpida e clara, não gerando quaisquer dúvidas de desvirtuamento de atividades (...)***

*(...) a norma legal, na lição do doutrinador, exclui da aplicação do art. 24, inciso VIII, somente as Sociedades de Economia Mista que desempenham atividade econômica e nesta condição estão subordinadas ao art. 173, §1º da Constituição Federal, não sendo o caso da CODESEL, que desde a sua criação vem, na prática, exercendo a prestação de serviço público, colocando toda a sua estrutura à disposição do Município na execução de serviços que interessam diretamente à coletividade”.*

Entretanto, constatou-se que tal contratação por dispensa de licitação é indevida, pois para a realização da dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93 devem ser atendidos, concomitantemente, os seguintes requisitos:

- a) a contratante deve ser pessoa jurídica de direito público interno;
- b) os bens devem ser produzidos ou os serviços devem ser prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública;
- c) o órgão ou entidade referido na alínea anterior deve ter sido criado com a finalidade de fornecer bens ou prestar serviços à pessoa jurídica de direito público interno em data anterior à vigência da Lei nº 8.666/93;
- d) o preço contratado deve ser compatível com o praticado.

Verificou-se que a alínea “c” não foi atendida. No que se refere à contratação de empresa pública ou sociedade de economia mista por dispensa de licitação com fundamento no citado dispositivo legal, em consonância com o princípio da isonomia e com o disposto no art. 173, caput, §1º, colhe-se, na doutrina, o seguinte posicionamento de Marçal Justen Filho:

*“Tem de reputar-se que a regra do inc. VIII apenas pode referir-se a contratações entre a Administração direta e entidades a ela vinculadas, prestadoras de serviço público (o que abrange tanto as prestadoras de serviço público propriamente ditas como as que dão suporte à Administração Pública).*

*A regra não dá guarida a contratações da Administração Pública com entidades administrativas que desempenhem atividade econômica em sentido estrito. Se o inc. VIII pretendesse autorizar contratação direta nesses termos, estaria caracterizada inconstitucionalidade. É que as entidades exercentes de atividade econômica em sentido estrito estão disciplinadas pelo art. 173, § 1º, da CF/1988. Daí decorre a submissão ao mesmo regime reservado para os particulares. Não é permitido qualquer privilégio nas contratações dessas entidades. Logo, não poderiam ter a garantia de contratar direta e preferencialmente com as pessoas de direito público. Isso seria assegurar-lhes regime incompatível com o princípio da isonomia. Essa solução é indispensável para assegurar a livre concorrência” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 424).*

Dessa forma, somente empresas públicas ou sociedades de economia prestadoras de serviço público em sentido estrito ou que dão suporte à Administração Pública podem ser contratadas por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93.

Em relação à sociedade de economia mista CODESEL – Companhia de Desenvolvimento de Sete Lagoas, verificou-se que, conforme disposto na Lei Municipal nº 3789, de 02 de julho de 1987, a mesma é resultante da transformação da EDESEL – Empresa Municipal de Desenvolvimento Ltda. Segundo o art. 2º da citada lei, a CODESEL tem por finalidade além dos objetivos constantes do estatuto social da EDESEL, os de incorporação de imóveis para fins de loteamentos e corretagens de imóveis. Adicionalmente, nos termos dos artigos 2º e 3º do Estatuto da CODESEL, verifica-se que os objetivos da entidade são os seguintes:

*“Art. 2º - A CODESEL tem por finalidade coordenar, fiscalizar e controlar a execução de obras e serviços de urbanização e desenvolvimento econômico em Sete Lagoas.*

*Art. 3º - Inclui-se ainda, nos objetivos da CODESEL:*

*I – a realização ou promoção de estudos e projetos relacionados com a urbanização e desenvolvimento econômico de Sete Lagoas;*

*II – a execução, direta ou indireta, de obras ou serviços de:*

*a. implantação de infra-estrutura de desenvolvimento econômico;*

*b. recuperação, urbanização e negociação de terrenos;*

*c. fabricação de pré-moldados;*

*d. implantação de rede de água e esgoto;*

*e. construção civil;*

- f. locação de equipamentos, quais sejam: máquinas, tratores, caminhões, veículos de passageiros e utilitários, caçambas, tanques, betoneiras andaimas, cortadeiras e todos os demais tipos de utilitários necessários a quem interessar;*
- g. exploração de pedreiras, depósitos de areia e materiais similares;*
- h. terraplanagem;*
- i. transporte;*
- j. limpeza pública, coleta e aproveitamento de lixo;*
- k. reparos e conservação de obras de vias e logradouros públicos;*
- l. construção e conservação de parques e jardins;*
- m. desenvolvimento urbano, a critério do Prefeito Municipal;*
- III – Incorporação de imóveis para fins de loteamento e corretagem de imóveis.*
- § 1º - Observadas as Leis Municipais 3.207 de 28 de dezembro de 1983, e a 3.789, de 02 de julho de 1987 e o presente Estatuto, a CODESEL praticará, por força de sua própria condição de pessoa jurídica, todos os atos em direito permitidos, dirigidos à consecução de seus objetivos, notadamente os relativos a:*
  - (...)*
  - d. celebração de convênios e contratos com entidades públicas e particulares”.*

Ademais, além de previsto estatutariamente a execução de atividades econômicas, a CODESEL vem executando atividades comerciais no município de Sete Lagoas, tais como locação de caçamba, locação de banheiros químicos e usinagem de asfalto.

Cabe destacar ainda, que em 06/07/2011, cerca de quatro anos antes da contratação, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, especificamente a 5ª Promotoria de Justiça da Comarca de Sete Lagoas, encaminhou o Ofício nº 264/5ª PJ/2011 à Procuradoria do Município de Sete Lagoas com o seguinte entendimento, no âmbito de contratação por dispensa de licitação da CODESEL para locação de máquinas e veículos:

*“(...) a CODESEL não é uma prestadora de serviços públicos. Ao explorar a atividade econômica de locação de veículos e máquinas de sua propriedade, essa companhia está atuando no domínio econômico. Dessa forma, sua contratação pelo Município de Sete Lagoas deve ser precedida de processo licitatório.*

*A contratação da CODESEL mediante dispensa de licitação não pode ser feita com suposto arrimo no art. 24, inciso VIII da Lei nº 8.666/93. Ao exercer exclusivamente atividade econômica em sentido estrito, consistente na locação de unidades de sua frota, a CODESEL está sujeita às regras de mercado, em regime de concorrência com as empresas privadas, nos termos do art. 173 da CF/88. É necessário também ressaltar que a companhia, inobstante instituída para atuar como prestadora de serviços públicos, conforme previsto no art. 3º de seu estatuto, nunca os exerceu”.*

Tendo em vista os objetivos da CODESEL expostos acima, conclui-se que a referida sociedade de economia mista desempenha atividade econômica e não foi criada para o fim específico de fornecer ou prestar serviços ao Município de Sete Lagoas. Portanto, a contratação da CODESEL pelo Município de Sete Lagoas, execução das obras de reconstrução parcial dos pavimentos e melhoria do sistema de drenagem pluvial nos bairros São João, Nossa Senhora de Fátima e Boa Vista, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93 foi indevida.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada.

### **Análise do Controle Interno**

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, haja vista a contratação indevida de sociedade de economia mista por dispensa de licitação.

**Ordem de Serviço:** 201701245

**Município/UF:** Sete Lagoas/MG

**Órgão:** MINISTERIO DAS CIDADES

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse

**Unidade Examinada:** SETE LAGOAS GAB PREFEITO E ASSESSORIA CONSULTIVA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 2.134.034,19

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 29 de maio a 1º de junho de 2017 e trataram da aplicação dos recursos do Programa 0052 – Programa de Infraestrutura de Transporte e Mobilidade Urbana no município de Sete Lagoas/MG.

A ação fiscalizada refere-se à execução do Contrato de Financiamento nº 399.907-76 firmado entre o município de Sete Lagoas/MG e a Caixa Econômica Federal, no âmbito do programa Pró-Transporte.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação de recurso financeiro federal repassado ao município, no montante de R\$379.326,90, relativo aos valores já desembolsados para consecução do objeto do Contrato de Financiamento.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

### 2.2 Parte 2

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

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

#### **2.2.1. Informações gerais sobre o contrato de financiamento para pavimentação e qualificação de vias urbanas do bairro Quinta das Varginhas.**

**Fato**

Em 12/02/2014, foi celebrado, no âmbito do programa Pró-Transporte, o Contrato de Financiamento nº 399.907-76 entre a Caixa Econômica Federal e a Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, tendo como objeto a pavimentação de vias de bairros diversos em área urbana isolada do Município de Sete Lagoas, no valor de R\$2.131.550,70, sendo R\$2.000.000,00 de financiamento e R\$131.550,70 de contrapartida do Município. Conforme reprogramação, de 03/05/2016, o valor da contrapartida foi alterado para R\$134.034,19.

Até 01/06/2017, haviam sido emitidas quatro fichas de processamento de desembolso, liberando recursos para a conta corrente específica nº 156-6, agência 0154, Caixa Econômica Federal no total de R\$379.326,90, para a consecução do objeto do contrato de financiamento.

*Tabela – Fichas de processamento  
de Desembolso emitidas para o  
Contrato de Financiamento nº 399.907-76*

Ficha de processamento de desembolso	Valor financiamento
1	7.003,05
2	8.085,12
3	304.571,17
4	59.667,56
Total (R\$)	379.326,90

Fonte: Fichas de processamento de desembolso

Para execução da obra, foi realizada a Concorrência nº 08/2014, de 10/04/2014, cujo objeto é a “contratação de empresa para executar os serviços de pavimentação e qualificação de vias urbanas do bairro Quinta das Varginhas”, do tipo menor preço global e no regime de empreitada por preço unitário, com orçamento estimado em R\$3.546.679,23. A meta física desta licitação é superior à meta do financiamento.

Participaram do certame licitatório as seguintes empresas:

*Tabela – empresas que participaram da concorrência 08/2014*

Empresas licitantes	CNPJ	Valor da proposta (R\$)
Greide Construção e Pavimentação Ltda	05.249.155/0001-80	3.235.271,99
Pantheon Engenharia Ltda	17.158.858/0001-81	4.408.301,77

Fonte: ata de abertura e análise de proposta comercial

A Greide Construção e Pavimentação Ltda foi contratada em 28/05/2014 para a execução do objeto da licitação, pelo preço de R\$3.235.271,99, conforme o Contrato nº NLC/128/2014. A ordem de início foi emitida em 16/06/2014. Foi previsto o prazo de 12 meses para conclusão das obras.

Na 1ª medição foram medidos e pagos R\$7.463,55, referentes a, basicamente, 16m da rede coletora principal da drenagem no trecho compreendido entre o poço de visita nº 2 e nº 3 do projeto de drenagem. Na tabela a seguir, estão demonstradas as medições com os respectivos valores pagos.

*Tabela – Pagamentos efetuados para a GREIDE*

Medição	Data da nota fiscal	Fonte de despesa	Nota Fiscal	Valor da nota fiscal (R\$)
1	29/12/14	contrapartida	2014/30	460,50
	08/12/14	FGTS	2014/25	7.003,05
Total (R\$)				7.463,55

Fonte: processos de pagamento

Após a 4ª paralisação contratual, devido à, principalmente, indisponibilidade temporária de recursos financeiros por parte da União, a empresa Greide Construção e Pavimentação Ltda. foi notificada para reiniciar os serviços, mas, alegando desequilíbrio econômico-financeiro no contrato, não retomou às obras. Desta forma, o contrato foi rescindido unilateralmente em 08/06/2015.

Assim, em 01/12/2015, foi solicitada a contratação da CODESEL – Companhia de Desenvolvimento de Sete Lagoas (CNPJ: 19.993.724/0001-01) com base no inciso VIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, sendo que em 10/12/2015 foi realizada a Dispensa de Licitação nº 046/2015. Na mesma data, foi firmado o Contrato nº NLC/200/2015, no valor de R\$2.096.201,66, para pavimentação e qualificação de vias urbanas do bairro Quinta das Varginhas. Em decorrência de erros de cálculos na planilha orçamentária, em 27/01/2016, a Dispensa de Licitação nº 046/2015 foi revogada.

Com isto, nova contratação da CODESEL, por dispensa de licitação, foi solicitada em 01/03/2016. Em 08/03/2016, foi realizada a Dispensa de Licitação nº 004/2016, sendo que em 17/03/2016, foi firmado o Contrato nº NLC/38/2016, no valor de R\$2.126.570,64, para pavimentação e qualificação de vias urbanas do bairro Quinta das Varginhas. A ordem de início foi emitida em 30/03/2016, sendo previsto o prazo de oito meses para conclusão das obras.

Em 30/11/2016, foi firmado o 1º termo aditivo ao contrato, prorrogando o prazo de vigência do mesmo para 01/03/2017.

Na data da fiscalização, a obra se encontrava paralisada, devido a suspensão do contrato, discutida na reunião realizada em 16/05/2017 entre vários agentes do Município e representante da Caixa Econômica Federal, na qual decidiu-se afastar a hipótese de contratação da CODESEL por dispensa de licitação. Conforme os boletins de medição e inspeção física, constatou-se que foram executados serviços na rede de drenagem (rede coletora principal, poços de visita e lançamento), sendo que a quantidade executada é superior à quantidade medida. Na tabela a seguir estão demonstradas as medições com os respectivos valores pagos.

*Tabela – Pagamentos efetuados para a CODESEL*

Medição	Data da medição	Fonte de despesa	Nota Fiscal	Valor da nota fiscal (R\$)
1	23/12/15	contrapartida	21321	541,84
		FGTS	21322	8.085,12
2	12/09/16	contrapartida	21424	20.408,74
		FGTS	21425	304.571,17
3	12/09/16	contrapartida	21473	3.776,08
		FGTS	21472	59.667,56
Total (R\$)				397.050,51

Fonte: processos de pagamento

Em 30/04/2017, não havia saldo na conta específica.

As fotos a seguir ilustram a execução das obras:



	
<p>Rua 23, local onde foi executado a rede coletora principal da rede de drenagem, Sete Lagoas/MG, 31/05/2017</p>	<p>Lançamento da rede de drenagem, Sete Lagoas/MG, 31/05/2017</p>



Execução da rede coletora, Sete Lagoas/MG, 17/08/2016 (foto fornecida pela CODESEL)

### **2.2.2. Contratação indevida de sociedade de economia mista por dispensa de licitação para execução das obras de pavimentação e qualificação de vias urbanas do bairro Quinta das Varginhas.**

#### **Fato**

Para execução do objeto do Contrato de Financiamento nº 399.907-76, foi realizada a Dispensa de Licitação nº 004/2016, em 08/03/2016, para contratação da CODESEL – Companhia de Desenvolvimento de Sete Lagoas (CNPJ: 19.993.724/0001-01), sociedade de economia mista sob a forma de sociedade anônima, cujas ações nominativas ordinárias pertencem 95,96% à Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, 4 % ao SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto e 0,04% a acionistas pessoas físicas.

A contratação da CODESEL por dispensa de licitação baseou-se no inciso VIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, transcrito a seguir:

*“Art. 24. É dispensável a licitação:  
(...)*

*VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado”.*

For exarado Parecer Técnico Jurídico pela Assessoria Jurídica, entendendo ser juridicamente possível a contratação direta da CODESEL mediante dispensa de licitação, conforme transcrição a seguir:

*“A CODESEL foi criada para auxiliar a Administração Municipal naquilo que tange à coordenação, fiscalização e controle de execução de obras e serviços de urbanização e desenvolvimento econômico no município de Sete Lagoas e reparos e conservação de obras de vias e logradouros públicos, conforme art. 2º e 3º, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘k’ do Estatuto Social. Não justifica o Poder Público Municipal contratar serviços em comento com outras pessoas jurídicas, que tem como objetivo a atividade econômica, quando tem à sua disposição uma sociedade de economia mista capaz de atendê-lo de forma satisfatória, especialmente no caso específico, vez que detém o aparato humano e técnico para execução dos serviços pretendidos. **Conclui-se que o objeto social da empresa corresponde ao objeto a ser contratado, de forma límpida e clara, não gerando quaisquer dúvidas de desvirtuamento de atividades (...)***

*(...) a norma legal, na lição do doutrinador, exclui da aplicação do art. 24, inciso VIII, somente as Sociedades de Economia Mista que desempenham atividade econômica e nesta condição estão subordinadas ao art. 173, §1º da Constituição Federal, não sendo o caso da CODESEL, que desde a sua criação vem, na prática, exercendo a prestação de serviço público, colocando toda a sua estrutura à disposição do Município na execução de serviços que interessam diretamente à coletividade”.*

Entretanto, constatou-se que tal contratação por dispensa de licitação é indevida, pois para a realização da dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93 devem ser atendidos, concomitantemente, os seguintes requisitos:

a) a contratante deve ser pessoa jurídica de direito público interno;

b) os bens devem ser produzidos ou os serviços devem ser prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública;

c) o órgão ou entidade referido na alínea anterior deve ter sido criado com a finalidade de fornecer bens ou prestar serviços à pessoa jurídica de direito público interno em data anterior à vigência da Lei nº 8.666/93;

d) o preço contratado deve ser compatível com o praticado.

Verificou-se que a alínea “c” não foi atendida. No que se refere à contratação de empresa pública ou sociedade de economia mista por dispensa de licitação com fundamento no citado dispositivo legal, em consonância com o princípio da isonomia e com o disposto no art. 173, caput, § 1º, colhe-se, na doutrina, o seguinte posicionamento de Marçal Justen Filho:

*“Tem de reputar-se que a regra do inc. VIII apenas pode referir-se a contratações entre a Administração direta e entidades a ela vinculadas, prestadoras de serviço público (o que abrange tanto as prestadoras de serviço público propriamente ditas como as que dão suporte à Administração Pública).*

*A regra não dá guarida a contratações da Administração Pública com entidades administrativas que desempenhem atividade econômica em sentido estrito. Se o inc. VIII pretendesse autorizar contratação direta nesses termos, estaria caracterizada inconstitucionalidade. É que as entidades exercentes de atividade econômica em sentido estrito estão disciplinadas pelo art. 173, § 1º, da CF/1988. Daí decorre a submissão ao mesmo regime reservado para os particulares. Não é permitido qualquer privilégio nas contratações dessas entidades. Logo, não poderiam ter a garantia de contratar direta e preferencialmente com as pessoas de direito público. Isso seria assegurar-lhes regime incompatível com o princípio da isonomia. Essa solução é indispensável para assegurar a livre concorrência”* (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 424).

Dessa forma, somente empresas públicas ou sociedades de economia prestadoras de serviço público em sentido estrito ou que dão suporte à Administração Pública podem ser contratadas por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93.

Em relação à sociedade de economia mista CODESEL – Companhia de Desenvolvimento de Sete Lagoas, verificou-se que, conforme disposto na Lei Municipal nº 3789, de 02 de julho de 1987, a mesma é resultante da transformação da EDESEL – Empresa Municipal de Desenvolvimento Ltda. Segundo o art. 2º da citada lei, a CODESEL tem por finalidade além dos objetivos constantes do estatuto social da EDESEL, os de incorporação de imóveis para fins de loteamentos e corretagens de imóveis. Adicionalmente, nos termos dos artigos 2º e 3º do Estatuto da CODESEL, verifica-se que os objetivos da entidade são os seguintes:

*“Art. 2º - A CODESEL tem por finalidade coordenar, fiscalizar e controlar a execução de obras e serviços de urbanização e desenvolvimento econômico em Sete Lagoas.*

*Art. 3º - Inclui-se ainda, nos objetivos da CODESEL:*

*I – a realização ou promoção de estudos e projetos relacionados com a urbanização e desenvolvimento econômico de Sete Lagoas;*

*II – a execução, direta ou indireta, de obras ou serviços de:*

*a. implantação de infra-estrutura de desenvolvimento econômico;*

*b. recuperação, urbanização e negociação de terrenos;*

*c. fabricação de pré-moldados;*

*d. implantação de rede de água e esgoto;*

*e. construção civil;*

*f. locação de equipamentos, quais sejam: máquinas, tratores, caminhões, veículos de passageiros e utilitários, caçambas, tanques, betoneiras andaimes, cortadeiras e todos os demais tipos de utilitários necessários a quem interessar;*

*g. exploração de pedreiras, depósitos de areia e materiais similares;*

*h. terraplanagem;*

*i. transporte;*

*j. limpeza pública, coleta e aproveitamento de lixo;*

*k. reparos e conservação de obras de vias e logradouros públicos;*

*l. construção e conservação de parques e jardins;*

*m. desenvolvimento urbano, a critério do Prefeito Municipal;*

*III – Incorporação de imóveis para fins de loteamento e corretagem de imóveis.*

*§ 1º - Observadas as Leis Municipais 3.207 de 28 de dezembro de 1983, e a 3.789, de 02 de julho de 1987 e o presente Estatuto, a CODESEL praticará, por força de sua própria condição de pessoa jurídica, todos os atos em direito permitidos, dirigidos à consecução de seus objetivos, notadamente os relativos a:*

*(...)*

*d. celebração de convênios e contratos com entidades públicas e particulares”.*

Ademais, além de previsto estatutariamente a execução de atividades econômicas, a CODESEL vem executando atividades comerciais no município de Sete Lagoas, tais como locação de caçamba, locação de banheiros químicos e usinagem de asfalto.

Cabe destacar ainda que, em 06/07/2011, cerca de quatro anos antes da contratação, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, especificamente a 5ª Promotoria de Justiça da Comarca de Sete Lagoas, encaminhou o Ofício nº 264/5ª PJ/2011 à Procuradoria do Município de Sete Lagoas com o seguinte entendimento, no âmbito de contratação por dispensa de licitação da CODESEL para locação de máquinas e veículos:

*“(...) a CODESEL não é uma prestadora de serviços públicos. Ao explorar a atividade econômica de locação de veículos e máquinas de sua propriedade, essa companhia está atuando no domínio econômico. Dessa forma, sua contratação pelo Município de Sete Lagoas deve ser precedida de processo licitatório.*

*A contratação da CODESEL mediante dispensa de licitação não pode ser feita com suposto arrimo no art. 24, inciso VIII da Lei nº 8.666/93. Ao exercer exclusivamente atividade econômica em sentido estrito, consistente na locação de unidades de sua frota, a CODESEL está sujeita às regras de mercado, em regime de concorrência com as empresas privadas, nos termos do art. 173 da CF/88. É necessário também ressaltar que a companhia, inobstante instituída para atuar como prestadora de serviços públicos, conforme previsto no art. 3º de seu estatuto, nunca os exerceu”.*

Tendo em vista os objetivos da CODESEL expostos acima, conclui-se que a referida sociedade de economia mista desempenha atividade econômica e não foi criada para o fim

específico de fornecer ou prestar serviços ao Município de Sete Lagoas. Portanto, a contratação da CODESEL pelo Município de Sete Lagoas, para execução das obras de pavimentação e qualificação de vias urbanas do bairro Quinta das Varginhas, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93 foi indevida.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada.

### **Análise do Controle Interno**

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

## **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, haja vista a contratação indevida de sociedade de economia mista por dispensa de licitação.

**Ordem de Serviço:** 201701196

**Município/UF:** Sete Lagoas/MG

**Órgão:** MINISTERIO DO ESPORTE

**Instrumento de Transferência:** Convênio - 817982

**Unidade Examinada:** SETE LAGOAS GAB PREFEITO E ASSESSORIA CONSULTIVA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 1.884.160,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no município de Sete Lagoas/MG, no período de 16 a 18 de maio de 2017, sobre a aplicação dos recursos federais relativos ao Programa Esporte e Grandes Eventos Esportivos - 2035/ Ação 20JP – Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos de Esportes e Lazer e Inclusão Social.

A fiscalização incidiu sobre a aplicação de valores destinados ao Programa Esporte, Lazer da Cidade – PELC, oriundos de dotações orçamentárias vinculados ao Termo de Convênio SNELIS/ME nº Siconv 817982/2015 celebrado entre a União, representada pelo Ministério do Esporte – ME, por meio da Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social /SNELIS e a Prefeitura Municipal de Sete Lagoas /MG, cujo objeto é proceder à implantação de dez núcleos no município de Sete Lagoas/MG. O escopo da fiscalização abrangeu a análise do plano de trabalho, os processos de compras, os contratos firmados, bem com relatórios produzidos pela Prefeitura de Sete Lagoas no que tange à execução do objeto do PELC.

O financiamento federal do PELC consiste na descentralização de recurso financeiro, cuja aplicação visará ao desenvolvimento de atividades para atendimento de crianças, jovens, adultos e idosos, bem como pessoas portadoras necessidades especiais, com atividades esportivas, culturais e recreativas; além da disponibilização de eventos de esporte e lazer; e de formação continuada, por meio da implantação de núcleos onde essas ações ocorrerão.

## 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 o Convênio SICONV nº 817982/2015.

## **Fato**

### Do Termo de Convênio.

Em 15/12/2015, foi celebrado o Termo de Convênio SNELIS/ME nº interno do órgão 75665 (SICONV nº 817982/2015) entre a União, representada pelo Ministério do Esporte – ME, por meio da Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social/SNELIS, e a Prefeitura Municipal de Sete Lagoas/MG, cujo objeto era a implantação de dez núcleos do Programa Esporte, Lazer da Cidade – PELC em Núcleo Urbano no município de Sete Lagoas/MG, de acordo com o Plano de Trabalho aprovado pela SNELIS/ME. Cabe ressaltar que o citado objeto insere-se no âmbito do Programa “Esporte e Grandes Eventos Esportivos” sob a responsabilidade da SNELIS/ME e tem por finalidade: desenvolver ações com vistas a manter e ampliar o acesso ao esporte e lazer a toda a população brasileira, e em especial aos escolares; gerar renda em comunidades com risco social por meio da produção de material desportivo, e fomentar e apoiar os programas sociais e estratégicos de esporte e lazer.

### Do montante envolvido e da vigência do convênio.

Para a execução do objeto da referida parceria foi pactuado o valor total de R\$ 1.884.160,00; sendo R\$ 1.846.160,00 sob a responsabilidade do Ministério do Esporte e o montante de R\$ 38.000,00 a cargo da Prefeitura de Sete Lagoas/MG. A primeira parcela foi depositada pela concedente em 10/11/2016, no valor de R\$ 1.039.580,00, por meio das 2016OB803514 e 2016OB803515 na Caixa Econômica Federal/CEF, agência nº 0154-6, conta nº 0060002000 (conta aberta exclusivamente para movimentação financeira dos recursos vinculados ao ajuste em tela). Quanto à contrapartida financeira, a conveniente efetivou o depósito integral, na referida conta bancária, em 26/01/2017. O aludido convênio teve vigência estabelecida por 24 meses a partir da data de sua assinatura pelos partícipes.

As regras estabelecidas pelo Programa fiscalizado estabelecem que os quatro meses iniciais são destinados à estruturação e os vinte subsequentes ao desenvolvimento das atividades/atendimento do público alvo. A vigência inicial do acordo, a partir da data de sua assinatura, ficou estabelecida até 08/11/2018. Ressalte-se que não foram firmados, até o final dos trabalhos de campo, em 19/05/2017, Termos Aditivos que versem sobre a prorrogação de prazos do ajuste em análise.

### Da execução do convênio.

Analisando a movimentação da conta corrente, verificou-se que não ocorreu, até 19/05/2017, qualquer tipo de pagamento associado ao programa fiscalizado. Segundo documentos e declarações apresentados pela conveniente, além de levantamentos levados a efeito “in loco” pela Equipe de Fiscalização da Controladoria-Geral da União – CGU/MG, a partir de 15/02/2017, constatou-se que o prazo de estruturação visando a implantação do objeto do convênio em tela estipulado pela concedente expirou-se em 06/05/2017. Diante disso, a conveniente, solicitou, por meio do Ofício GABPREF/3.007/2017, de 25/04/2017, a dilação do referido prazo de estruturação junto ao SNELIS/ME, tendo em vista que os processos licitatórios para aquisição dos bens e serviços ainda estão em andamento. Registre-se, que em consulta ao Siconv, no dia 24/05/2017, constatou-se que o saldo da conta referente ao ajuste em comento era de R\$ 1.122.894,31. Este montante corresponde aos valores integrais



inicialmente depositados pelos partícipes, acrescido pelo juros e correção monetária, fruto da regular aplicação financeira.

#### Do Plano de Trabalho.

Obteve-se o Plano de Trabalho pormenorizado vinculado ao convênio ora fiscalizado. A seguir, consignam-se todos os bens e serviços que a conveniente planeja adquirir e os valores de cada um deles.

#### *Quadro: Plano de Trabalho - PT original aprovado pela SNE LIS Convênio nº 817982/2015*

<b>Descrição</b>	<b>Código Natureza Despesa</b>	<b>Qtde</b>	<b>Valor Unitário</b>	<b>Valor Total</b>
Contratação de Coordenador Pedagógico.	33903699	22	R\$ 2.400,00	R\$ 52.800,00
Aluguel de som para eventos	33903912	13	R\$ 900,00	R\$ 11.700,00
Lanche para eventos	33903941	17.546	R\$ 3,70	R\$ 64.920,80
Suco para eventos	33903941	17.546	R\$ 2,70	R\$ 47.374,20
Contratação de Agentes Sociais	33903699	21	R\$ 45.000,00	R\$ 945.000,00
Contratação de Coordenadores de Núcleos	33903699	21	R\$ 24.000,00	R\$ 504.000,00
Mini System	44905233	12	R\$ 499,00	R\$ 5.988,00
Notebook	44905200	7	R\$ 1.699,00	R\$ 11.893,00
Placas	33903947	10	R\$ 379,00	R\$ 3.790,00
Cone para treinamento esportivo	33903014	80	R\$ 3,00	R\$ 240,00
Par de rede para campo de futebol	33903014	10	R\$ 105,00	R\$ 1.050,00
Corda de Pular	33903014	10	R\$ 12,90	R\$ 129,00
Folders/Panfletos	33903947	10.000	R\$ 0,03	R\$ 270,00
Caixa Amplificadora Multiuso 80W	44905233	15	R\$ 1.200,00	R\$ 18.000,00
Microfone sem fio	44905233	15	R\$ 465,00	R\$ 6.975,00
Tenda sanfonada portátil	44905200	10	R\$ 1.290,00	R\$ 12.900,00
Projeter Multimídia	44905233	2	R\$ 2.098,00	R\$ 4.196,00
Aparelho de DVD	44905233	7	R\$ 155,57	R\$ 1.089,00
Bola de Handebol infantil	33903014	50	R\$ 39,90	R\$ 1.995,00
Bola de Futebol de Campo tamanho oficial	33903014	50	R\$ 49,90	R\$ 2.495,00
Bola de Basquete Adulto	33903014	40	R\$ 32,90	R\$ 1.316,00



Bola de Futebol de Campo tamanho oficial	33903014	80	R\$ 39,90	R\$ 3.192,00
Bola de futsal infantil	33903014	50	R\$ 29,90	R\$ 1.495,00
Bola de Futsal Adulto	33903014	50	R\$ 29,90	R\$ 1.495,00
Bola de Vôlei adulto	33903014	50	R\$ 32,00	R\$ 1.600,00
Bola de Handebol Adulto	33903014	50	R\$ 39,90	R\$ 1.995,00
Bola de Handebol feminino	33903014	50	R\$ 39,90	R\$ 1.995,00
Bola de Vôlei infantil	33903014	50	R\$ 32,00	R\$ 1.600,00
Bomba para encher bolas	33903014	12	R\$ 20,00	R\$ 240,00
Peteca	33903014	81	R\$ 4,50	R\$ 364,70
Tela de Projeção	44905233	2	R\$ 480,00	R\$ 960,00
Par de rede para futsal/handebol	33903014	10	R\$ 99,90	R\$ 999,00
Apito esportivo	33903014	30	R\$ 3,00	R\$ 90,00
Bambolê	33903014	100	R\$ 2,50	R\$ 250,00
Kit mini traves	33903014	10	R\$ 23,00	R\$ 230,00
Saco para transportar material esportivo	33903014	22	R\$ 20,00	R\$ 440,00
Colete esportivo (kit com 12)	33903014	30	R\$ 94,80	R\$ 2.844,00
Cone para treinamento esportivo: com 50	33903014	80	R\$ 9,50	R\$ 760,00
Banner	33903947	25	R\$ 37,80	R\$ 945,00
TV Slim de Led 46 polegadas	44905233	10	R\$ 1.799,90	R\$ 17.999,00
Rede para voleibol	33903014	10	R\$ 49,90	R\$ 499,00
Bola para iniciação infantil nº10	33903014	80	R\$ 12,00	R\$ 960,00
Encargos/Tributos Coordenador Pedagógico	33900415	22	R\$ 480,00	R\$ 10.560,00
Colchonetes	33903014	1.167	R\$ 28,90	R\$ 33.726,30
Encargos/Tributos Coordenadores de núcleos	33900415	21	R\$ 4.800,00	R\$ 100.800,00

Fonte: Consulta ao Siconv, em 10/05/2017 no endereço eletrônico: <https://www.convenios.gov.br/siconv/proposta/SelecionarObjeto/SelecionarObjeto.do?destino=DetalharBensProposta>

Cabe esclarecer que o conveniente solicitou, por meio do Ofício GABPREF/2.374/2017, de 17/03/2017, autorização junto à SNELIS visando à alteração do PT alegando que: “Essa solicitação se faz necessária para um melhor aproveitamento do recurso disponibilizado visando substituição de 2 (dois) projetores multimídia e 2 (duas) telas de projeção, classificados como 44905233 equipamentos para áudio, vídeo e foto, para a aquisição de

duas câmeras fotográficas digitais, também classificados como 44905233 equipamentos para áudio, vídeo e foto, que terão maior aproveitamento e serventia na execução das ações do programa”. Após consulta realizada pela Equipe de Fiscalização da CGU-R/MG, em 23/05/2017, no endereço eletrônico <https://www.convenios.gov.br/siconv/ListarAjustePlanoTrabalho/ListarAjustePlanoTrabalhoDetalhar.do?idAjustePlanoTrabalho=103579> restou consignado pela concedente que o referido pedido encontra-se: “Em Análise (aguardando parecer)”.

#### Da inspeção dos produtos e serviços adquiridos.

Até 19/05/2017, data da fiscalização em campo, a conveniente havia realizado no âmbito PELC tão somente uma licitação (Pregão Presencial nº 035/2017) cujo objeto foi: “... contratação de empresa para prestação de serviços gráficos – confecção de banner, panfletos e placas de identificação – para a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer da Prefeitura de Sete Lagoas/MG.” Assim, considerando que os produtos e serviços ainda não foram adquiridos, não foi possível inspecioná-los.

### **2.1.2. Inadequações de infraestrutura em locais onde funcionarão os núcleos do PELC, no município de Sete Lagoas/MG.**

#### **Fato**

A Equipe de Fiscalização da Controladoria-Geral da União – CGU/MG inspecionou, no período compreendido entre 16 a 18 de maio de 2017, todos os dez endereços onde, segundo informações da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, serão instalados os núcleos do Programa Esporte, Lazer da Cidade – PELC no município de Sete Lagoas/MG. Dos locais vistoriados, constatou-se que em três deles há inadequações de infraestrutura que podem comprometer - em maior ou menor proporção - o atingimento dos objetivos do Programa Esporte e Lazer da Cidade.

*Quadro: Núcleos fiscalizados que apresentam inadequações prediais Convênio 817982/2015*

Item	Denominação do núcleo	Endereço	Inadequações constatadas pela CGU
01	Escola Municipal Juca Dias	Av. Pref. Euro Andrade, 241 - Cidade de Deus	Cobertura parcialmente desprovida de telhas; piso da quadra danificado; grade e tubo metálicos avariados.
02	Campo de futebol do Serrinha	R. Huracan, 523 - Nossa Sra. do Carmo II	Problemas de funcionamento no esguicho do sistema de irrigação; gramado deteriorado; banheiro/vestiário danificados.
03	Campo de futebol do Eucalipal	R. Santa Juliana, 2287 - Olinto Alvin	Problemas de funcionamento no sistema de irrigação; drenagem de água pluvial

			inadequada; banheiro/vestiário danificados.
Fonte: Secretaria Municipal de Esporte e Lazer da Prefeitura de Sete Lagoas/MG e vistoria <i>in loco</i> realizada no período de 16 a 18 de maio de 2017 pela equipe da CGU.			

Seguem-se as fotos que ilustram as condições de infraestrutura dos mencionados núcleos.



Foto 01 – Identificação do núcleo fiscalizado: Escola Municipal Juca Dias. 16/05/2017.



Foto 02 – Visão externa da Escola Municipal Juca Dias. 16/05/2017.



Foto 03 – Telhado danificado da Escola Municipal Juca Dias. 16/05/2017.



Foto 04 – Visão externa da quadra poliesportiva da Escola Municipal Juca Dias. 16/05/2017.



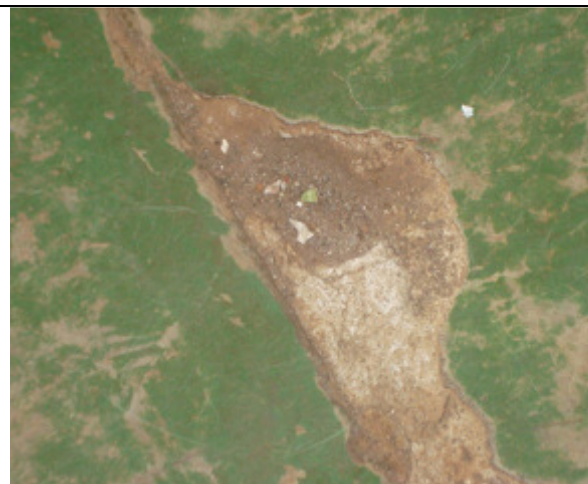


Foto 03 – Piso danificado na quadra poliesportiva da Escola Municipal Juca Dias. 16/05/2017.



Foto 04 – Piso danificado na quadra poliesportiva da Escola Municipal Juca Dias. 16/05/2017.



Foto 05 – Piso danificado e ausência de tampa na quadra poliesportiva da Escola Municipal Juca Dias. 16/05/2017.



Foto 06 – Tela e tubo metálicos danificados em frente ao bebedouro e próximos à quadra poliesportiva da Escola Municipal Juca Dias. 16/05/2017.



Foto 07 – Tela metálica danificada próxima à quadra poliesportiva da Escola Municipal Juca Dias.  
16/05/2017.

Foto 08 – Tubo metálico danificado e enferrujado próximo à quadra poliesportiva da Escola Municipal Juca Dias. 16/05/2017.



Foto 09 – Identificação do núcleo fiscalizado: Campo do Serrinha – Estádio Jayme Domingos Rosa. 17/05/2017.



Foto 10 – Visão panorâmica do gramado do núcleo fiscalizado - Campo do Serrinha. 17/05/2017.



Foto 11 – Inadequações do gramado do núcleo fiscalizado - Campo do Serrinha. 17/05/2017.



Foto 12 – Problemas de funcionamento com esguicho de sistema de irrigação no gramado do núcleo fiscalizado - Campo do Serrinha. 17/05/2017.





Foto 13 – Mensagem afixada na porta de banheiro/vestiário do núcleo fiscalizado - Campo do Serrinha. 17/05/2017.



Foto 14 – Inadequações do banheiro/vestiário do núcleo fiscalizado - Campo do Serrinha. 17/05/2017.



Foto 15 – Inadequações do banheiro/vestiário do núcleo fiscalizado - Campo do Serrinha. 17/05/2017.



Foto 16 – Inadequações do banheiro/vestiário do núcleo fiscalizado - Campo do Serrinha. 17/05/2017.



Foto 17 – Visão do campo do núcleo fiscalizado: Campo Eucalipal. 17/05/2017.



Foto 18 – Funcionamento precário do sistema de irrigação no gramado do núcleo fiscalizado - Campo Eucalipal. 17/05/2017.



Foto 19 – Problemas de drenagem de água pluvial do núcleo fiscalizado - Campo Eucalipal. 17/05/2017.



Foto 20 – Inadequações do banheiro/vestiário do núcleo fiscalizado - Campo Eucalipal. 17/05/2017.

### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício SMEL/517/2017, de 01/08/2017 a Prefeitura de Sete Lagoas, se referiu ao Relatório Preliminar de Fiscalização nº 201701196, apresentou a seguinte manifestação:

*“ ... quanto à constatação que relata sobre as inadequações de infraestrutura em locais onde funcionarão os núcleos do PELC, cabe ressaltar os seguintes pontos: Item 1, Escola Municipal Juca Dias, não será núcleo do referido programa; Item 2, Campo de Futebol do Serrinha, foi providenciada a manutenção do sistema de Irrigação, assim como a manutenção do gramado e dos vestiários/banheiros; Item 3, Campo de Futebol do Eucalipal, foi providenciada a manutenção do sistema de irrigação e drenagem pluvial, assim como a*

*manutenção do gramado e dos vestiários/banheiros, cabe ainda ressaltar que o referido campo não será utilizado como núcleo do PELC.”*

## **Análise do Controle Interno**

A despeito do gestor informar que adotou providências reparadoras na infraestrutura de dois locais citados, ressalta-se que a fim de que seja mantido o objeto pactuado de instalação de 10 núcleos de PELC em Sete Lagoas/MG, restará à Prefeitura apresentar novo plano de trabalho com as modificações previstas, uma vez que ele informa que dois dos locais apresentados não serão mais núcleos do PELC.

### **2.2 Parte 2**

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

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, considerando o cronograma de aplicação e etapa de implantação em que o projeto se encontrava no momento da fiscalização, não foram identificadas falhas que comprometessem o atingimento do objetivo do programa, desde que os 10 núcleos previstos tenham sua infraestrutura readequada.



**Ordem de Serviço:** 201701232

**Município/UF:** Sete Lagoas/MG

**Órgão:** MINISTERIO DOS TRANSPORTES

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** Superintendência Regional - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Minas Gerais

**Montante de Recursos Financeiros:** Não se aplica.

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 29 de maio a 1º de junho de 2017 e trataram da aplicação dos recursos do Programa 2126 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil / Administração da Unidade, no município de Sete Lagoas/MG.

A ação fiscalizada refere-se à verificação de possível cessão irregular de imóvel do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, localizado no município de Sete Lagoas/MG, à Prefeitura Municipal.

## 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. Informação sobre o imóvel do DNIT em Sete Lagoas.

##### Fato

Foi apontado à CGU suposto favorecimento de servidor do DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes lotado na unidade local do DNIT em Montes Claros/MG (CPF: \*\*\*.108.406-\*\*) que, com o suposto apoio da Superintendência do DNIT em Minas Gerais, negociaria a cessão do imóvel onde funcionara a unidade local do DNIT em Sete Lagoas, à Prefeitura Municipal para, em troca, manter o cargo em comissão de seu irmão (CPF: \*\*\*.067.156-\*\*) na Prefeitura Municipal. Constatou-se que, conforme a Portaria nº 9.302, de 02 de janeiro de 2017, da Prefeitura Municipal, o ocupante de cargo em comissão (CPF: \*\*\*.067.156-\*\*) foi exonerado de sua função de assessoramento superior – FAS1, naquela data. Quanto ao imóvel, o mesmo se encontra desocupado. Conforme informações

obtidas na Prefeitura Municipal, ocorreram tratativas acerca da cessão do imóvel para funcionamento da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, que não se concretizou.



Unidade local desativada do DNIT, Sete Lagoas/MG,  
01/06/2017

Portanto, como o imóvel não foi cedido e o irmão do servidor do DNIT não manteve seu cargo na Prefeitura Municipal, não ficaram caracterizados a cessão indevida, bem como o favorecimento de servidor.

## 2.2 Parte 2

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

## 3. Conclusão

Verificou-se que o imóvel onde funcionara a unidade local do DNIT em Sete Lagoas/MG não foi cedido à Prefeitura Municipal.